

JOSÉ R. DROMI

ACTO ADMINISTRATIVO

ejecución, suspensión y
recursos





SOCIEDAD ANÓNIMA
CÓRDOBA 2015-BUENOS AIRES

Todos los derechos reservados
Hecho el depósito que prescribe la ley 11.723
IMPRESO EN LA ARGENTINA

© Copyright by EDICIONES MAGCHI S.A., 1973
Córdoba 2015 - Buenos Aires
Empresa adherida a la Cámara Argentina de Publicaciones

*A la memoria del doctor
Rómulo Cabezas Toranzo*

ÍNDICE

| | |
|----------------------|----|
| <i>Prólogo</i> | XV |
|----------------------|----|

CAPÍTULO I

El acto administrativo como manifestación de poder

| | |
|---|----|
| I, El Poder: autoridad y libertad..... | 3 |
| II. Manifestaciones del Poder: los actos del Poder..... | 4 |
| III. La conciliación entre la prerrogativa y la garantía en el derecho administrativo contemporáneo | 9 |
| VI. La suspensión del acto administrativo y las garantías del administrado | 12 |

CAPÍTULO II

Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución

| | |
|--|----|
| I. Terminología..... | 17 |
| II. Ejecutividad:..... | 18 |
| 1. Exigibilidad u obligatoriedad del acto administrativo | 18 |
| 2. Propiedad esencial de todo acto | 20 |
| 3. Ejecutividad y ejecutoriedad..... | 21 |
| III. Ejecutoriedad: | 22 |
| 1. Ejecución espontánea y ejecución coactiva | 22 |
| 2. Facultades de coerción otorgadas por el ordenamiento jurídico | 24 |
| 3. La ejecutoriedad presupone la ejecutividad o exigibilidad del acto..... | 26 |
| IV. Ejecución..... | 29 |

| | |
|-------------------------------|----|
| V. Síntesis esquemática | 30 |
| VT. Decisión ejecutoria | 32 |

CAPÍTULO III

Ejecutoriedad

| | |
|---|----|
| I. ¿Carácter esencial o contingente del acto administrativo? | 37 |
| II. Fundamentos: | 40 |
| 1. Razones políticas | 40 |
| 2. Razones jurídicas (presunción de legitimidad): | 42 |
| a) Concepto y régimen legal | 42 |
| b) Reseña jurisprudencial | 44 |
| III. La facultad del órgano ejecutivo para proceder a la ejecución coactiva de las decisiones estatales, no tiene arraigo o fundamento constitucional . ■ | 47 |
| IV. Presupuestos: | 49 |
| 1. Elementos o requisitos del acto administrativo | 49 |
| 2. Vicios | 51 |
| 3. Eficacia <i>del acto</i> : notificación | 53 |
| V. Especies: | 57 |
| 1. Ejecutoriedad judicial o indirecta (propia o mediata) | 57 |
| 2. Ejecutoriedad administrativa o directa (impropia o inmediata) | 58 |

CAPÍTULO IV

Ejecutoriedad (continuación)

| | |
|---|----|
| I. Medios jurídicos de la ejecutoriedad | 63 |
| 1. Coerción directa | 64 |
| 2. Coerción indirecta | 67 |
| 3. Ejecución subsidiaria | 69 |
| II. La juridicidad de la actividad administrativa. El derecho positivo y la ejecutoriedad | 76 |

| | |
|---|----|
| III. Actos administrativos ejecutorios y no ejecutorios (declarativos! conformadores, certificadoros y registrales) | 79 |
| IV. Estado de necesidad y ejecutorie dad impropia..... | 80 |

CAPÍTULO V *Suspensión de*

la ejecución

| | |
|--|----|
| I. La inejecución del acto como protección administrativa y <i>garantía</i> , para los administrados | 85 |
| II. Clases de suspensión: administrativa, judicial y legislativa | 88 |
| III. Sistemas legislativos: | 89 |
| 1. Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley | 89 |
| 2. Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley | 90 |
| 3. Suspensión en caso de ausencia de norma legal | 91 |
| 4. Suspensión por decisión judicial ante ley inconstitucional ... | 92 |
| IV. Criterios de suspensión; | 96 |
| 1. Razones de interés público..... | 97 |
| 2. Criterio del daño..... | 97 |
| 3. Ilegalidad manifiesta..... | 99 |

CAPÍTULO VI

Suspensión por decisión administrativa

Recursos administrativos

| | |
|---|-----|
| I. Protección administrativa: | 105 |
| 1. Control administrativo de oficio | 106 |
| 2. Control administrativo por impulso particular: | 108 |
| a) Recursos administrativos | 108 |
| b) Reclamaciones | 108 |
| c) Denuncias..... ■..... ■..... | 103 |
| II. Requisitos del recurso..... »..... | 109 |
| III. Procedimiento..... ;..... «..... | 110 |
| IV. Efectos de los recursos..... | 111 |

| | |
|---|-----|
| V. Efecto devolutivo del recurso. Teoría de la no suspensión | 112 |
| 1. Fundamentos: ejecutoriedad y presunción de legitimidad .. | 112 |
| 2. Crítica | 115 |
| VI. Efecto suspensión del recurso. Teoría de la suspensión: | 117 |
| 1. Fundamento: control administrativo. Analogía jurídica, práctica administrativa | 117 |
| VII. Suspensión de la ejecución y estabilidad del acto administrativo | 123 |
| VIII. La ejecutoriedad en materia tributaria: la regla "solve et repete". Los recursos en nuestro procedimiento impositivo | 129 |
| IX. Derecho positivo | 131 |
| 1. Legislación nacional.....* | 131 |
| 2. Legislación provincial..... | 132 |

CAPÍTULO VII

Suspensión por decisión judicial

| | |
|--|-----|
| I. Protección judicial. Proceso administrativo. Materia procesal. Acciones procesales administrativas..... | 139 |
| II. Alcance de la suspensión..... | 143 |
| III. Naturaleza jurisdiccional de la decisión | 145 |
| IV. Oportunidad procesal..... | 147 |
| V. <i>Presupuestos y condiciones</i> de la suspensión: | 143 |
| 1. Daño irreparable e ilegalidad, manifiesta | 150 |
| 2. Garantía o contracautela del solicitante | 152 |
| VI. Revocación de la decisión de suspensión | 153 |
| VII. Control jurisdiccional de constitucionalidad, Remedios procesales. La declaración de inconstitucionalidad y la suspensión del acto administrativo | 154 |
| VIII. Suspensión de la ejecución y de la acción de amparo..... | 155 |
| IX. Prohibición de innovar contra el Estado..... | 159 |
| X. Interdictos contra el Estado..... | 162 |
| XI. Responsabilidad por suspensión de ejecución de los actos administrativos | 167 |
| XII. Derecho positivo:..... | 169 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| 1. Legislación nacional | 169 |
| 2. Legislación provincial | 170 |

CAPÍTULO VIII *Suspensión por*

decisión legislativa

| | |
|--|-----|
| I. Modificación de la ley | 183 |
| II. Amnistía | 184 |
| <i>índice bibliográfico</i> | 185 |
| <i>índice de autores citados</i> | 191 |

PRÓLOGO

El joven y brillante autor de este libro —que ve la luz casi simultáneamente con sus otras obras sobre las Instituciones de derecho administrativo y los Contratos administrativos irrumpe en forma desbordante en el derecho administrativo argentino. Su juventud no le ha impedido alcanzar las máximas distinciones académicas: es al presente Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Aconcagua y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo; fue profesor adjunta de la misma materia en la Universidad Nacional de Cuyo y en la Universidad de Mendoza, y titular en la licenciatura en administración pública, para post-grpdo, organizada por la U.C.A. y el proyecto 214, CICAP, de la OJS.A., además de otros cargos docentes diversos.

*Su versación trasciende el derecho administrativo y alcanza a la rama madre de la ciencia política, de la cual esta materia no puede desentenderse. En tal sentido el Dr. Dromi cuenta asimismo en su haber con una vasta actividad, habiendo dictado cursos sobre "Historia de los Derechos Políticos**", "Lectura y Comentarios de textos sobre Carlos Marx", "Maquiavelo político", y otros, además de cursos y conferencias sobre derecho administrativo y también otras ramas del derecho. Sus publicaciones en el ámbito del derecho administrativo, además de los libros antes mencionados, se proyectan ampliamente: "Responsabilidad del Estado" (J. A., 1970? sec. doctr., p. 46), "El juicio de expropiación" (J. A., 1969, sección doctrina, p. 326), "Potestad sancionadora del Estado" (J. A., 1971, sección doctrina, p. 330), "La desconcentración administrativa" (J. A., sec-*

ción doctrina, p. 556), "La suspensión de la ejecución del acto administrativo ante la ley inconstitucional" (D. I. A 11/II;972), "El dictamen y la formación de la voluntad administrativa" (Revista Argentina de Derecho Administrativo, n° 2, 1972), y otros más-.*

Tampoco sus publicaciones se limitan al derecho administrativo, pudiendo recordarse aquí "La jurisprudencia como fuente y como conocimiento del derecho" (J. A., 1968, II, p. 753), "Libertad y razón de Estado en Maquiavelo"³³, Mendoza, 1969. Ha sido distinguido en concursos diversos, contando en su haber con siete premios jurídicos a su producción científica. Se trata, a no dudarlo, de una de las más brillantes adquisiciones de la ciencia jurídico-administrativa argentina de los últimos años. Es innecesario augurarle éxito: ya lo ka tenido. Su futuro no es ya más. que una clara realidad de los que puede lograr y producir una persona laboriosa de la pujanza e inteligencia del Dr. Dromi.

El autor ubica el tema del acto administrativo a nuestro juicio correctamente, como un problema que atañe directamente a la concepción misma del Estado, y ala tensión permanente entre autoridad y libertad, poder e individuo, prerrogativas y garantías. Es desde ese punto de vista político de la teoría del Estado que el tema debe, sin duda, ser enfocado, y por ello consideramos acertada toda la orientación del libro; orientación sin la cual, por lo demás, todo lo escrito podría pecar de un tecnicismo desprovisto de significación iusfiosófica.

Por ello la obra que tenemos el placer de presenta^ es, además de un trabajo de esmerada técnica jurídica, una sensible contribución a la teoría del Estado, desde el ángulo de un problema concreto de poder y libertad. Con ello adelantamos, también, que las conclusiones del autor en cuanto a la suspensión del acto administrativo ante la interposición de recursos nos parece también acertada, lo mismo que lo aúnete a la ejecutoriedad del acto, etcétera.

Sin perjuicio de lo expuesto, es del caso hacer algunas reflexiones sobre el futuro de un tema como el considerado, frente a un mundo en constante proceso del cambio. Aquéllos otros que enfocan el tema del acto administrativo acentuando la autoridad o el poder, en desmedro de la libertad o las garantías de los individuos, no sólo se inclinan en una vertiente políticamente peligrosa, sino que además

en cierto modo contravienen las tendencias históricas más recientes. Pues es cada vez más evidente que la pura orden, el puro principio de autoridad, o su traducción, al mundo jurídico-administrativo en la "presunción de legitimidad" o "ejecutoriedad" del acto administrativo, son progresivamente ineficaces frente a una sociedad que ya no los acepta como fundamento suficiente de acatamiento. La mistificación —traducida como motivación del acto— el consenso de los administrados, producto de la convicción que a éste se logre transmitir sobre la conveniencia y legitimidad de un, acto administrativo, son cada día más necesarios para lograr la. eficacia y el cumplimiento del acto. La suspensión del acta administrativo se plantea así no sólo como un problema jurídico de cuáles serán los efectos de la interposición de un recurso contra el mismo, sino también como un problema social de acatamiento o- no acatamiento a una manifestación concreta del orden jurídico o del poder. La suspensión virtual de los actos que no se legitimen con el consenso y la convicción, además de la necesaria legitimidad intrínseca que también deben poseer, es ad una realidad social de los tiempos modernos de la que el jurista debe ir tomando conocimiento y conciencia. Esto, desde luego, no hace sino reforzar desde otro ángulo lo que el autor ya manifiesta respecto a la suspensión, ya que la interposición de un recurso administrativo o judicial contra determinado acto administrativo es un comienzo de manifestación de disconformidad de al menos un miembro de la sociedad, y como tal debe ser valorada política y jurídicamente.

Señala también el autor acertadamente^ que tanto desde el punto de vista doctrinario, como en la ley 19349/72, la ejecutoriedad del acto administrativo no es un carácter ínsito al acto, sino un carácter contingente que existe en cuanto el ordenamiento jurídico lo prevé, y sólo en esa medida. Analiza el autor también los elementos o requisitos del acto administrativo, y sus vicios, como asimismo las nulidades que ellos ocasionan. En todo esto realiza un adecuada ensamble entre la doctrina y jurisprudencia existentes, y las normas del decreto-ley 19.549/72, llegando a conclusiones a nuestro juicio acertadas y precisas.

Abaliza luego en detalle el problema de la suspensión del administrativo, vista como garantía de los distintos supuestos



puede o debe producirse, tanto por decisión administrativa como judicial. En este último sentido es de especial interés el desarrollo que el autor realiza de los medios idóneos para obtener dicha suspensión, en especial la acción de amparo, la prohibición de innovar y los interdictos contra el Estado. Concluye luego con, la responsabilidad de la administración por la ejecución del acto, contrapartida de la ejecutoriedad llevada a sus extremos.

En suma, encontramos en la obra del Dr. Dromi un pujante estudio, agudo e incisivo, del trasfondo político del sistema jurídico en materia de acto administrativo, de modo tal que el tema no adquiere un supuesto tecnicismo positivista y aséptico, sino que se conoce como real ecuación de poder político y libertad individual. En tal enfoque, el análisis del derecho positivo vigente y de la jurisprudencia que lo interpreta, adquiere un renovado valor, como se advierte especialmente en el tema crucial —por su importancia práctica— de la ejecutoriedad y suspensión del acto administrativo lesivo a las garantías constitucionales o legales de los particulares frente a la administración pública.*

*Nos encontramos, así, frente a una valiosa y creativa contribución al derecho administrativo y a la ciencia política argentina, proveniente de un estudioso que nos aporta simultáneamente otras dos obras de indudable valor como son sus *Instituciones de Derecho Administrativo* y su libro sobre el procedimiento de licitación pública en la contratación administrativa. Cabe pues no sólo felicitar al Dr. Dromi, sino también a la comunidad jurídica que lo recibe de esta manera en su seno y se enriquece con su aporte intenso y generoso.*

DR. AGUSTÍN A. GORDUÍO

Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. Ex-Decano de las Facultades de Derecho de ambas Universidades.

CAPÍTULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO MANIFESTACIÓN DE PODER

I. El Poder: autoridad y libertad. II.

Manifestaciones del Poder: los actos del Poder.

III. La conciliación entre la prerrogativa y la garantía en el derecho administrativo contemporáneo.

IV. La suspensión del acto administrativo y las garantías del administrado.

CAPÍTULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO MANIFESTACIÓN DE PODER

I. EL PODER: AUTORIDAD Y LIBERTAD

La sociedad aparece dividida en dos grandes campos: el de los gobernantes y el de los gobernados¹; el hombre constituye el único soporte, el único sujeto de toda la estructuración social, en quien confluye la coexistencia de dos ideas aparentemente antitéticas: *libertad y autoridad*.² En la estructura política estadual, estas **dos** ideas pueden coordinarse, equilibrarse u oponerse; la armonía o la antinomia de las mismas depende de la forma en que los derechos-subjetivos, como manifestación de la libertad individual del hombre,

1 Aristóteles, *La política*, traducción de Julián Marías y María Araujo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951, pág. 2.

³ Xiira Heras, Jorge, *Introducción al estudio de las modernas tendencias políticas^ ensayo sobre la intensidad y subjetivacMn del poder*, Barcelona» Bosch, 1954, págs. 66-69 y 78.

Gordillo, Agustín A., *Introducción al derecho administrativo*, 2* ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966, págs. 33 y 47.

Gordillo, Agustín A., *Estudios de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1963, en Prólogo: "libertad y autoridad en el Derecho Administrativo."

De los Ríos, Fernando, *¿Adonde va el Estado?*, estudios filosóficos políticos, Buenos Aires* Ed. Sudamericana, 1951, págs. 34-35.

Vanossi, Jorge R., *¿Hacia dónde va el poder?*, en *Revista Juridica La Ley** t. 125, pág. 879.

sean reconocidos, concedidos o desconocidos por el Poder del Estado.

El poder político nos pone frente a un fenómeno social irreductible: la relación *mando-obediencia*. El Estado necesita de la energía de los hombres, por ser de su esencia la naturaleza funcional que se manifiesta "en el gobierno" como elemento actualizante del poder. Es noción abecedaria en la elucidación del problema del poder político, la bipolaridad mando-obediencia que supone una íntima correspondencia, y una reiteración constante a través de los tiempos, "que siempre el mando lo ejerza una minoría y le obedezca una mayoría".⁵

El poder político es el coordinador de los otros poderes en la medida que delimita objetivos y distribuye esfuerzos en vista a su planificada actividad de común consecución. En virtud de este carácter esencialmente dominante, le ha hecho falta constituir *un aparato de gobierno*, permanentemente activo, formado por órganos •concretos de administración y de derecho.⁴

II. MANIFESTACIONES DEL PODER: LOS ACTOS DEL PODER

El poder es creador y mantenedor de un orden jurídico que impone su vigencia y validez a la sociedad; es una cierta capacidad concebida como un medio en relación con la actividad que el Estado

⁸ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pág. 17.

⁴ Romero, Gézar Enrique, *El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea*, Madrid, Revista de Estudios Políticos, 1963.

Jouvenel, Bertrand de, *El poder. Historia natural de su crecimiento*, Madrid, Ed. Nacional, 1956, pág. 23.

Romero, César Enrique, *Legitimación democrática del poder*, en *Revista Jurídica La Ley*, t. 130, pág. 1039.

Da Cunha, Carlos E. J., *Individuo y autoridad*, en *Revista Jurídica La Ley*, t. 143, pág. 820.

Cfr. y ampliar en Dromi, José Roberto, *Responsabilidad del Estado*, en *Revista. Jurisprudencia Argentina*, Serie Contemporánea, Sección Doctrina, 1970, pág. 48.

despliega para conseguir su meta de bien común. El poder *es capa* cidad que se encarna en actos*, que se manifiesta como voluntad; Sue se impone a los demás para la ordenada realización de un fin 'natural y legítimo.⁶ A modo de síntesis conceptual podemos decir <jue es "la capacidad del Estado para establecer mandatos imperativos y obrar en vista a un fin".

. Esta capacidad se manifiesta como pujanza o potencialidad moral-jcualitativa dirigida al fin que se ha propuesto; cumple pra alcanzarlo *un prpceso dinámico de desenvolvimiento* a través de sus *funciones* o actividades enderezadas a la realización del mismo.⁶

El Poder es una instancia institucionalizada de la realidad, pues prevé en su dinámica la creación del derecho, del ordenamiento fundamental que rige su ejercicio y en el que se contienen sus límites; revístese así de jurieidadj en una medida o quantum que es actualizada por los órganos del Estado. El poder se manifiesta a través de los *pronunciamientos de tos gobernantes*, pronunciamientos que revisten el carácter de decisiones políticas cuya elaboración supone el momento crucial de la vida política. Los medios de la acción política surgen como resultados de elementos históricos-naturales y se manifiestan en forma de expresiones o decisiones dirigidas a obtener o lograr un propósito determinado. Entre el fin (bien común) y el medio (poder) de la acción política se interpone un *aspecto modal*: ja decisión, el pronunciamiento de los gobernantes, *el acto del poder*⁷,

⁸ Legón, Faustino, *Tratado de derecho político general*, Buenos Aires, 1959, pág. 374.

Fayt, Carlos, *Teoría política*, Buenos Aires, 1959, pág. 35.

Dábin Jean, *Doctrina general del Estado*, México, J.UJS., 1946, págs. 94-100.

⁰ "Las fundones del poder (gubernativa, legislativa, judicial y administrativa), son los diversos modos de ejercicio de la actividad estatal".

En síntesis, debemos hablar de "un poder político unitario, actuante por el cauce de plurales funciones y ejercicio por diversos órganos", (Posada).

Dromi, José Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, cap. IV, - Buenos Aires, Astrea, 1973.

⁷ Sánchez Agesta, Luis, *Lecciones de derecho político*, 6' ed., Granada, Ed. Prieto, 1959, pág. 477.

Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*^ Madrid, Ed. Tecnos, 1962, pág. 96.

que traduce objetivamente en actuación, lo que subjetivamente significa comportamiento.

El Estado para hacer actuar su poder, *obra a través de órganos* \ integrados por hombres, y por la voluntad de esos hombres que componen el gobierno³, dado que no dispone de otros medios de acción.

El Poder no es una energía arbitraria sino que es capacidad normada o discrecional a veces, que se mueve conforme a cánones normativos que lo limitan y que evitan los llamados "abusos del poder"⁴, pues el mando ofrece ambiciosas perspectivas, perspectivas que fecundan en mucho su extensión.

Los actos del poder, exteriorizados a través de las funciones formales del mismo, son actos jurídicos voluntarios del Estado, que lo obligan y responsabilizan. El órgano estatal, titularizado en su ejercicio por un individuo físico que asume la calidad de "*sujeto político*", formula una decisión singular, como decisión de un grupo entero, pues actúa siempre por un ente supraindividual a quien compromete.

Bidart Campos, Germán J., *Derecha político*, Buenos Aires, Aguilar, 1962, págs. 339-344.

Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del Poder*, t. I, Buenos Aires, Ediar, 1967, págs. 15-17.

Sánchez Agesta, Luis, *Principios de teoría política*, Madrid, 1966, pág. 32-Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1964» pág. 36.

⁵ La persona jurídica estatal, no necesita, un acto volitivo de determinación, pues el "órgano" integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida. El órgano vale tanto como instrumento o medio de acción a través del cual el Estado se desenvuelve como *sujeto de derecho*. El órgano en su integridad ontológica está compuesto por dos elementos: 1) un conjunto de competencias (elemento objetivo, cargo, oficio, órgano jurídico o institución); 2) y una persona física (elemento subjetivo, personal, órgano físico o individual), integrado por un *título jurídico*.

Cfr. Méndez Aparicio, *La teoría del órgano*, Montevideo, 1949. Ferrar!, Giuseppe, *Gli órgano ausilzari*, Milán, Giuffrè, 1956. García Trevijano Fos» José, *Tratado de derecho administrativo*, t I y II, Madrid, *Revista de Derecho Privado*, 1967. Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho administrativo*, op. cit. García Trevijano Fos, José, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957. Xifra Heras, Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, Bosch, 1958, paga. 181 y ss.

La decisión del fundonario adquiere "forma jurídica"^Mal transformarse en "actos del poder", que se adjetivan con el nombre de la fundón (administrativa, legislativa y judicial), que el órgano estatal haya puesto en ejerddo. La realizadón jurídica del pronunciamiento esta?-tal no se hace por un puro impulso de voluntad, sino merced a una ordenadón reflexiva, que responsabilizando al órgano operante se materializa en acto administrativo, legislativo o jurisdiccional.

£1 acto de poder como forma juridizada del pronundamiento político estatal, comprende diversas etapas, a saber: a) Petidón; b) Deliberación; c) Aprobadón; d) Decisión ejecutoria; e) Aplicadón y realizatión.

Entre la variedad de los actos del poder,⁸ tenemos el acto administrativo como manifestación específica de voluntad, conocimiento, juicio u opinión de los órganos estatales realizada en ejerddo de la fundón administrativa, que produce efectos individuales e inmediatos de relevanda jurídica.¹⁰

^B Los actos del poder de acuerdo a la función del poder que el órgano estatal ejerzaj son:

- a) En la función gubernativa: el acto político (actos institucionales y actos de gobierno);
- b) En la función legislativa: la ley (acto legislativo);
- c) En la función judicial: la sentencia (acto judicial);
- d) En la función administrativa:
 1. Hecho administrativo;
 - 2- *Acto administrativo*;
 3. Simples actos de administración;
 4. Reglamentos;
 5. Contratos de la administración.

W Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*» 2* ed., Buenos Aires, 1969, págs. 114-115, ha logrado un completo y acabado concepto, al tipificar el acto administrativo, como declaración o extrinsecadón de un proceso intelectual de volición, cognición u opinión realizada unilateralmente (se excluyen los contratos administrativos), por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales (no comprende los actos generales: reglamentos), en forma inmediata. Eji igual sentido, *ley 3909* de procedimiento administrativo de Mendoza, art. 10.

El acto administrativo es la más calificada forma jurídica por la que se exterioriza la actividad administrativa del Estado. Esquemmatizando, el obrar administrativo del Estado es el siguiente:

Ampliar en nuestro trabajo el *Dictamen y la formación de la voluntad*

SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- Los actos del poder son variados y los efectos que el orden jurídico les atribuye, depende de la *forma en que se conjuguen las manifestaciones entre los derechos subjetivos* (como manifestación de la libertad no son otra cosa que la autoridad de los individuos que **■m** manifiestan en tres esferas que conciernen a los "administrados", a los "contribuyentes" y a los "ciudadanos"), y *la autoridad* (como manifestación del poder no es otra cosa que la libertad del administrador).^{ai}

Los actos' de los órganos supremos del poder son por definición *directe donales* ^ de suerte que siempre existirá la posibilidad de ar-

i, en R.AJOA.» n^o 2, Buenos Aires, nov. 1971, págs. 33 y ss.

Directos inmediatos (Acto administrativo).
Indirectos mediatos (Simples actos de Administración).

| | | | | |
|-----------------------|---------------------------------------|--|---|---|
| • | I. Productor de efectos jurídicos. | a) Actos jurídicos de la Administración. | Unilaterales. | Efectos individuales. Efectos generales (Reglamento administrativo). |
| | | | Bilaterales (Contratos de la Administración). | |
| •OBRAR ADMINISTRATIVO | | h) Hechos jurídicos de la Administración (Hechos administrativos). | | |
| r | 2. No productor de efectos jurídicos. | f) | | |
| | | b) Actos no jurídicos. | | |
| | | b) Hechos jurídicos. | | |

¹¹ Xifra Heras, Jorge, *Introducción al estudio de las modernas tendencias de Solitkas, op. cit.*, págs. 77 y ss.

^ Limitan la discrecionalidad administrativa: 1) La razonabilidad; 2) Desviación del poder; 3) Buena fe; 4) límites técnicos.

Gfr. en Gordillo, Agustín A., *Procedimiento y recursos administrativos*, 2^a ed., Buenos Aires, Ed. Macchi, 1971, pág. 114 y ss.; Gordillo Agustín A., *Introducción al derecho administrativo, op. cit.*, págs. 307 y ss.; Linares,

foitriedad que en casi todos los regímenes políticos ha sido menguada, aunque no ha desaparecido. Cualquiera de los órganos *del* poder puede, a través de su decisión, romper la unidad del sistema jurídico, imponiendo una declaración unilateral, imperativa y ejecutoria que resulte lesiva a los derechos subjetivos de los administrados.

III. LA CONCILIACIÓN ENTRE LA PRERROGATIVA Y LA GARANTÍA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÁNEO¹⁸

La relatividad histórica de los regímenes administrativos, que suelen ser superados por la compleja organización que la realidad le impone al Estado, y por el deterioro que sufren las normas que regulan las relaciones entre la Administración (autoridad) y los administrados (libertad), exige al derecho administrativo actual un replanteo de las transformaciones orgánico-funcionales que está experimentando el Estado de estos tiempos.

Las funciones y competencias del Estado han crecido notoriamente en forma paralela, el derecho público ha puesto márgenes a muchos institutos del derecho, que han visto alterada su fisonomía por esta corriente de publicización.

El Derecho Administrativo contemporáneo, trata de resolver esta problemática, busca conciliar *las prerrogativas* que traduce el ejercicio. Juan Francisco, *Poder discrecional administrativo*, Buenos Aires, 1958, págs. 41 y ss.; Fiorini, Bartolomé, *La discrecionalidad en la administración pública*, Buenos Aires, 1948; García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra la inmunidades del poder en el derecho administrativo*, en *Revista de Administración Pública*, n° 38, Madrid, 1962, págs. 159 y ss.; ScagHarini, Amadeo F. J., *Introducción al estudio de la discrecionalidad en el derecho administrativo*, en *Revista Jurídica La Ley*, t. 138, pág. 1062.

¹³ Cfr. y ampliar en Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1971, págs. 18-21; y en nuestro libro *Instituciones de derecho administrativo*^ cap. I, Buenos Aires, 1973: "Presupuestos políticos y constitucionales del derecho administrativo. La reforma administrativa".

cío del poder con las *garantías* estatuidas por el ordenamiento jurídico para proteger los derechos individuales.

En doctrina se distinguen dos órdenes de privilegios, según que crearan una situación exorbitante respecto de los administrados, o que defendieran a la Administración Pública de los ataques provenientes de los particulares, erigiendo una protección contra ellos. Los primeros son "*privilegios hacia afuera*", v. gr. la ejecutoriedad del acto administrativo, la decisión ejecutiva o acción de oficio, que le permite actuar o avanzar sobre la esfera individual de los administrados. Los segundos son "*privilegios o prerrogativas hacia adentro*" en cuanto protegen a la administración de los medios de defensa o protección jurídica administrativa (recursos administrativos), o jurisdiccional (acciones procesales administrativas), que esgriman los administrados, v. gr. la reclamación administrativa previa, instituida por la ley 3952, y la ley 19.549, art. 30/32.¹⁴

La actuación del poder gravita en la esfera individual; se produce así, un enfrentamiento conflictivo, una tensión permanente sin intermitencias entre Administración y administrados, entre autoridad y libertad, entre poder y derecho, entre prerrogativas y garantías.

La antítesis entre estas dos polaridades no puede resolverse por una u otra, pues se corre el riesgo de caer en el despotismo o en la anarquía, según se opte por la autoridad o la libertad, sin límites y equilibrios.

El encuadre jurídico de estos postulados, debe tender al logro integrador de dos ideas antagónicas, pues el ejercicio del poder para no desembocar en la injusticia, debe ir indisolublemente ligado a un adecuado sistema de garantías.¹⁸

¹⁴ Cfr. y ampliar en Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, págs. 29-31; García Trevijano Fos, José A., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Madrid, 1964, págs. 398-402.

¹⁸ Gordillo, Agustín A., *Introducción al derecho administrativo** Buenos Aires, 1966, pág. 33.

García Trevijano Fos, José A., *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, págs. 397 y ss.

Garrido Falla, Fernando, *Las transformaciones del régimen administrativo?* 2º d., Madrid, 1962, págs. 41 y ss.

González Pérez, Jesús, *La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso administrativa, R.A.P.*, n° 23, Madrid, 1957, pág. 179.

Debemos arbitrar los medios administrativos más idóneos, que permitan armonizar las exigencias del Estado y del individuo sin exorbitancias, restableciendo el equilibrio entre autoridad y libertad, y desvaneciendo las sombras de un nuevo Leviathan.¹⁶

El crecimiento funcional (formal) y finalista (sustancial y material) del Estado, provoca un pronto e inmediato replanteo de la organización administrativa (como aspecto estático) y de la actuación administrativa (como aspecto dinámico).

El replanteo sólo dará sus frutos si en su formulación se logran armonizar a nivel político y constitucional las grandes tendencias coyunturales por las que cabe optar: autoridad y libertad; poder y derecho; prerrogativa estatal y garantía individual; centralización y descentralización; concentración y desconcentración o atomización del poder, etcétera.

Este equilibrio se ha de afianzar con una verdadera y auténtica reforma administrativa¹⁷, remozando nuestra administración y actualizando leyes dictadas el siglo pasado o a principios de este siglo, o dictando otras que se imponen inexcusablemente.¹⁸

¹⁶ Gfr. en Dromi, José Roberto, *Responsabilidad del Estado*, op. cit., pág. 48.

¹⁷ López Henares, José L., *Los caminos de la reforma administrativa*, en *D.A.*, n° 24, págs. 83-93.

López Rodó, Laureano, *Realismo y eficacia en las reformas administrativas* en *D.A.*, n° 2, 1957, págs. 49-57.

Pérez Odea, Manuel, *La continuidad en la reforma administrativa*, en *J>A.S.* n° 29, 1960, págs. 7-26.

Jordana de Pozas, Luis, *Las comisiones para la reforma administrativa*, -en *R.A.J.*, n° 21, 1956, págs. 215-221.

De los Ríos, Fernando, *¿Adonde va el Estado?*, op. cit., págs. 34 y ss.

Bonnefous, Edouard, *La réforme administrative* Estudios Administrativos, n° 8, Madrid, 1960.

¹⁸ Ampliar en Dromi, José Roberto, *La ley nacional de procedimiento administrativo: su significación jurídico-política*, en *Revista Jurídica La Ley*, 10 de julio de 1972, t. 147. Por ello, es de esperar, siguiendo los pasos de la ley 19.549, otros cuerpos normativos respecto del proceso administrativo; responsabilidad del Estado, contratos del Estado, empresas y sociedades del Estado, etc., que, en forma homogénea, con visión de conjunto y criterio de unidad, juridicen la actividad administrativa del Estado.

IV. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LAS GARANTÍAS DEL ADMINISTRADO

Tanto para los administrados como para la Administración, constituye un problema de gran trascendencia práctica, la cuestión relativa a determinar si los recursos que se promueven en sede administrativa acarrear en cada caso la suspensión del pertinente acto, o bien, si por el contrario, su promoción no suspende el cumplimiento del acto administrativo.

"En el plano teórico, este problema se vincula al reconocimiento de la ejecutoriedad como principio del acto administrativo; puesto que de aceptarse el mismo sería la no suspensión de los efectos del acto a raíz de la interposición del recurso- Debe advertirse entonces que, si bien se trata de una cuestión que atañe específicamente al procedimiento administrativo, la misma está relacionada con la solución, de un problema de la teoría del acto administrativo, lo* cual, sin duda alguna, contribuye a agravar su esclarecimiento."

¹⁹ "Desde otro punto de vista, si se aceptara la tesis que reconoce efectos suspensivos a los recursos deducido en la órbita administrativa, es evidente que los administrados dispondrán de un instrumento sumamente eficaz para la defensa de sus derechos, pero también es cierto que se corre el riesgo de paralizar una actividad administrativa legítima que por imperio de su propia naturaleza exige que se desarrolle sin intermitencias." ¹⁹

En síntesis, los derechos subjetivos resultarán tutelados o desamparados por el orden jurídico, según quien predomine en la tensión: *Libertad* (garantías), o *Autoridad* (prerrogativas).

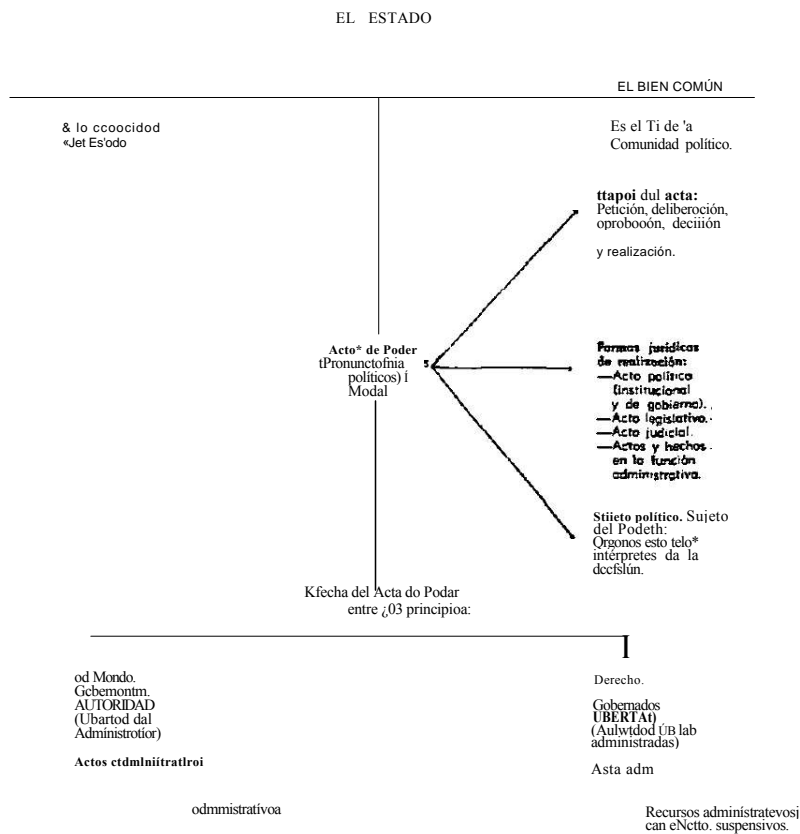
Guando predomine la "*libertad*" los actos del poder administrador serán ejecutorios por excepción y sólo cuando el ordenamiento jurídico lo autorice, teniendo efectos suspensivos los recursos administrativos o judiciales que se interpongan en su contra. Guando predomine la "*autoridad*", los actos del poder administrador serán

¹⁹ Cfr. Cassagne, Juan Caries, *La suspensión del acto administrativo como consecuencia de la interposición de un recurso en sede administrativa*, en *Revista Jurídica El Derecho*, t. 41, pág. 997.

ejecutorios por regla genérica y los recursos que se interpongan en su contra, tendrán efectos devolutivos, y sólo por excepción serán. Suspensivos.

He aquí la opción. Nosotros optamos por la libertad. La Justicia administrativa se hizo para proteger al individuo contra el Estado y no al Estado contra el individuo. La historia del Estado-moderno es en esencia la historia de la lucha contra la arbitrariedad¹ y en favor de la legalidad en todas las esferas de la actuación estatal. Como dice Legaz y Lacambra, la libertad de los ciudadanos no podría conseguirse más que a costa de la libertad de los funcionarios.

Podemos resumir esta parte introductoria en el siguiente esquema:-.



CAPÍTULO II EJECUTIVIDAD,

EJECUTORIEDAD Y EJECUCIÓN

- I. Terminología,
- II. Ejecutividad;
 - 1. Exigibilidad u obligatoriedad del acto administrativo.
 - 2. Propiedad esencial de todo acto.
 - 3. Ejecutividad y ejecutoriedad,
- III. Ejecutoriedad:
 - 1. Ejecución espontánea y ejecución coactiva.
 - 2. Facultades de coerción otorgadas por el ordenamiento jurídico.
 - 3. La ejecutoriedad presupone la ejecutividad o exigibilidad del acto,
- IV. Ejecución.
 - V. Síntesis esquemática.
- VI. Decisión ejecutoria. ■ i i ■ \ !

CAPÍTULO II EJECUTIVIDAD,

EJECUTORIEDAD Y EJECUCIÓN¹

I. TERMINOLOGÍA.

Para analizar los distintos aspectos del régimen jurídico de la ejecutoriedad del acto administrativo debemos estipular una definición o aproximación conceptual de lo que por ella se entiende, en otros términos, debemos purificar el vocablo y usarlo en un sentido especial y preciso, para delimitar el vasto dominio que tiene y precisar su alcance. La dificultad de comprensión reside en que los autores por mera exageración verbalista, le atribuyan diversas acepciones a veces hasta inconciliables. Por todo ello, es menester, como cuestión preliminar dejar sentado qué entendemos por ejecutoriedad y cuál es el sentido con que usamos el término.²

Según el caso y el alcance que demos al vocablo, serán las pertinentes consecuencias jurídicas. El concepto no puede establecerse de una manera dogmática ni tampoco puede decirse que "existan actos que son ejecutorios", o que "los actos administrativos son eje-

¹ Ver nuestro trabajo *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución del acto administrativo*, en *Revista Mundo Jurídico*, n.º 22, nov. 1970, Mendoza» págs. 60 y ss.

² Cfr. Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, cap. II. 1: "Dificultades lingüísticas y metodológicas. Las relaciones entre el derecho y el lenguaje".

Ampliar en Garrío, Genaro R., *Notas sobre derecho y lenguaje*, Buenos Aires, 1965, págs. 64 y ss.

Cfr. Gordillo, Agustín, *El acto administrativo*, 2ª ed., cap. I, op. cit. «í.», Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1969, págs. 17-28,

cutorios", pues ello siempre termina en un círculo vicioso. Debemos buscar las características definitorias de la palabra para lograr así una especificidad conceptual. La definición de la ejecutoriedad del acto administrativo lleva implícita otras delimitaciones a saber:

1) —Qué diferencia hay entre ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución.

2) — La ejecutoriedad hace a la esencia o a la contingencia del acto administrativo.

La definición de la ejecutoriedad requiere la conceptualización de lo que se entiende por ejecutividad, pues la ejecutoriedad del acto ha sido confundida con otras manifestaciones jurídicas que se producen en el proceso de un acto.

II. EJECUTIVIDAD

1. *Exigibilidad u obligatoriedad del acto administrativo*³

El acto administrativo tiende a producir un efecto determinado y previsto, constituye, dice Forsthoff, una intervención de carácter decisorio o constitutivo en un ámbito social. Por ello le es propia la

³ Gordillo Aguirre Agustín A., *Introducción al derecho administrativo* *Op. cit.*, págs. 243-244; Proyecto para la Municipalidad de General Pueyrredón, ■cap. II: *De la ejecutividad*:

Art. 155. — El acto administrativo regular, es ejecutivo y su cumplimiento es exigible a partir de la notificación regularmente efectuada.;

Art. 156. —• Exceptuase de lo dispuesto en el artículo anterior el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al administrado, caso en el cual su cumplimiento es exigible por éste a la administración desde la fecha en que se dictó;

Art. 157. —■ Si el acto requiere aprobación, tendrá ejecutividad sólo una vez que aquélla se produzca;

Art. 158. —La interposición de un recurso formalmente procedente, suspende la ejecutividad del acto administrativo impugnado, pero la autoridad que lo dictó o la que debe resolver el recurso puede disponer mediante resolución expresa la ejecución del acto;

Art. 159. — Sí el recurrente lo solicita expresamente, su recurso no suspenderá la ejecutividad del acto impugnado, y no será necesario en tal caso una resolución expresa para proseguir con su ejecución;

obligatoriedad, entendida ésta como el "deber ser" respetado por todos como válido mientras subsista su vigencia.

El acto administrativo se caracteriza por su ejecutividad, exigibilidad y obligatoriedad, significación que señala como rasgo común y ordinario el deber de cumplirlo y su posible ejecutoriedad*. La

Art. 160. — Para que pueda disponerse la ejecución del acto, no obstante la interposición del recurso, será necesario:

1^o) que la suspensión causara graves perjuicios a la administración o al público;

2^o) que, asimismo, el acto pueda considerarse, prima facie, válido; 3^o) que con ello no se cause un daño de difícil o imposible reparación al recurrente, o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la administración; Art. 161.—La impugnación del acto que ordena la ejecución de un acto recurrido, no tiene efecto suspensivo, y debe procederse a la ejecución del primer acto; pero la autoridad superior tiene la facultad de disponer también la suspensión del acto que ordena la ejecución, si se considera que no reúnen las condiciones establecidas en el artículo anterior;

Art. 162. — También podrá disponerse la ejecución del acto, no obstante la interposición del recurso, cuando se trate del cobro de multas y obligaciones fiscales, precediéndose, en tal caso, con la limitación contenida en el artículo 187.

⁴ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, op. cit. pág. 131. López Meireflés, Hely, *Direito administrativo brasUeko* 2^o ed., San Pablo, Brasil, 1966, pág. 167.

Forsthoff Ernst, *Tratado de derecho administrativos* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pág. 349.

García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9^o ed., t. II, cap. III, Madrid, EISA, 1968, págs. 100 y ss.

González Pérez, Jesús, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos** en *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, 1954, pág. 711.

González Pérez, Jesús, *ha ejecutoñedad de los actos administrativos*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seiz*, vol. VIII, 1956, pág. 132. Cabe citar ?n contra la opinión de Cassagne, Juan Carlos, op. cit., págs. 50-51, y Fiorini, Bartolomé, op. cit., pág. 142, que consideran a la ejecutividad del acto administrativo como "título suficiente de ejecución", y como tal es un problema que atañe al derecho procesal administrativo.

En nuestra opinión, debe distinguirse conceptualmente entre ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución, tal como lo intentamos en este trabajo. En el mismo sentido Marienhoff, Miguel, op. cit., t. II, págs. 374-375, señala que la ejecutoriedad no debe confundirse con la ejecutividad o con la exigibilidad.

obligatoriedad es una característica insoslayable del acto administrativo, que asegura a la autoridad la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de los intereses que tutela la administración. En principio, la ejecución forzosa del acto administrativo por vías coercitivas, no puede ser realizada por la Administración, no obstante ser detentóla de la fuerza pública. Esta cualidad de imponerse para pasar "al hecho", que acompaña al acto administrativo cuando el orden jurídico lo autoriza, es el que da a éste eficacia ejecutoria. En este mismo sentido, el art 80 del anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos para la provincia de Mendoza (nº 3909), del año 1973, dice: "El acto administrativo regular debe cumplirse, y su cumplimiento es exigible a partir de la notificación regularmente efectuada conforme a lo establecido en los artículos 46, 47 y 48"^B.

2. Propiedad esencial de todo acto

Todo acto administrativo tiene la propiedad de ser esencialmente -ejecutivo, es una cualidad inseparable del acto, simplemente por proceder de la Administración y con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender, ya de la decisión adoptada por la misma Administración, ya de la suspensión de la ejecución dispuesta jurisdiccionalmente⁶. La exigibilidad es atributo de todos los actos administrativos definitivos y, por lo tanto, pasibles de ejecución, sin perjuicio de su ejecutoriedad. El acto administrativo es pues, ejecutivo y ejecutorio, siendo claro que la primera es una cualidad sustancial, y la segunda, meramente instrumental.⁷

⁵ *Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Mendoza*, cap. IV, sección 2ª Mendoza, 1973 arte. 79 a 83.

⁸ Fernández de Velazco, *El acto administrativo*, ed. 1929, pág. 22.

Vitta, Ciño, *Dritto Amministrato*, vol I, Turín, 1937, pág. 374.

Valles, Arnáido de, *La vediditá de gil eiti amminisrat'wi*, Roma, 1917, pág. 353.

⁷ García Oviedo, Carioa y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, t. II, pág. 100,

La ejecutividad existe siempre y significa que todo acto estatal, tan sólo por su condición de tal, debe cumplirse⁸, es una cualidad genérica que tienen todos los actos atento a su fuerza obligatoria. La voluntad de la Administración Pública tiende a actuarse por lo que la ejecución de las decisiones administrativas sólo es una proyección necesaria de aquella actuación. *Los actos ejecutorios son exigibles, pero no todos los actos exigibles presentan el carácter de ejecutoriedad*. En cuanto a la exigibilidad, Raggi, dice que es la cualidad del acto administrativo de hacer llevar a ejecución cuanto en el acto es permitido o impuesto, esto es, de desplegar una acción •de conformidad con el acto. Se trata de una cualidad que el acto posee aunque no sea válido, hasta que la nulidad sea declarada.⁹

3. Ejecutividad y ejecutoriedad

La ejecutividad es sinónimo de eficacia del acto, es la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que todo acto una vez perfeccionado produce todos sus efectos, sin que se difiera su cumplimiento.

Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que hacen a la existencia del acto, no se lo debe confundir con la ejecutoriedad del acto, que como veremos luego, es la posibilidad de la Administración, otorgada por el orden jurídico <de ejecutar por sí misma el acto, pudiendo acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento¹⁰. Exigibilidad,

^a Gordillo, Agustín A., *Procedimientos y recursos*, Buenos Aires, 1964, páff- 105.

⁰ Raggi, Luis, *SuU'atto amministrativo*, en *Rwista di Diritto Pubblico e delta pubblica amministrazione in Italia*, parte 1", 1917, pág. 213.

Raggi, Luis, *Ammznistratiuo*, Padua, 1930, pág. 83.

Bien señala D'Alessio, Francisco, *Istituzioni di diritto ammmistTativo italiano*, t. II, Turín, 1934, pág. 198, que la ejecutoriedad no se confunde con la exigibilidad que es una característica de todos los actos, una vez perfectos.

¹⁰ Rodríguez Moro, *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949, págs, 32-33.

ejecutividad u obligatoriedad inmediata significan lo mismo, y son expresiones distintas de lo que representa la ejecutoriedad y pueden existir sin ella. La ejecutividad proviene de la validez del acto, mientras la ejecutoriedad se asienta en la eficacia¹¹. Como señala Treves, la ejecutividad es una consecuencia de la presunción de legitimidad (art. 21 ley 19.549), que se establece en favor de los actos administrativos; presunción que, a su vez está determinada por la necesidad de que sean ejecutivos.¹²

III. EJECUTORIEDAD

1. Ejecución espontánea y ejecución coactiva

El acto administrativo —dice Diez—• tiende a un efecto práctico que en muchos casos se realiza espontáneamente por el destinatario, lo que ocurre cuando este obtiene alguna ventaja (v. gr. actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los administrados; otorgamiento de permiso^ jubilación, etc.); si no se logra una *ejecución espontánea* habrá que llegar a la *ejecución coactiva*.

La ejecutoriedad del acto administrativo significa que la misma Administración por medios propios lo pone en práctica y lo hace

González Pérez, Jesús, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, *viñeta de Mendoza, op. cit.*, pág. 16s y Ley 3909 de Mendoza, arts. 81 y 82..

Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, pág. 490.

Alvarez Gendin, Sabino, *Teoría y práctica de lo contencioso administrativo*, Barcelona, 1960, pág. 65.

García Oviedo, Carlos^ *Derecho administrativo*, t. I» Madrid, 1959» pág. 291.

¹¹ Giannini, M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, t. I, Milán, 1950, pág. 420.

¹² Treves, *La presunzione di legittimità degli amministrativi*, Padua» 1936, págs. 154-155.

efectivo¹⁸; en ejercicio de facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico en forma expresa o razonable implícita.^{1*}

En el derecho comparado, la ejecutoriedad suele ser dispuesta por la Constitución. Así en México, Serra Rojas,¹⁵ dice: 'Las decisiones administrativas, afecten o no intereses particulares, se cumplen por la administración de acuerdo con el art 89, fracción-la de la Constitución que faculta y obliga al Presidente de la República 'para ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión; proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia'. En estas amplias facultades encontramos la fuerza ejecutiva de los actos administrativos".

No debe confundirse "el ejercicio de la fuerza" con la "facultad¹ de disponer tal ejercicio", pues en la mayoría de los casos las medidas de ejecución son obra exclusiva del órgano ejecutivo, pero en virtud de una decisión judicial autorizante de las vías de ejecución,¹⁶

La analogía fonética que existe entre los términos ejecutividad y ejecutoriedad, es para algunos autores, la que provoca las impresiones conceptuales, sobre todo por el hecho de que el término

^B Bullrich, Rodolfo, *Curso de derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1929, pág. 139.

D'Alessio, Francisco, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, t. II, Turín, 1932, pág. 198, n° 461.

Raneletti, Oreste, *Teoría degli atti amministrativi speciali*, Milán, 1945, pág. 126-127.

Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. II, Buenos Aires, Depalma, 1950, págs. 113 y ss.

Waline, Marcel, *Droit Administratif*, París, 1963, pág. 549, n° 927.

Lopes Meirelles, Hely, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit., pág. 167.

¹⁴ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, op. cit., pág. 131.

Lanares, Juan Francisco, *Efectos suspensivos de los recursos ante la administración*, en *IM Ley*, t. 85, pág. 906.

¹⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 4ª ed., t. I, cap. V, México, Ed. Porrúa 1968, pág. 318.

¹⁹ González Pérez, Jesús, *El procedimiento administrativo*, pág. 368. En el mismo sentido, Cassagne Juan Carlos, op. cit., pág. 24, que acertadamente distingue "ejecución coactiva" y "ejecutoriedad".

ejecutoriedad no tiene albergue en el diccionario de la lengua española."

2. *Facultades de coerción otorgadas por el ordenamiento jurídico*

Esta posibilidad que tiene la Administración de efectivizar por sus actos¹⁷, es una manifestación del poder del Estado. La ejecutoriedad existirá toda vez *que la Administración tenga otorgadas en él orden jurídico facultades de coerción* para hacer cumplir aquella ejecutividad por la fuerza o por sí misma,¹⁸ En este

¹⁷ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, pág. 539.

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, 1963-1969, pág. 279.

¹⁸ La ejecutoriedad está reservada para el acto administrativo; los reglamentos y simples actos de la administración carecen de ejecutoriedad. En igual sentido Cassagne, *op. cit.*, págs. 81-82, dice: "...pero no solamente por no participar del mismo régimen jurídico de los actos administrativos el reglamento carece de ejecutoriedad, sino también por la sencilla razón de que teniendo el mismo contenido normativo de carácter general, su aplicación o cumplimiento, respecto del particular o administrado, se llevará a cabo mediante el dictado de los actos administrativos pertinentes".

El mismo autor, *op. cit.*, págs. 82-83, partidario de la distinción entre Actos administrativos y actos civiles de la administración, afirma que estos últimos no gozan de la prerrogativa de la ejecutoriedad. Desestimamos dicha distinción siguiendo a Gordillo, *El acto administrativo, op. cit.*, págs. 67-68; FJorini, *Teoría jurídica del acto administrativo, op. cit.*, págs. 34 y ss.

*° Gordillo, Agustín A., *Procedimiento y recurso administrativo, I* ed.*, *op. cit.*, pág. 105, cita el acertado ejemplo de la declaración impositiva de que un habitante debe una determinada suma de dinero al Fisco, *es ejecutiva* pues debe cumplirse, pero *no es ejecutoria*, pues la Administración no puede ella misma vender los bienes del individuo para cobrar la deuda, deberá pues recurrir a la justicia para que dicha ejecución se efectúe. En contra Korini, Bartolomé, *op. cit.*, pág. 143, quien dice que la ejecutoriedad constituye un principio que se asienta en la eficacia del acto administrativo, "no proviene de una autorización, ni norma expresa legislativa...", -siendo "su contenido operativo" propio de las normas estatales de derecho público. En contra Cassagne, *op. cit.*, pág. 53, quien afirma que la noción de ejecutoriedad no incluye necesariamente la coacción.

sentido el anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos para la provincia de Mendoza, en sus artículos 81 y 82, dice: "Art. 81. — El acto administrativo es ejecutorio cuando el ordenamiento jurídico, en forma expresa o razonablemente implícita, reconoce a la autoridad con funciones administrativas la atribución de obtener su cumplimiento por el uso de medios directos o indirectos de coerción"; "Art. 82. — Cuando el acto es ejecutivo pero no ejecutorio, se deberá solicitar judicialmente su ejecución coactiva"; y el Proyecto de Gordillo, para el Partido de General Pueyrredón, - *n su artículo 163, dice: "Art 163.—El acto administrativo regular es ejecutorio cuando el ordenamiento jurídico reconoce a la administración la facultad de obtener su cumplimiento mediante ■el uso de medios directos o indirectos de coerción".⁸⁰

Esas facultades propias de la administración, deben ser otorgadas o concedidas *por él ordenamiento jurídico en forma expresa* {art 12, ley 19.549), y *categorica o en forma razonablemente implícita**^l. La totalidad del ordenamiento jurídico rige para cada caso administrativo que se pretenda considerar, pues aún las normas específicas reciben parte de su sentido, de las totalidades parciales y totales a que sistemáticamente pertenece.³² Es unánime en doctrina el reconocimiento de la unidad del derecho, como pirámide integral y jerarquizada. La plenitud hermética o totalidad •orgánica del derecho, configúrase como normación unitaria, continua y conexas, sin poros o intersticios en su estructuración. Por su base apriorística, todos los casos son atrapados por el ordena-

²⁰ Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos para la Provincia de Mendoza, *op. cit.*, pág. 16 y Ley 3909 de Mendoza, arts. 81 y 82.

Gordillo, Agustín A., *Proyecto para la Municipalidad de General Pueyrredón*, *op. cit.*, pág. 244.

²¹ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, *op. cit.*, págs. 130 y ss.

Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, pág. 55, participa en cierta medida de la misma opinión al definir a la ejecutoriedad del acto administrativo, con criterio amplio, como la facultad atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública, para disponer el cumplimiento del acto sin intervención judicial, acudiendo, de ser necesario, al empleo de medidas de ejecución a fin de llevarlo a cabo.

^m Inares, Juan Francisco, *Poder discrecional administrativo*, Buenos Aires, Abelardo-Perrot, 1958, págs. 41-42-

miento jurídico y pueden ser resueltos por el derecho, aunque no siempre por la ley.²³

"*Una de las consecuencias de la verdad de que el caso está siempre regido por la totalidad del orden jurídico es la incorporación de la *fórmula de razonabilidad*; en cuanto contenido dogmático constitucional, a la ley que rige la Administración" ^u.

La constitución impone que *todas las normas sub-constitucionales deben ser razonables*, aún aquellas que son resaltado de las leyes que se cristalizan en normas concretas e individuales, lo que implica que, además de rectitud de fines, deben tener proporcionalidad asdotógica entre los fines y las modalidades de obrar.²⁵

3. *La ejecutoriedad presupone la ejecutividad o exigibilidad del acto*

La ejecutoriedad presupone que el acto es ejecutivo, es decir, jurídicamente eficaz e implica la ejecución forzosa o la acción oficiosa de la Administración, en otros términos, podemos decir que la ejecutoriedad es un elemento contenido en el acto exigible.²⁸

Los autores franceses²⁷, a esa ejecutoriedad la llaman "action

²⁸ García Maynez, Eduardo, *Diálogo sobre las fuentes formales*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. II, n. 42, México, 1949, 4^{to} Tr. 901-Júg.

Guillen, Pedro H., *La interpretación de la ley y las fuentes supletorias de nuestro derecho positivo*, en *Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Marcos*, año VIII, n^o 1, I, 1944, pág. 596.

Dromi, José Roberto, *La jurisprudencia como fuente y como conocimiento del derecho*, en *Revista Jurisprudencia Argénte*, 29-3-68.

■* Coaio, Garlos, *El derecho en el derecho judicial*, pág. 102.

²⁵ Fiormi, Bartolomé, *La discrecionalidad en la administración pública*, pág. 115, dice: "Asimismo como al legislador se le obliga, aunque sin sanción, a dictar leyes justas, o al magistrado sentencias dignas y probas, al administrador se le impone el deber de dictar actos oportunos".

²⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, t. I, cap. V, págs. 317 y ss.: "La legislación administrativa prevé, en determinados casos, que se cumplan ciertas condiciones, términos, modalidad, requisitos o elementos previos y complementarios, cumplidos los cuales se procede a su ejecución".

²⁷ Ampliar, respecto de la noción de ejecutoriedad del acto administrativo'

d'office", "privilège du préalable", "privilège d'exécution d'office", "exécution forcée", en cuanto importa para la administración la prioridad de atenderse a su propia decisión ante de toda verificación por la justicia,²⁸

en la doctrina extranjera en Cassagne, Juan Carlos *op. cit.*, págs. 29 y 30.
—> La doctrina española habla de ejecutoriedad o acción directa, o decisión ejecutoria.

García Trevijano Fos, José Antonio, *op. cit.*, t. I, pág. 400.

González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, t. I, Madrid, 1964, págs. 104-105.

Gascón y Marín, José, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Madrid, Reus, 1950, págs. 432-433.

González Pérez, Jesús, *La ejecución forzosa en la nueva ley de procedimiento* en *DA* (Documentación Administrativa), nº 1, 1958, págs. 15 y ss.

Retortillo González, Cirilo Martín, *Suspensión de los actos administrativos por los tribunales en lo contencioso*, Madrid, 1963, págs. 31 y ss.

Guaita, Aurelio, *Eficacia del acto administrativo*, en *RJJP*, nº 25, pág. 171 y ss.

Parada Vázquez, José Ramón, *Privilegio de decisión ejecutoria y proceso administrativo*, en *R.A.P.*, nº 55, Madrid, 1968, págs. 109 y ss.

García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, 6ª ed., t. I, Madrid, 1957, pág. 246.

■—La doctrina italiana distingue entre ejecutoriedad y ejecutividad.

Raneletti, Oreste, *Teoría degli atti amministrativi speciali*, Milán 1945, pág. 127.

Zanobini, Guido, *Corso di diritto amministrativo*, t. I, Milán, 1953, pág. 293.

Santi Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Padua, 1937, páginas 282-283.

"La doctrina alemana le llama "coacción inmediata".

fortshoff, Ernst, *op. cit.*, pág. 390.

—• En el derecho administrativo norteamericano se le denomina "Bummary powers" (potestades de ejecución).

Cfr. Adams, John darke, *El derecho administrativo norteamericano*, Buenos Aires, EUDEBA, 1964, pág. 32.

Lefebure, Marcus, *Le pouvoir d'Action Unilatérale de l'Administration en Droit Anglais et Français*, París, 1961, págs. 157 y ss.

²⁸ Benoit, JPrancis P., *Droit Administratif Français*, París, 1968, páginas 553 y ss.

Buttgenbach, André, *Manuel de droit Administratif*, 1ª parte, 3ª ed., Bruselas, 1966, págs. 344-345.

"La acción directa —dice Gascón y Marín— supone que la decisión de la Administración tiene que cumplirse, ha de ejecutarse; que la Administración ha de tener medio jurídico para obligar a **tal** cumplimiento; que la Administración puede realizar por sí sus propias determinaciones, sin necesidad de acudir a órganos de otro Poder; actuando rápidamente y por propia autoridad".²⁸

Pero debemos agregar a esta conceptualización el recaudo inexcusable de que la ley expresamente disponga la ejecutoriedad previendo los medios coactivos que pueden usarse y los alcances de su ejercicio. Este privilegio, característico de la concepción francesa *del* derecho administrativo, ligado a la idea de régimen administrativo; contrasta con la concepción sajona en la que el Estado está sometido al Juez en las mismas condiciones que un particular.³⁰

La ejecutoriedad aparece en el acto administrativo cuando se ha cumplido todo el proceso de formación del mismo y el ordenamiento jurídico le otorga, además de la obligatoriedad de su cumplimiento, la posibilidad de su pronta realización; aunque puede acontecer que comience luego de haberse cumplido alguna condición o plazo como elemento modal del acto.

La ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados que pueden ser realizadas aún contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos.⁸¹ La Administración Pública *proyecta el*

Laudabére, A. de, *Traite Élémentaire de Droit Administratif*, París, 1953, pág. 176.

Rivero, Jean, *Droit Administratif*, París, 1962, paga. 89 y ss., distingue entre "privilège du préalable" y "privilège d'exécution d'Office", que respectivamente significan presunción de legitimidad y ejecutoriedad.

Ghinot, *Le privilège d'exécution (Office de l'Administration)*, París, 1945, pág. 35, diferencia "privilège du préalable" (decisión administrativa) de la "action d'Office" (procedimiento por el que se realiza materialmente la decisión).

²⁰ Gascón y Marín, José, *op. cit.* t I, pág. 433.

³⁰ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1956, pág. 202, nota 3.

³¹ Romano, *op. cit.*, pág. 282.

contenido operatorio de la decisión, cuando el acto es exigible y eficaz; habiéndose expresado la misma por una serie de actos complementarios de vida jurídica distinta como la publicidad, notificación, inscripción, fiscalización, o aprobación del acto administrativo principal.

Este sistema importa una verdadera prerrogativa estatal como manifestación concreta del principio de autotutela administrativa; *la Administración aparece investida por el orden jurídico, de los poderes necesarios para declarar por sí misma, unilateralmente, cual es su derecho y proceder a ejecutarlo de oficio y directamente por sus propios medios, sin, intervención previa de los Tribunales.*³² Esto no significa negar la posibilidad de anulación del acto por desconocimiento de los derechos de los administrados frente a posibles excesos de la administración; en otros términos el acto administrativo puede contener la impronta operativa de la ejecutoriedad, sin perjuicio de las impugnaciones que puedan corresponder.

IV. EJECUCIÓN

Es el *medio procedimental* por el que se efectiviza el acto y se actualiza la decisión administrativa, presume un acto administrativo definido, válido y perfecto.

La ejecución *es el título procesal* que las normas establecen para la realización judicial del acto administrativo³³ que forma lo que se denomina "*proceso de ejecución judicial*"³⁴ y para la realización administrativa del mismo que se denomina "*proceso de ejecución administrativa*".

³² Royo Villanova, *Elementos de derecho administrativo*, t. I, Valladolid, 1955, pág. 114.

Alvarez Tabio, *El proceso contencioso administrativo*, La Habana, 1954» pág. 262.

³³ Fiorini, Bartolomé, *Manual de derecho administrativo*, op. cit» t I» pág. 298.

Carbone, *Esecuzione dell'atto amministrativo*, en *Enciclopedia del Diritto*» XV, Milán, 1966, págs. 412 y ss.

La ejecutoriedad expresa el contenido operatorio, que tiene el acto administrativo, independiente *del procedimiento de ejecución*, para realizarse directamente por medio de los órganos estatales en ejercicio de la función administrativa.

Ejecución y ejecutoriedad del acto reflejan dos momentos de contenido distinto, en la realización del acto.

V. SÍNTESIS ESQUEMÁTICA

. A modo de síntesis, podemos resumir en el siguiente esquema, las diferencias entre ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución:

| | <i>Caracterización</i> | <i>Integración del acto</i> | <i>Carácter o efecto del acto</i> | <i>Medias de coerción</i> | <i>Presupuesto</i> |
|----------------------|---|-----------------------------|---|--|---|
| <i>EJECUTIVIDAD</i> | Obligatoriedad, exigibilidad, deber de cumplirlo. | Si | Propiedad esencial cualidad inseparable, elemento necesario del acto. | No autoriza el empleo de medios de coerción. | 1) Acto adm. y presumiblemente válido. |
| <i>EJECUTORIEDAD</i> | Posibilidad de la Adm. otorgada por el ordenamiento jurídico, de ejecutar por sí mismo sus decisiones. Imputación normativa expresa o razonablemente implícita. | SjÉ, pero no siempre. | Cualidad contingente o accidental del acto. Principio meramente inductivo del acto. | <i>Sí</i> | 1) Acto adm. perfecto. 2) Acto adm. presumiblemente válido. 3) Acto adm. exigible. |
| <i>EJECUCIÓN</i> | Realización del acto, actualización de la decisión adm. | No | Efecto del acto, no forma parte del mismo, es un resultado. | <i>Sí</i> | 1) Acto adm. definitivo perfecto. válido, ejecutorio. 2) Decisión adm. o decisión jud. 3) Hay solución de continuidad entre el acto y la ejecución. |

VI. DECISIÓN EJECUTORIA

No cualquier manifestación de la actividad administrativa reúne inexorablemente su condición de ejecutoriedad, máxime si se admite la teoría de la "inexistencia" de los actos administrativos, o en su lugar se habla de "simples hechos administrativos", o "vías de hecho" de la Administración. La ejecutoriedad es privativa de ciertas decisiones administrativas, que se "*imputan normativamente*" al acto que, luego puede ser anulado, pero mientras esto no acontezca, podrá ser ejecutado por la administración pública como consecuencia del principio de presunción de legitimidad que proyecta hacia todos los actos que produzca.³⁴

La decisión ejecutoria la conforma el acto administrativo dictado por *autoridad competente* que declara la voluntad del Estado con el objeto de *crear efectos jurídicos*,³⁵ Los efectos de derecho pueden ser el nacimiento, la modificación o la extinción de una relación jurídica. Por ello, no son decisiones ejecutorias: a) Las que no tienen efectos jurídicos (por ej. las preparatorias, las consultivas) ; b) Las que reiteran otras ya dictadas y que no modifican una situación jurídica creada por ella; c) Las conminaciones, prevenciones y/o advertencias para hacer cumplir un acto; d) Los actos de mera ejecución, pues se limitan a cumplir la decisión ya dictada; e) Las circulares o instrucciones ministeriales, que no modifican o extinguen los derechos u obligaciones de los adminis-

s* Fiorini, Bartolomé, *Manual de derecho administrativo, op. cit., t I*, pág. 299.

³⁵ Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, 3* ed., pág. 33.

Hauriou, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 11* ed., (París, 1927), pág. 356, define la decisión ejecutoria como toda declaración de voluntad destinada a producir un efecto de derecho, frente a los administrados, emitida por una autoridad administrativa, en una forma ejecutoria, es decir, en una forma que entraña la ejecución de oficio.

Ver y ampliar en Sarria, Félix, *La decisión ejecutoria en la Administración*, publicado en el Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, año 1, n* 1, Córdoba, 1937, págs. 209 y ss.; Carrillo, Pedro, *Ejecución del acto administrativo*, en *Revista La Ley*, t, 40, págs. 989 y ss.

trados; f) Las recomendaciones y congratulaciones al personal o a funcionarios determinados no son decisiones ejecutorias, pues carecen de virtualidad jurídica.

La autoridad competente para declarar la voluntad del Estado, en una esfera de atribuciones propias del órgano estatal, debe ser considerada en razón del grado, de la materia y del territorio; sobre este tópico volveremos al hablar de los presupuestos de la ejecutoriedad.

Los efectos de la decisión ejecutoria tienen lugar desde el momento en que se "*dicta*", salvo que en forma expresa su ejecución sea diferida, o que los mismos están subordinados a una condición o necesiten la aprobación de otro órgano.

La prórroga de un término para cumplir un acto, no modifica a éste, se trata sólo de una modalidad, porque el plazo concierne a su ejecución y no a su constitución o formación.³⁸

³⁸ Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo, op. cit.*, pág. 35.. Sobre la invalidez de cláusulas accesorias o accidentales, cfr. el art. 16 de la ley 19.549, que dice: "La invalidez de una cláusula accidental o accesorio de un acto administrativo, no importara la nulidad de éste, siempre fuere separable y no afectara la esencia del acto emitido".

CAPÍTULO III

EJECUTORIEDAD

- I. ¿Carácter esencial o contingente del acto administrativo?
- II. Fundamentos:
 1. Razones políticas.
 2. Razones jurídicas (presunción de legitimidad):
 - a) Concepto y régimen legal.
 - b) Reseña jurisprudencial.
- III. La facultad del órgano ejecutivo para proceder a la ejecución coactiva de las decisiones estatales no tiene arraigo o fundamento constitucional.
- IV. Presupuestos:
 1. Elementos o requisitos del acto administrativo.
 2. Vicios.
 3. Eficacia del acto: notificación.
- V. Especies:
 1. Ejecutoriedad judicial o indirecta (propia o mediata).
 2. Ejecutoriedad administrativa o directa (impropia o inmediata).

CAPÍTULO III

EJECUTORIEDAD

I. ¿CARÁCTER ESENCIAL O CONTINGENTE DEL ACTO ADMINISTRATIVO?

Los elementos del acto administrativo (sujeto, competencia, objeto, forma etc.), hacen a la validez del mismo, en razón de la juridicidad y legalidad del quehacer administrativo. "El acto existente y presumiblemente válido, suma un atributo que no es a su existencia y validez, sino a su realización, es decir a su operatividad ejecutoria".¹

La ejecutoriedad del acto administrativo no es un presupuesto condicionante de la existencia del mismo. *No es una propiedad esencial ni una cualidad inseparable del acto* que sin ella haría imposible la eficacia de la autoridad administrativa.³ Es un principio meramente inductivo y contingente del acto administrativo, pues no hace a su esencia "y vale en tanto el derecho positivo de cada país lo auto-

¹ Fiorini, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, pág. 143.

³ En contra: Diez, Manuel María, *El acto administrativo, op. cit.*, página 207; Carillo, Pedro, *Ejecutoriedad del acto administrativo*, en *Revista La Ley*, §. 37, págs. 869 y ss.

Bielsa, Rafael, t. II, pág. 90, dice que la ejecutoriedad es un "atributo inseparable o cualidad propia del acto administrativo". En el mismo sentido Fernández de Velazco, *op. cit.*, pág. 23; De Valles, *op. cit.*, pág. 355, t. I; Vitta, *op. cu.*, pág. 274; Rolland, Luis, *Précis de droit Administratif*, 7* ed., París, pág. 58.

riza y con la extensión y medida que lo consagra⁸, siendo la razón suficiente para suspenderse *ipso iure* sus efectos cuando el acto es impugnado a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales **que** se interpongan.⁴

¿Constituye la ejecutoriedad un principio del acto administrativo, o por el contrario, tal regla no existe y su carácter es excepcional? •

Es evidente que la respuesta a dicho interrogante depende del ordenamiento jurídico y es también cierto que los artículos 12 y 9, inc. b) de la ley 19.549, si bien consagran la regulación de la ejecutoriedad del acto administrativo, en otros términos "determinan su régimen jurídico", establecen que la Administración podrá poner en práctica sus decisiones por sus propios medios, "siempre que la ley o la naturaleza del acto no exigieren la intervención judicial"*

³ Gordillo, Agustín, *Procedimientos y recursos administrativos*, op. cit., I^o *d., paga. 106-107.

Linares, Juan Francisco, op. cit., págs. 908-909, dice: "Que no puede invocarse el principio de la ejecutoriedad con un rigorismo e inflexibilidad tales que ni los mismos textos legales tienen, sin advertir que esas valoraciones de "poder" se conjugan en cada caso con otras de seguridad, de orden y justicia, en favor de los administrados, que las compensen y morigeren según las circunstancias del caso".

⁴ En contra: *La Ley*, t. 38, pág. 595, Fallos C.S.N., t. 126, pág. 149; Sarria, Félix, *Teoría del recurso contencioso administrativo*, 2^a ed., Córdoba, 1940, pág. 147.

Velazco, Recaredo F. de, *El acto administrativo*, ed. 1929, págs. 13-23.

C.S.N., en *Jurisprudencia Argentina*, t. 75, pág. 918, con nota de Alberto Spota, "Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos: aplicación del derecho civil**".

Treves, Giuseppino, op. cit., págs. 71 y ss., n.º 12-5.

Admiten el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo:

Diez, Manuel María, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Omeba, t. II, págs. 257 y ss.

Marienthoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., T. II, págs. 374 y ss.

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, 6^a ed., t. II, Buenos Aires, ed. La Ley, 1966, págs. 89 y ss.

Fiorini, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, op. cit., paga. 139 y ss.

⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit., págs. 55-59.

En nuestro derecho positivo la ejecutoriedad no es un principio o regla general, sino un carácter contingente del acto en tanto el ordenamiento jurídico lo prevé.

*La ejecutoriedad necesita de una norma para realizarse, pues no está fijada en la actividad administrativa, la falta de los elementos para la ejecutoriedad del acto administrativo, no provocan su inexistencia, menos su nulidad, pues se refieren a la imposibilidad para su realización,*⁶

El error en que incurre gran parte de la doctrina, deriva del hecho de confundir los conceptos de ejecutoriedad y ejecutividad, atribuyéndoles idénticas características y efectos. La ejecutoriedad no hace a la naturaleza y finalidad de la actividad administrativa, como un particular "vis jurídica" del acto que debe actuar necesariamente.⁷ Además, debe consignarse que no todos los actos administrativos son ejecutorios, pues gran número de actos administrativos, por no decir la mayor parte, son "no ejecutorios", v.gr. actos administrativos declarativos, conformadores, certificadorios y registrales. Ejemplificando digamos que no son ejecutorios los actos por los que: se registran nacimientos, matrimonios, transferencias de bienes, certificación de actos o hechos, etc.⁸

Entre el acto y la ejecución hay solución de continuidad, salvo que lo exijan superiores razones de interés público.

Por otra parte, los actos ejecutorios *no son siempre los mismos* o en algunos países los actos ejecutorios *son menos que en otros*; todo ello nos demuestra que la ejecutoriedad no hace a la esencia del acto, y que cada país lo establece en forma particular según su régimen político y la estructuración constitucional del mismo. De la correlación entre los principios jurídicos y principios de poder que componen el régimen político, depende la variación axiológica del

⁶ Korini, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, op. cit., pág. 139.

⁷ En contra: Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, op. cit., págs 90-91, t II.

⁸ Cfr, Sayagues Laso, Enrique, op. cit., t. I, págs. 429-430.

Gordillo, Agustín, *El acto administrativo* op. cit., 2ª ed., págs. 87-88,

Gassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit., pág. 54-55.

factor ideológico (liberal, socialista, comunista, democrático), que ya puede tutelar a los derechos subjetivos de los individuos como la omnipotencia estatal.⁸

II. FUNDAMENTOS

¿Cuáles son los fundamentos por los que la Administración Pública puede ejecutar por sí y sin previa autorización judicial, ciertos actos administrativos? ¿Dónde reside esa especial virtualidad ejecutoria de los actos administrativos?

1. Razones políticas

En cuanto al aspecto político, razones superiores de interés general exigen que la actividad de la administración no debe resultar obstaculizada por la acción de los particulares o administrados¹⁰, por otra parte los servicios públicos serán así ejecutados en forma regular y continua sin demora o impedimento alguno. Los fines públicos no pueden ser diferidos.

Además, se afirma, que la función gubernativa en ejercicio del poder soberano, incluye en sí el derecho de mando y de coerción

S Verdu, Pablo Lucas, *Introducción al derecho político*, Barcelona, 1958, págs. 115-116.

Jiménez de Parga, Manuel, *op. cit.*

Reynaud, Jean, *Introduction à la science politique*, traducción castellana de Javier Pradera, Madrid, Tecnos, 1960.

Duverger, Maurice, *Méthodes de la science politique*, París, 1959, páginas 26-27.

¹⁰ Fragola, Umberto, *Gli atti amministrativi*, Turin, 1952, pág. 77.

Gascón y Marín, José, *op. cit.*, t. I, págs. 434-435.

Carrillo, Pedro, *Ejecutoriedad del acto administrativo*, en *Revista La Ley*, t. 37, pág. 874.

Hauriou, Maurice, *La Jurisprudence Administrative de 1892 À 1929*, t. I, París, 1929, pág. 557.

necesitándose lógicamente admitir una cierta diferencia entre el modo del ejercicio de las facultades que le son inherentes y aquel de los derechos subjetivos de los ciudadanos. "La diferencia consiste en esto: que el uso de la fuerza colectiva para la actuación de derechos subjetivos del Estado, no tiene necesidad de ser autorizado o legitimado con la intervención de la función jurisdiccional, siendo por sí mismo legítimo."¹¹

La Administración Pública goza de atribuciones jurídicas especiales que le son otorgadas en mérito a que debe cumplir múltiples funciones que atienden intereses de carácter general.

Para ello la administración pública debe adoptar decisiones que atañen específicamente al cumplimiento de esas funciones, pero si esas decisiones unilaterales, que constituyen actos administrativos, no pudieran ejecutarse inmediatamente, la acción administrativa se retardará o aún se paralizará por la acción individual de los administrados en la presunta defensa de un derecho subjetivo.¹²

La facultad de la Administración Pública de exigir coactiva y directamente las propias decisiones, deriva del mismo poder público¹³ conceptualizado como capacidad de dictar mandatos imperativos en vista a un fin.

La ejecutoriedad del acto administrativo, como manifestación de la *autotulela de la Administración Pública*, que por sí misma provee a la realización de sus decisiones, hállase ínsita en la naturaleza de la función ejercida, cuando la ley o un contrato, celebrado por la Administración y un particular, le acuerda tal carácter.¹⁴ La ejecutoriedad es una consecuencia natural de la juridicidad y la lega-

W Mortara, Ludovico, *Comentario del código e dellU leggi de procedura civile*, 4ª ed., t. I, Milán, pág. 25.

Carrillo, Pedro, *op. cit.*, pág. 874.

13 Gascón y Marín, José, *op. cit.*, pág. 435, t. I.

Lefebure, Marcus, *op. cit.*

Villar Palasi, *La doctrina del acto administrativo*, en *R.A.P.*, nº 3, Madrid, 1952, págs. 11 y ss.

W Raneletti, Oreste, *op. cit.*, pág. 127.

Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, t. II, pág. 366.

Zanobini, Guido, *op. cit.* 2ª ed., t. I, pág. 325.

M Rolland, L., *Précis de Droit Administratif* 9ª ed., París, 1947, pág. 50,

lidad que así justifica la realización inmediata y unilateral de los actos administrativos. La existencia del privilegio de la acción de oficio se fundamenta en la exigencia de interés público y de servicios públicos continuados»¹³

2. Razones jurídicas (presunción de legitimidad)

a) Concepto y régimen legal

El *fundamento jurídico* reside en la presunción relativa de legitimidad del acto, pues en principio no hay riesgo en ejecutar actos que se reconocen jurídicamente legítimos.

Consiste en una suposición de que el acto fue emitido conforme derecho, o sea que en principio es un acto regular. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos, por eso crea la presunción de que son legales, es decir que se presumen válidos y que respetan las normas que regulan su producción (Fiorini).

En derecho administrativo, de acuerdo al artículo 12 de la ley 19.549: "El acto administrativo goza de presunción de legitimidad", y por aplicación extensiva de las normas de derecho privado, artículos 1038 y 1046 del Código Civil, los actos administrativos anulables se presumen legítimos, se reputan válidos, no así los actos administrativos nulos.

Ya la Corte Suprema de la Nación en el caso S.A. Ganadera "Los Lagos" c/Nación Argentina, declaró, refiriéndose a los actos administrativos, que esos "actos por serlo tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos, debe necesariamente ser alegada y probada en juicio".¹⁶

El acto administrativo se presume legítimo porque emana de una

¹⁵ Buttgenbach, André, *op. cit.*, t. I, pág. 345.

¹⁶ G.S.N., *Fallos*, t. 190, pág. 142; *La Ley*, t. 23, pág. 251, fallo 11.774.

autoridad administrativa; porque se dicta, por regla general, de acuerdo con formas expresas y hasta solemnes, y porque en general se apoya en textos legales.¹⁷

La doctrina prevaleciente rechaza el argumento, pues considera ■ *que dicha*, presunción y ejecutoriedad son cosas independientes, son consecuencias paralelas y distintas derivadas del carácter público de la potestad administrativa. Pero no puede decirse que una derive de la otra o tenga en la otra sus fundamentos. Más aún, un acto ejecutorio puede luego ser declarado "ilegítimo" por un órgano jurisdiccional.¹⁸ Lentini considera que los dos argumentos estimados en su conjunto justifican ampliamente la ejecutoriedad del acto administrativo.¹⁸

El acto administrativo ejecutorio presupone un acto administrativo exigible, obligatorio. La ejecutoriedad da por sobreentendida la ejecutividad del acto administrativo.

Ahora bien, la ejecutividad requiere un acto presumiblemente válido, o sea, dotado de *presunción de legitimidad*.

La ley 19.549, en su artículo 12, 1ª parte, dice: "El acto administrativo goza de presunción de legitimidad". ¿Qué significa ello? La presunción de legitimidad consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, o sea que en principio es un acto regular. Dicha presunción provoca una serie de consecuencias jurídicas: 1) Necesidad de alegar la ilegitimidad, o sea invocarla o pedirla; 2) Prohibición de los jueces para declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos; 3) Necesidad de probar la ilegitimidad.²⁰

W Carrillo, Pedro, *op. cit.*, págs. 874-875, *La Ley*, t. 37.

Bielsa, Rafael, *Ideas generales sobre lo contencioso administrativo*^ *op. cit.*, pág. 23.

Vitta, Gino, *op. cit.*, t. I, pág. 373.

¹⁸ Zanobini, Guido, *op. cit.*, t. I, pág. 266.

^M Lentini, Arturo, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, t. I, n° 5, Milán, 1939, pág. 211.

Landi, Guido, y Potenza, Giuseppe, *Manuale di diritto amministrativo*, 4ª ed., Milán, Ed. Giuffrè, 1971, pág. 251. (L'atto amministrativo si presume conforme al diritto, finché non intervenga un altro che lo dichiari illegittimo.)

²⁰ Cfr. Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, *op. cit.*, páginas 119 y ss.

Siendo la presunción de legitimidad un presupuesto para que proceda la ejecutoriedad del acto administrativo, va de suyo que habrá que determinar en cada caso si la existencia de vicios o defectos en el acto obsta a tal presunción.³¹

Por ello, los actos con vicios manifiestos y groseros, carecen de la presunción de legitimidad.²² Son actos de "*ilegalidad manifiesta*" (actos nulos) y *actos inexistentes*, en su caso. Si carecen de presunción de legitimidad, carecen también de ejecutoriedad.

b) *Reseña jurisprudencial*²³

En el conflicto entre dos presunciones de legitimidad del acto administrativo y el "fumus bonis juris" que puede alegar quien invoca la protección jurisdiccional a los efectos de que no se innove, el Poder Judicial ha de inclinarse ante el interés público que alega la Administración y ante el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo (S.G. Mendoza, marzo 26-963, *La Ley*, 114-477).

Aunque la validez del acto administrativo juegue sólo como una presunción "juris tantum",³ ésta únicamente puede ser destruida mediante una rigurosa apreciación de los elementos existentes para, determinar, prima facie, la verosimilitud del derecho que se invoca frente a una resolución administrativa y aplicarse siempre con criterio restrictivo (C. Fed. Rosario, julio 28-964, *La Ley*, 115-418).

Los actos administrativos emanados de funcionarios que obran en

Gassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit., págs. 86-90.

²¹ Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo* op. cit., pág. 88.

²³ Cit. Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo* op. cit., pág. 88; Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, op. cit. > pág. 121; Marienhoff, Miguel S., op. cit., t. II, págs. 468-478; Fiorini,, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, op. cit., pág. 295.

La ley 16.986 admite en estos casos la *acción de amparo*; en el mismo sentido C.S.N., JS1 *Derecho*, t. 20, pág. 393, l. 18, pág. 295, t. 21, pág. 312-*Pollos*, t. 252, pág. 39-50, de 1962, caso Acuña Hnos.

²³ *Actualización de jurisprudencia. (El acto administrativo)*, en *La Ley* 5 de mayo de 1971, t. 141.

ejercicio de la función pública, deben presumirse legítimos y como tales habrán de ser respetados y acatados (G. 1º Apel.3 San Isidro, abril 29-965, *La Ley*, 119-51).

Los jueces tienen que extremar la prudencia para suspender la ejecutoriedad de un Decreto Ejecutivo, por ser ésta una consecuencia propia de los actos administrativos que gozan de una presunción de legitimidad. Asimismo, con ello se puede afectar el principio de la división de los poderes, (G.N. Fed., sala contenciosoadministrativa, setiembre 13-1965, *La Ley* 119-844).

El alcance del control judicial de las resoluciones jurisdiccionales* administrativas no depende de reglas generales u omnicompresivas, sino que ha de ser condicionado a las modalidades de las distintas situaciones jurídicas y a la magnitud de los intereses comprometidos. (C.S., setiembre 17-965, *La Ley*, XXVII₃ 63 sum. 9).

Los actos administrativos, por serlo, tienen en su favor la presunción de constituir legítimo ejercicio de la actividad administrativa. Dicha presunción se basa en la prevalencia del interés público sobre el interés privado y en la consecuente necesidad de que la administración pueda ejecutar le inmediato sus actos (G.N. Trab., sala V., setiembre 27-965, *La Ley*, 121-102).

Los actos administrativos son "anulables"* y no nulos, pues media a favor de ellos la "ejecutoriedad" y la presunción de legitimidad" (C. S. Santa Fe, octubre 20-966, *La Ley*, 126-797 [15.339-SJ])

No cabe duda que los jueces tienen que extremar la prudencia para suspender la ejecutoriedad de un decreto del Poder público,, por ser esta una consecuencia propia de los actos administrativos que gozan de una pretensión de legitimidad. Gon ello se puede afectar también, el principio de la división de los poderes (G.N. Fed., sala contencioso administrativas diciembre 22-966, *La Ley*, 125-633).

No procede la declaración de oficio de la invalidez de los actos administrativos pues se requiere una investigación de hecho en cuanto la presunción sólo cede ante pruebas fehacientes en contrario- (C.N. Fed., sala civil y com., marzo 15.967, *La Ley*, 127-173).

Una de las correcciones admitidas a los principios emanados del derecho privado, es la de que la presunción de legitimidad ínsita *exk* los actos administrativos, excluye la posibilidad de que existan nu-

lidades manifiestas (C2a. La Plata, sala II, marzo 21-967, *La Ley*, 129-929).

La amplitud de la potestad jurisdiccional que ejerce el Superior Tribunal sobre el control de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo hace posible considerar los defectos formales de la tramitación que originó el reclamo administrativo (S.T. Entre Ríos, abril 5-967, *La Ley*, XXIX, 61, sum. 7).

La resolución administrativa que constituye un acto viciado absolutamente nulo, no goza de validez por subsunción específica normal, sino por habilitación y en este sentido tuvo una vigencia precaria hasta que se le revocó por el propio autor (S.C. Mendoza, setiembre 25-967, *La Ley*, 129-1070 [16933-S.]).

La presunción de legitimidad que revisten, en principio, los actos administrativos, producen sus efectos sobre todos los elementos que la integran, o sea, el sujeto, el objeto y la forma (G.N. Civ., sala F-, noviembre 7-967, *La Ley*, 131-20).

Las reglas del Código Civil, artículos 1037 y ss., sobre nulidad de los actos jurídicos, aunque no se han establecido para aplicarlas al derecho administrativo, sino al privado, constituyen una construcción jurídica basada en la justicia que puede aplicarse por extensión al derecho administrativo (S.T. Misiones, sala de feria, enero 15-968, *La Ley*, XXIX, 61, sum. 6).

Los actos administrativos tienen presunción de legitimidad; quien pretenda lo contrario debe probarlo. Ello permite la ejecutoriedad inmediata de las resoluciones dictadas. (Doctrina de primera instancia). (G. N. Civ., Sala C, octubre 15-970, *La Ley*, 140-614).

Frente al principio de legitimidad de los actos administrativos éstos, cualquiera que sea el vicio de que adolezcan, no pueden ser invalidados de oficio sino a requerimiento de parte interesada y mediando una investigación de hecho. Esta última exigencia puede llevar a la declaración de nulidad —absoluta o relativa—, según la naturaleza o gravedad del vicio o a pronunciarse por la inexistencia de consecuencias jurídicas (C. N. Fed., Sala contencioso-administrativa, marzo 16-970, *La Ley*, 139-808 [24.354-S]).

III. LA FACULTAD DEL ÓRGANO EJECUTIVO PARA PROCEEDER
A LA EJECUCIÓN COACTIVA DE LAS DECISIONES ESTATALES
NO TIENE ARRAIGO CONSTITUCIONAL ^{2*}

No existe en nuestra Constitución ningún texto que expresamente le adjudique al órgano ejecutivo la facultad de ejecutar coactivamente las decisiones estatales, como atribución propia y exclusiva.

Esta especial atribución no surge de modo expreso ni implícito, de la Constitución Nacional, no se trata de una atribución propia y exclusiva del Órgano Ejecutivo, especialmente *reservada* por el derecho positivo para ese órgano.²⁵

Por otra parte, tampoco tienen tutela constitucional la llamada zona de reserva administrativa o reserva de la Administración.²⁸

La actividad legislativa y jurisdiccional, ha sido reservada a los órganos legislativo y judicial, respectivamente; pues la primera está vedada al Órgano Ejecutivo por los artículos 14, 28, 31, 86 inc. 2^o, etc., y la actividad jurisdiccional se le prohíbe al Órgano Ejecutivo por el artículo 95, de la G JcF.

Pero la actividad administrativa no es privativa del Órgano Ejecutivo, sino que su ejercicio es compartido por los tres órganos del Estado.

Entendemos que la actividad administrativa comprende diversificadas especies de actividad estatal, de contenido heterogéneo e indefinido. La función administrativa no está sólo a cargo de la Administración (Poder Ejecutivo), sino que también es realizada por los otros poderes (órganos, más precisamente), bajo el mismo régimen jurídico.

²⁴ Gassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, *op. cit.*, pág. 21.

²⁵ Gfr. Gordillo, Agustín A., *Introducción al derecho administrativo*, *op. cit.*, págs. 137 y 182.

²⁸ Marienhoff, Miguel S. *op. cit.*, t. I, pág. 242.

Gassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, *op. cit.*, pág. 22, opina lo contrario.

González Pérez, Jesús, *El procedimiento administrativo* *op. cit.*, pág. 368.

Residualmente, por la negativa, es actividad administrativa la que no es legislativa ni jurisdiccional, ni gubernativa. Función administrativa es toda actividad que realizan los órganos estatales^ excluidos los actos materialmente gubernativos, legislativos y jurisdiccionales.²⁷

Esta fórmula tradicional del derecho austriaco-alemán, defendida por Mayer, Laband, Merkl,³ Jellinek, Fleiner y otros, y seguida en nuestro derecho por Gordillo²⁸, ha tenido cristalización normativa en la Const Nacional, al reservarse competencias exclusivas al Poder Judicial (art. 100 y 101) y al Poder Legislativo (art. 67, 25, 44³ etc.), en tanto ejercen funciones materialmente judiciales o sustancialmente legislativas; y permitiendo el ejercicio de la actividad estatal remanente (función administrativa) a todos los órganos: Ejecutivo (86 C.N.), Legislativo (58, 60 y 67 inc. 28 G.N.) o Judicial (99G.N.).

Por otra parte la ejecutoriedad de la decisión administrativa; la ejecución coactiva del acto, es un atributo o cualidad del acto administrativo; y el acto administrativo es una de las formas jurídicas por la que exterioriza la actividad administrativa del Estado, y la función administrativa puede ser ejercida por cualquiera de los tres órganos del poder (Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo y Órgano Judicial).

Ejecutoriedad..... del acto administrativo.
 Acto administrativo..... forma jurídica de exteriorizar la función administrativa.
 La función administrativa..... ejercida por los tres órganos del poder (Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, Órgano Judicial).²⁹

³⁷ Gfr. los criterios para conceptualizar la función administrativa en Marienhoff, Miguel S. *op. cit.*, t. I, págs. 42-60.

²⁸ Fleiner, F., *Instituciones de derecho administrativo*, Madrid, 1933, pá. 7.

Goróñillo, Agustín A., *Introducción al derecho administrativo, op. di**, págs. 87, 97, 154 y ss.

²⁰ En contra: Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo, op. cit.*, pág. 24, dice: "Sin embargo, habida cuenta de lo que ya hemos visto, también existen otros órganos estatales que ejercen porciones de la función administrativa como el Legislativo y Judicial, cuadra advertir que tal conclusión no se extiende a la actividad administrativa q\3B

IV. PRESUPUESTOS

1. *Elementos o requisitos del acto administrativo*

Para que un acto administrativo sea ejecutorio, debe ser perfecto, de una validez indubitable⁸⁰. Para ser perfecto debe contener todos los elementos esenciales que hacen a su formación de una manera definitiva³¹. ¿Cuáles son los elementos esenciales del acto administrativo?

La Corte Suprema de Justicia, en el comentado caso Los Lagos S.A. Ganadera c/Gobierno Nacional ^ dijo que los elementos esenciales del acto son: *Competencia, objeto y forma*, formulación ésta a la que posteriormente se le ha agregado la *voluntad*, con la que se integran los cuatro requisitos concretos exigidos por el orden ju-

realizan excepcionalmente dichos órganos. En efecto, la facultad de proceder a la ejecución coactiva de las decisiones estatales no puede considerarse conforme a la finalidad y sistemática constitucional, razonablemente comprendida en las funciones administrativas que por excepción desempeñan los órganos Legislativo y Judicial. Tal facultad integra la denominada 'Zona de reserva de la Administración', siendo una atribución exclusiva y propia del Poder Ejecutivo, no compartida con los otros órganos estatales (OX. v O.J.} ". Estimamos contradictoria la solución propuesta por el citado jurista, pues la ejecutoriedad, de tener arraigo constitucional, ella corresponde a la función administrativa (ejercida por los tres órganos), no al órgano Ejecutivo. No son coincidentes Poder Ejecutivo y función administrativa.

³⁰ Cannada Bartoli, Eugenio, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi** Milán, 1950, págs. 232 y ss.³* Sandulli, *Note sul potere amministrativo di toaziO7ie*, en *Riv. Trim. Dir. Publico*, 1964, págs. 619 y fis.

Si Así no pueden ser actos administrativos ejecutorios: a) Actos para los cuales falta posibilidad práctica de ejecución; b) Actos que nada impongan o actos negativos; c) Actos que no son ejecutorios por ausencia de disposición legal; d) Actos definitivos suspendidos o contra los que se interpongan recursos; e) Actos definitivos sujetos a homologación o aprobación. Gaetano, M., *Manual de Direito Administrativo*, 2* ed.ª Lisboa, 1947, pág. 444-.

Valles, A. de, *Elementé di Dritto Amministrativo*, Florencia, 1947, pág. 229.

32 S.C.N., *Fallos*, t. 190, pág. 142., y *Revista La Ley*, t. 23, pág. 251.

rídico para la conformación válida de un acto administrativo³³. Los citados son los requisitos o condiciones de legitimidad que, juntamente con el mérito u oportunidad conforman la legalidad del acto administrativo. A esos cuatro elementos se pueden subsumir otros propuestos por la doctrina como el motivo³⁴, la causa, el fin, etc. Estos últimos están abrigados dentro de la voluntad o del objeto en su caso.⁸⁵

La ley 19.549 en sus artículos 7 y 8, estatuye los requisitos esenciales del acto administrativo. El artículo 7^o dice: "*Requisitos esenciales del acto administrativo*. Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes:

- a) *Competencia*. Ser dictado por autoridad competente;
- b) *Causa*. Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable;
- c) *Objeto*. El objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos;
- d) *Procedimientos*. Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos;
- e) *Motivación*. Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b del presente artículo;

33 Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo* op. cit., pág. 24-1.

Forstioff, op. cit., pág. 314.

W En contra: K Suñer, José María, *La motivación de los actos administrativos* * en Estudios en homenaje al prof. López Rodó, vol. I, Madrid, 1979. Tr&cm "iftti v oo

Vallina Velarde, Juan Luis de la, *La motivación del acto administrativo*. Estudios admnsstrativos, E.A., n^o 31, Madrid, 1967.

38 GordiHpj Agustín A., *SI acto administrativo*, op. cit., pág. 241.

f) *Finalidad*. Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

Los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se registrarán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del prestate título, si ello fuere procedente.

El artículo 89, refiriéndose a la forma dice: "*Forma*. El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito; indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta."

Como puede observarse, la ley sigue la doctrina propugnada en nuestro derecho por Marienhoff, aunque el legislador no consideró conveniente incluir el elemento moralidad, al que nuestro tratadista le atribuye carácter autónomo, por cuanto tal requisito es parte integrante del objeto o contenido del acto.⁸⁸

2. *Vicios*

A su vez el acto puede resultar viciado por la falta o defecto de un elemento, teniéndose en cuenta la "magnitud del incumplimiento del orden jurídico"⁸⁷, en cada caso concreto, siendo

⁸⁶ Cassagne, Juan Carlos, *La ley nacional de procedimiento administrativo*, n° 19,549, en *Revista El Derecho*, 20-6-72.

f COMPETENCIA. Es el conjunto de facultades que en razón, de la materia, el territorio, el grado y el tiempo, un órgano puede legítimamente ejercer (arta. 3º, ley 19.549, y 7º inc. a). OBJETO es el contenido del acto aquello sobre lo que se decide, certifica u opina (art. 7º, incs. b y c, ley-19.549). FORMA es el medio por el que se exterioriza la voluntad administrativa (arts. 7º, incs. d y e, y 8º, ley 19.549). LA VOLUNTAD¹ administrativa es el concurso de elementos subjetivos y objetivos que se exteriorizan, por el acto,

Cfr. Gordilta, Agustín A., *El acto administrativo*, op. cit., págs. 258,, 244, 309, 269.

sus consecuencias fundamentales que puedan corresponder según la gravedad del vicio, las de: anulabilidad, nulidad e inexistencia, todo ello sujeto a una evaluación de cada tipo de irregularidad, concretada en la afectación de algún elemento considerado esencial (artículos 14 y 15, ley 19.549).

Para poder determinar los posibles vicios que pueden afectar un acto administrativo y tornarlo nulo, resulta conveniente dirigirse en cada caso concreto a los elementos del acto administrativo que pueden verse afectados (S.C. Mendoza, setiembre 25-967, *La Ley*, 129-1070[16.933-S.]).

Como indicábamos existen tres categorías de consecuencias jurídicas que pueden corresponder a los actos, según los vicios de que padezcan.

Tales consecuencias se denominan (*mutabilidad* (art. 15, ley 19.549) o nulidad relativa en la terminología de la Corte Suprema; *nulidad* o nulidad absoluta en las palabras de la Corte y de la ley 19.549, art. 14, e inexistencia.⁸⁸

^M Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo, op. cit.*, pág. 243.

Gretella Júnior, José, *Direito Administrativo do Brasil*, San Pablo, 1961, vol. III, págs. 207 y ss.

Forti, Ugo, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, vol. II, 1950, págs. 19-200,

Marienhoff, Miguel, *op. cit.*, t. II, pág. 464.

C.S.N., *Fallos*, t. 190, pág. 142, "Los Lagos"; *Fallos*, t. 241, págs. 384-396, tornan María José de Sezé c/Nación Argentina".

C. de J. de Salta, *La Ley*, t. 120, pág. 559, Batule, 1965.

S.G. de Mendoza, Buschman Garat, 1967, en *Jurisprudencia Argentina*, 1968-1, pág. 765 y ss.

Puede verse sobre la teoría de las nulidades administrativas:

Gordillo, Agustín, *El acto administrativo, op. cit.*

Cassagne, Juan Carlos, *La ley nacional de procedimiento administrativo, n.º 3.549, op. cit.*

Marienhoff, Miguel, *op. cit.*, t. II, sec. 6.º, págs. 453 y ss.

Gordillo, Agustín, *Procedimientos y recursos administrativos, op. cit.*, 2.ª ed., págs. 103 y ss.

Dromi, José Roberto, *Instituciones de derecho administrativo, op. cit.*, y *Los contratos de la Administración*, 6.ª parte.

La categoría de la inexistencia del acto administrativo, no contemplada en la norma positiva (ley 19.549), tiene un régimen específico que enaltece su interés práctico y justifica ampliamente su admisión. Ampliar en Gordillo,

La norma positiva al respecto, dice: "(ley 19.549) *Art. 14: Nulidad*. El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos:

a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente, o por simulación absoluta;

b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este "último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados, o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

"*Art. 15. Anulabilidad*. Si se hubiere incurrido en una irregularidad u omisión intrascendente o en un vicio que no llegare a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial.*¹

Como señala Cassagne, "es particularmente objetable la inclusión de la irregularidad u omisión intrascendente como un supuesto de anulabilidad; ya es sabido que esos defectos no general la invalidez del acto, y porque, además, tal criterio contradice lo estatuido en materia de invalidez de cláusulas accesorias en el art. 16, donde, en una solución correcta, se considera que ella no importa la nulidad del acto, siempre que fuera separable y no afectase la esencia del acto".^{SB}

3. Eficacia del acto: notificación

Para que sea ejecutorio el acto, que imponga una obligación o extinga o limite un derecho al particular, *debe ser comunicado*

Agustín, *El acto administrativo, op. cit.*, págs. 361-362; Diez, Manuel María, *MI acto administrativo, op. cit.*, pág. 291, cap. 12.

³⁹ Gassagne, Juan Carlos, *La ley nacional de procedimiento administrativo*, «*ÍSJ49, op. cit.*», dice también en nota n^o 56: "Este aspecto, atenta su trascendencia, estimamos debe ser objeto de una futura reforma de la ley".

Ampliar «n Marienhoff, Miguel, *op. cit.*, pág. 457, t. II.

al interesado, que así tendrá conocimiento legal del mismo y podrá interponer los recursos que la ley acuerda.⁴⁰ La comunicación del acto puede ser realizada como expresa Renelletti, por notificación del acto, envío de la nota oficial o publicación del acto.⁴¹

La notificación del acto debe ser ejecutada por un medio idóneo⁴², como lo mandan las normas que determinan la forma de practicar esa notificación (art. 39/45 del decreto 1759/72); por principio, general la legislación establece que en casos de actos normativos la comunicación se efectuará mediante "publicación" en los periódicos oficiales, y en caso de actos no normativos a través de su "notificación"⁴³ a los interesados (art 16, ley 19.549)⁴⁴ ya sean titulares de derechos o intereses legítimos, o terceros afectados por la decisión.⁴⁸

⁴⁰ Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, op. cit., pág. 204.

La notificación del acto administrativo no debe ser imprecisa ni ambigua, para no violar la garantía que consagra el art. 18 de la G.N.; cfr. Colombo, Carlos J., *Código procesal civil y comercial de la Nación*, t. I, Buenos Aires, 1969, pág. 637. Además, como estiman. Marienhoff, Miguel, op. cit., t. II, págs. 339-341, y Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit., pág. 84, el fundamento de la necesidad de proceder a la notificación del acto administrativo, para realizar su ejecución se basa en el precepto establecido en el art. 19 de la G.J.

⁴¹ Raneletti, op. cit., págs. 122.

⁴³ Gordillo Aguirre, Agustín, *Procedimientos y recursos administrativos*, op. cit.» pág. 142.

Diez, Manuel María, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, p. 268.

⁴⁴ Serrano Guirado, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, en *Revista de Administración Pública*, n° 1.

Rodríguez Moro, *La notificación defectuosa*, en R.A.P., n° 31.

González Pérez, Jesús, *La notificación de los actos administrativos*, en *Documentación Administrativa*, n° 12.

Treves, Giuseppino, *Vefficacia. del fatto amministrativo, inizio e cessazione*, en *Estudios en homenaje al prof. López Rodó*, op. cit., vol. I, págs. 603 y ss.

⁴⁸ *Actualización de jurisprudencia. (Acto administrativo)*. *La Ley*, 5-3-71, t. 141. La fecha de la decisión administrativa comunicada por circular a los afectados no se determina por el día de la fecha de ésta sino por el día de la real notificación a los interesados (C.S. Santa Fe, 1-10-66). Para surtir efecto el acto administrativo debe ser no sólo válido sino también eficaz, cualidad esta última que obtiene adquiriendo ejecutoriedad, mediante su publicación o comunicación a los interesados (S.C. Mendoza, 15-6-67). La "notificación"⁹¹, forma de publicidad del acto administrativo en sentido

Así el art. 11 de la ley 19.549, refiriéndose a la eficacia del acto, establece "para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia, debe ser objeto de *notificación* al interesado, y el de alcance general de *publicación*. Los administrados podrán antes,, no obstante, pedir el cumplimiento de esos actos si no resultaren perjuicios para el derecho de terceros".

La comunicación a *los* interesados constituye, desde el punto» de vista teórico, un elemento fundamental para la seguridad jurídica, y desde el punto de vista práctico, una *conditio iuris*, de cuya realización depende la eficacia del acto. La notificación no forma parte del acto, sino que le sigue, es ulterior a su perfección; el acto-administrativo tiene vida jurídica independiente de la que carece la notificación. "La comunicación del acto afecta a la vinculación, o sujeción del administrado al acto, mas no a la existencia de *éste*, que, en ocasiones, no lleva aneja notificación alguna." La notificación importa un nuevo acto, consecuencia de otro anterior, siendo» su función doble: en primer lugar, constituye una *condición jurídica parfi la eficacia de tos actos administrativos que afectan directamente a los administrados* y en segundo término actúa como presupuesto para que transcurran los plazos de impugnación.⁴⁴

El decreto 1759/72, reglamentario de la ley nacional de procedimientos administrativos, en su título V dice:

*Art. 39. De las notificaciones: actos que deben ser notificados**
Deberán ser notificados a la parte interesada;

a) Los actos administrativos de alcance individual que tengan carácter definitivo y los que, sin serlo, obsten a la prosecución de los trámites;

estricto, para que el administrado tenga conocimiento del mismo, debe ser efectuado por un medio idóneo; pero salvo casos especiales, no hay normas que determinen la forma de practicarla (G-N.F., sala civil y com., 23-4-69).. Es verdad que la notificación de Jos actos administrativos *no* requiere mía solemne formalidad, pero sí de una forma auténtica (G.N.F., sala contencioso-administrativo, 10-4-67). Cfir. en *La Ley*, t. 126, págs. 734 y 805; t. 129; pág. 833; t. 135_a pág. 674.

^{44*} Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, v. I, Madrid, Tecnos, 1965, paga. 543-545.

Gfr. nuestro libro *Instituciones de derecho administrativo*, cap. XIV*. "Actos administrativos especiales*", *op. cit.*

- b) Los que resuelvan un incidente planteado o en alguna medida afecten derechos subjetivos o intereses legítimos;
- c) Los que decidan emplazamientos, citaciones, vistas o traslados;
- d) Los que se dicten con motivo o en ocasión de la prueba y los que dispongan de oficio la agregación de actuaciones;
- e) Todos los demás que la autoridad así dispusiere, teniendo en cuenta su naturaleza e importancia.

Art. 40. Diligenciamiento. Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 47, in fine, las notificaciones se diligenciarán dentro de los diez días computados a partir del día siguiente al del acto objeto de notificación e indicarán los recursos de que puede ser objeto dicho acto y el plazo dentro del cual los mismos deben articularse.

La omisión o el error en que se pudiere incurrir al efectuar tal indicación, no perjudicará al interesado ni permitirá darle por decaído su derecho.

Art. 41. Forma de las notificaciones. Las notificaciones sólo serán válidas si se efectúan por alguno de los siguientes medios:

- a) Por acceso directo de la parte interesada, su apoderado o representante legal al expediente, dejándose constancia expresa y previa justificación de identidad del notificado; se certificará copia íntegra del acto, si fuere reclamada;
- b) Por presentación espontánea de la parte interesada, su apoderado o representante legal, de la que resulten estar en conocimiento fehaciente del acto respectivo;
- c) Por cédula, que se diligenciará en forma similar a la dispuesta por los arts. 140 y 141 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación;
- d) Por telegrama colacionado, copiado o certificado, con aviso de entrega;
- e) Por oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción; en este caso el oficio y los documentos anexos deberán exhibirse en sobre abierto al agente postal habilitado, antes del despacho, quien los sellará juntamente con las copias que se agregarán al expediente.

Art. 42. Publicación de edictos. El emplazamiento, la citación y

ias notificaciones a personas inciertas o cuyo domicilio se ignore, se hará por edictos publicados en el Boletín Oficial durante tres días seguidos y se tendrán por efectuadas a los ocho días, computados desde el siguiente al de la última publicación.

Art. 43. Contenido de las cédulas, telegramas, oficios y edictos. Las cédulas y oficios transcribirán íntegramente los fundamentos y la parte dispositiva del acto sujeto a notificación; los telegramas y edictos transcribirán íntegramente la parte dispositiva.

En las cédulas y oficios se podrá reemplazar la transcripción agregando una copia íntegra y autenticada de la resolución, dejándose constancia en el cuerpo de la cédula u oficio.

Art. 44. Notificación verbal. Cuando válidamente el acto no está documentado por escrito se admitirá la notificación verbal.

V. ESPECIES

1. Ejecutoriedad judicial o indirecta (propia o mediata)

Es el principio general. Si bien el acto o decisión emana de la administración, su cumplimiento o ejecución le compete al órgano judicial a instancias de la Administración⁴⁶; el órgano investido de

⁴³ Gordillo, Agustín A., *Procedimientos y recursos administrativos, op. cit.*, nota, pág. 106.

⁴⁸ Seabra Fagundes, *O controle dos atos administrativos pe lo Poder Judiciário*, 1957, pág. 246.

Fiorini Bartolomé, *Manual de derecho administrativo, op. cit.*, págs. 299-300, en el mismo sentido dice: "La verdadera acepción deberá ser ejecución propia que corresponde a la ejecutoriedad del acto administrativo por medio del procedimiento judicial".

En contra: Parte de la doctrina nacional a la ejecutoriedad propia o judicial, la considera de excepción y en los casos que la ley expresamente la autoriza, por ello invierten la terminología y la denominan ejecutoriedad impropia adjetivando de propia a la ejecutoriedad administrativa. Véase SL Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo, op. cit.*, t. II, pág. 94-95;

la acción ejecutiva es distinto del que dispone la ejecución del acto, pues la decisión emanada de la administración es ejecutada por un órgano jurisdiccional. La acción ejecutiva debe ser promovida por la Administración Pública, sobre la base del título constitutivo, que lo es por el carácter del acto administrativo.

Así lo establecen las leyes de impuestos internos, contribución territorial, sellos, réditos y otras leyes fiscales que autorizan el procedimiento de *apremio para el cobro de los impuestos y multas administrativas*, ha decisión administrativa no revista carácter de imperio, correspondiendo entonces se inicie el juicio que debe promover la administración ante el órgano jurisdiccional competente. La acción ejecutiva debe ser promovida por la Administración Pública, sobre la base del título constitutivo, integrado sustancialmente por la "decisión" y formalmente por el "documento". No es ejecutorio el título cuando falta algún requisito sustancial del acto (por ejemplo, comprobación de la infracción) o formal (por ejemplo^ orden de ejecución dada por la autoridad competente), en otros términos, son irregularidades que vician el título ejecutivo de la Administración Pública la falta de decisión expresa que disponga la vía judicial o la falta de norma de la obligación fiscal.

Otro caso de ejecutoriedad judicial o indirecta es el de la expropiación forzosa.

De los ejemplos y casos mencionados, se puede inducir, sin temor de equivocarse, que los casos en que *"la ley o la naturaleza del acto requieren la intervención judicial (art. 12, ley 19.549)*, constituyen la regla general.

2. Ejecutoriedad administrativa o directa (impropia o inmediata)

Significa que tanto la emanación del acto administrativo, como

Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, op. di., pág. 271; Marienhoff, Miguel, op. dt., pág. 379; Fiorini, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, op. dt., pág. 145.

Por otra parte, Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. dt., pág. 44, propicia la eliminación de la llamada ejecutoriedad impropia (judicial), por cuanto importa la negación de la ejecutoriedad del acto administrativo.

su cumplimiento o ejecución, le corresponden a la propia administración, quien lo lleva a cabo valiéndose de sus propios medios o elementos; *esto es de excepción, y en los casos expresamente establecidos por la ley*⁴⁷ La doctrina de la decisión ejecutoria permite a la administración en forma excepcional y en el número de casos en que la ley autoriza, proceder a la ejecución forzosa, en todo caso, éste es al contrario, tal como ha sido establecido por la Jurisprudencia del Conseil d'Etat a partir del arret Sant-just, del 2 de diciembre de 1902.⁴⁸ Casos típicos de ejecución inmediata son los previstos en materia contravencional por los edictos de Policía y Códigos de Faltas donde la autoridad administrativa por sus propios medios aplica sanciones de arresto, multa, inhabilitación, etc.

Como casos de ejecutoriedad impropia, se presenta el secuestro, en lugares públicos, de cosas nocivas a la salud o a la moralidad pública; la clausura de un local en caso de asociación ilícita o de tumulto, o de peligro inminente; la demolición del edificio que amenaza ruina inminente y peligrosa para la seguridad pública, etc.

Hay una serie de decisiones del Banco Hipotecario Nacional, que denen ejecutoriedad impropia. Esa fuerza ejecutoria ha sido delegada singularmente por la ley en esta institución. La C.S.N. ha juzgado válidas esas atribuciones, conferidas en virtud del artículo 67, inc. 5* de la C.N.⁴⁸

La ejecutoriedad administrativa directa "presupone cierto tipo de administrativo que imponga al particular un deber jurídico o

⁴⁷ En contra: Biela, Rafael, *Derecho administrativo, op. cit.*, t. II, págs. 94-95.

Valles, A. de, *op. cit.*, n' 68.

Carrillo, Pedro, *op. cit.*, págs. 875, *La Ley*, t. 37.

⁴⁸ Sayagues Laso, Enrique, *op. cit.*, págs. 494-496.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, vol. I, pág. 538.

** C.N., *Fallos*, t. 139, pág. 259; *La Ley*, t 4, pág. 610 iure Gensen, Rodolfo c/Banco Hipotecario Nacional; *La Ley*, l. 5, pág. 338, Banco de la Provincia de Buenos Aires c/Belloc, Carlos E.; *La Ley*, t. 16, pág. 1113, Lucadamo, Alejandro c/Banco Hipotecario Nacional. Cfr. Carrillo, Pedro, *op. cit.*, págs. 875-876, *La Ley*, t. 37.

Docobo, Jorge José, *Contrato administrativo e hipoteca* en *Revista Jurisprudencia Argentina*, 26-4-72.

en caso de incumplimiento una sanción que la Administración aplica. Es por ello que los actos ejecutorios se encuentran en la especie de los actos administrativos llamados "órdenes administrativas" y en los "actos sancionatorios".^{BO}

La ley puede atribuir competencia a las autoridades administrativas para que, a título propio, ejecuten la decisión. En todos los casos, la autorización debe estar sujeta a los principios constitucionales; así es el caso, por ejemplo, del decreto 6618/57 (ratificado por ley 14.467), que, en su artículo 19, autoriza al jefe de policía para disponer, por orden escrita y firmada con comunicación simultánea al juez competente, la ocupación o el allanamiento de los lugares donde se verifiquen juegos prohibidos. La Corte Suprema de Justicia declaró constitucional un precepto análogo de la ley 4097.⁵¹

^{6*}> Inares, Juan Francisco, *op. cit.*, *La Ley*, t. 85, págs. 906 y ss. ^{B*}
G.S.N., *FaMos*, t. 98, pág. 166.

GAPÍTULXDIV

EJECUTORIEDAD (continuación)

- I. Medios jurídicos de la ejecutoriedad.
 1. Coerción directa.
 2. Coerción indirecta.
 3. Ejecución subsidiaria.
- II. La juridicidad de la actividad administrativa. El derecho positivo y la ejecutoriedad.
- III. Actos administrativos ejecutorios y no ejecutorios (declarativos, conformadores, certificatorios y registrales).
- IV. Estado de necesidad y ejecutoriedad impropia.

CAPÍTULO IV

EJECUTORIEDAD (continuación)

I. MEDIOS JURÍDICOS DE EJECUTORIEDAD *

La ejecutoriedad que puede otorgar el orden jurídico lo hace a, través de distintos medios (el art. 12 de la ley 19.549 dice: "su fuerza ejecutoria autoriza a la Administración a ponerlo en práctica por sus *propios medios...*"), que pueden resumirse en dos tipos de ejecución forzosa: 1) personal; 2) patrimonial; recayendo la primera en la persona del administrador y la segunda sobre bienes del sujeto pasivo de la ejecución. De éstos dos tipos, la primera tiene carácter excepcional, y la segunda, por el contrario, es la regla general. En todos los casos está sujeto a dos limitaciones fundamentales: 1^o) La ejecución debe ajustarse precisamente a un procedimiento administrativo previamente reglado (ley 19.549, arts. 1^o, inc. f, 7^o y concordantes); 2^o) Las medidas coercitivas serán utilizadas por la Administración cuando exista precepto legal expreso que la autorice.

¹ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativos* vol. I, pág. 538.

Gascón y Marín, José, *op. cit.*, t. I, págs. 436-437.

Zanobini, Guido, *op. cit.*, t. I, pág. 228

Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, t. I, págs. 321 y ss.

García Oviedo y Martínez Useros, *op. cit.*, t. II, págs. 102-104.

Carrillo, Pedro, *Ejecución del acto administrativo en Revista La Ley*, t. 40, pág. 989.

Los medios a utilizar varían según la naturaleza de la prestación, positiva o negativa de dar o de hacer impuesta por el acto administrativo.²

1. *Coerción directa*

Se aplica a las prestaciones no fungibles o insustituibles que debe prestar personalmente el obligado. En estos casos la orden de la autoridad administrativa es seguida de una medida de fuerza sobre la persona. Tiene lugar cuando la administración puede obligar al administrado a cumplir el acto administrativo, que por norma general debe ser escrito, aunque se admite en casos de necesidad la validez de un acto expresado verbalmente, por ejemplo, la orden policial de retirarse de un lugar peligroso o de circular, etc.³ En la generalidad de los casos los actos que pueden dictar los diversos funcionarios no llevan consigo la coerción directa, salvo en lo referente a las *fuerzas de seguridad y medidas de orden público previstas expresamente en el ordenamiento jurídico*. También se aarmlaTi los casos de ocupación, lanzamiento o deshaucios administrativos que el derecho positivo admite entre otros supuestos en materia de expropiación forzosa.⁴

² Fleinerj Fritó, *op. cit.*, págs. 172 y ss., estos medie» son: 1) La ocupación, 2) La ejecución sobra bienes, 3) Ejecución de oficio, 4) Coerción directa, 5) Coerción indirecta.

Cfr. también Carrillo, Pedro, *Ejecución del acto administrativo*, *op. cit.** págH, 994-995. (*La Ley*, t. 40).

³ C. N.S., Fallos, t. 256, págs. 277-28Q, entiende que la realización verbal de un acto administrativo importa "la ausencia de toda forma, exigeiôle como recaudo mínimo para la validez de los actos administrativos"; *ver también* art. 8º de la ley 19349.

Gordillo, Agustín A., *El deber de obediencia-formalidades que debe reunir la orden del superior*, en *Revista de Administración Pública*, N° 2, págs. 99 y ss.

⁴ "En el derecho comparado, el art. 54 del Reglamento Español de Expropiación forzosa, del 26 de abril de 1957, dice: Los deshaucios y lanzamientos que exijan la ocupación de finca expropiada, tendrán carácter administrativo*.

Berna], Martín, *Manifestaciones de deshaucio administrativo*, en *Revista de Derecho Privado*, abril 1963, pág. 315.

La compulsión directa sobre las personas es una materia delicada en la que, por principio, las leyes de procedimiento administrativo se han limitado a hacer una declaración de tipo general por cuanto reconocen la dificultad de toda postura apriorística. El enunciado común es que los actos administrativos que impongan una obligación de hacer {prestar servicio militar, actuar como testigo, etc.}, o soportar (disolución de una reunión prohibida, privación de las armas llevadas sin licencia), podrá ser ejecutado por compulsión directa sobre su persona en los casos en que la ley expresamente lo autorice y siempre dentro del respeto debido a la persona humana y a los derechos reconocidos.⁸ Ahora bien, en principio, toda ejecución co-

Landi y Potenza, *op. cit.*, pág. 251, dice que la ejecutoriedad puede manifestarse de varios modos: la ocupación de bien inmueble; la aprehensión coactiva de la cosa en los procedimientos de expropiación y requisición; la ejecución de oficio; coerción personal directa, coerción indirecta, etc.

⁵ *Ley de procedimientos administrativos de España*, cap. V, págs. 110-113:

Art. 100. 1. La administración pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico.

2. El órgano que ordene un acto de ejecución material estará obligado a comunicar por escrito y a requerimiento del particular interesado, la resolución que autorice la actuación administrativa.

Art. 101. Los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el art 116 y en aquellos casos en que una disposición, establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior.

Art. 102. La Administración pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrá proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo cuando por Ley se exija la intervención de los Tribunales.

Art. 103. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de BU competencia, y de acuerdo* con el procedimiento legalmente establecido.

Art. 104. La ejecución forzosa por la Administración se efectuará por los siguientes medios: a) apremio sobre el patrimonio; b) ejecución subsidiaria; c) multas coercitivas; d) compulsión sobre las personas.

Art. 105. 1. Si en virtud de acto administrativo hubiere de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en el Estatuto de Recaudación,

activa del acto administrativo que recaiga sobre la persona o sus derechos de propiedad, debe ser dispuesta[>] o autorizada al menos, por el órgano judicial competente.⁶

Sistematizando los casos en que se admite la ejecución coactiva o coerción directa del acto, digamos:

- a) La protección del dominio público, a través del privilegio denominado de *autotutela*^P

2. En todo caso deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Art. W6. 1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

2. En este caso la Administración realizará el acto por sí o a través de las personas que determine,¹ a costa del obligado.

3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá del modo dispuesto por el artículo anterior.

4. Esta exacción podrá ser cautelar y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación, definitiva.

Art. 107. X. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la administración podrá, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos: a) actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; b) actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estima conveniente; c) actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

2. La multa coercitiva será independiente de las que puedan imponerse en el concepto de sanción y compatibles con ellas.

Art. 208. 1. Los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre sus personas y en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a la dignidad de la persona humana y a los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles.

2. Si la obligación personalísima consistiera en un hacer y no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y exacción se procederá en vía administrativa»

⁶ Cfr. Cassagne, Juan Carlos, *La efectoridad del acto administrativo*, op. cit. y pág. 97.

⁷ Cfr. Marienhoff, Miguel, *Tratado de dominio público*. Buenos Aires, 1960, págs. 271-y ss. ■

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, op. cit., t. IV, pág. 441.

En Italia existe un texto expreso que autoriza la autotutela: art 823 del

b) *La demolición de un edificio que amenaza ruina.**

c) *Otras medidas policiales de orden y seguridad pública;* v.gi*. incautación y destrucción de bienes muebles nocivos para la salud y moral de la población, siempre que ello implique un peligro inmediato para la salubridad y moralidad pública.⁹

El sujeto de la coacción administrativa es el Estado. Las leyes regulan en cada caso, ¿qué autoridades poseen medios coactivos? y ¿cuáles de estos medios tienen a su disposición?¹⁰

2. *Coerción indirecta*

Consiste en la aplicación por la administración de sanciones contravencionales a fin de forzar al administrado a cumplir el acto- (multas^ clausuras, inhabilitacións, etc.). La amenaza de sanción actúa como motivo determinante sobre la voluntad del obligado.

La sanción es un remedio indirecto con que cuenta el poder público para mantener la observancia o restaurar el orden jurídico violado, evitando que puedan prevalecer los actos contrarios a lo jxir ella mandado, en que incurran tanto los particulares en general como los funcionarios singularmente. Las sanciones en cuanto específica reacción de derecho ante la violación de un deber jurídico_a

Código Civil. En el mismo sentido se ha pronunciado nuestra jurisprudencia: C.N.S., Fallos, t 191, pág. 473; C. Fed., La Plata, sala II, "Hijo de Isidoro Grillo S. A.", *La Ley*, t. 119, pág. 242; C. N. Criminal Correccional Cap. Fed., caso Mariscal, Luis M., en *La Ley*, t 107, pág. 256.

⁸ Art. 1132 y nota del Código Civil, que prohíbe al propietario de heredad contigua que amenaza ruina la "cautio damni infecti"; Códigos en lo contencioso administrativo de La Rioja, art 29; de Jujuy, art. 32; de Santa Fe, art. 31.

⁹ Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo, op. eit.*, t. II, pág. 108.

Códigos contencioso administrativo de Santa Fe, art. 31, inc. b) y e); de Jujuy, art. 31; de La Rioja, art 29.

Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo, op. di.*, pág. 100.

Otro ejemplo puede ser la disolución de una reunión pública prohibida, etcétera.

¹⁰« Forsthoff, *op. cit.*, pág. 396.

no son siempre penas sino que pueden consistir en el establecimiento de una relación jurídica nueva, la extinción, de una relación jurídica preexistente o la ejecución coactiva del deber violado.¹¹

La administración podrá conseguir la ejecución de determinados actos a cargo de los particulares obligados, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado. Para que estas multas puedan imponerse hace falta una ley especial que las autorice y determine su forma y cuantía. Siempre deben basarse en una ley. Se requiere un título jurídico propio y concreto, una norma jurídica objetiva que autorice a la administración. El principio de legalidad penal rige en forma absoluta, la determinación de las conductas punibles y las respectivas sanciones son de atribución exclusiva del legislador, competencia de carácter indelegable, que excluye la aplicación analógica de sanciones.¹² Como resultado del principio de legalidad la administración no puede aplicar sanciones si no surge de la figura tipificada en una norma legislativa.

El apremio¹³ sobre el patrimonio es el procedimiento que dispone la administración pública para el cobro de los créditos consistentes en cantidad líquida a su favor en caso de contribuciones fiscales y multas.

La ejecutoriedad puede también tener lugar en materia de relaciones interadministrativas¹⁴ dentro de ciertas limitaciones señaladas por principios y normas constitucionales, v.gr. respecto de las multas

¹¹ S.G.J. de Mendoza, en *Resista Jurisprudencia. Argentina*, 1968-1, página 765.

¹² Gallego Anabitarte, *Las relaciones específicas de sujeción y el principio de la legalidad de la administración*, en *Revista de Administración Pública*, n° 34, págs. II y BS.

¹³ Ver actualización jurisprudencia en *ha Ley*, 28-5-71.

** Ampliar en Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. I, pág. 120; del mismo autor. *Administración Pública. Actividad interorgánica. Relaciones interadministrativas*, en *JJL.*, 1962-III, sec. dock, págs. 77 y S3.

Sayagues Laso., Enrique, op. cit., t. I, págs. 589 y ss.

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, op. cit., t. I, pág. 90.

Méndez, Aparicio, *Las relaciones jurídicas interadministrativas*, Montevideo, Ed. Tip. Atlántida, 1953.

interadministrativas cuya aplicación a las entidades estatales por parte del Estado, ha sido aceptada a veces por la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁵, al decir: "Cuando una empresa del Estado actúa como particular se encuentra subordinada, igual que éstos, a las mismas normas administrativas, por lo que son susceptibles de ser sujetos pasivos de multa... tal es en efecto la situación cuando intervienen en licitaciones públicas o privadas que lleva a cabo la Administración Pública, y por tanto, al aparecer como proveedores del Estado, a semejanza de aquéllos, se sujeta al régimen jurídico que le es propio en dicho carácter, razón por la cual no debe excluirse de la aplicación de penalidades previstas en los pliegos de condiciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato...".

3. Ejecución subsidiaria

Un medio específico de la ejecución administrativa es la subrogación. Tiene lugar cuando se trata de actos no personales, que impliquen una actividad material y fungible realizable por un sujeto distinto del obligado. En estos casos la administración realizará el acto ejecutándolo directamente por sí, de oficio, o por terceros con cargo al obligado remiso, el cual responde de los daños y perjuicios que se hayan producido, por ej.: la obligación que se imponga a un administrativo de demoler una construcción; si no la ejecuta, la administración o un tercero lo hace en subsidio. La ejecución por subrogación se realiza únicamente en aquellos casos que afecten inmediatamente el interés público y en el supuesto de prestaciones de trabajo o de hacer, pero no en el caso de prestaciones pecuniarias.

En el derecho positivo y también en algunos proyectos y ante-

¹⁵ Proc. del Tesoro de la Nación, Dictámenes, t. 50, pág. 56; t. 72, pág. 80; t. 88, pág. 73; t. 99, pág. 337.

En algunas oportunidades la Proc. del Tesoro de la Nación rechaza la posibilidad de aplicar multas interadministrativas. Cfr. Dictámenes, t. 59, pág. 141; t. 79, pág. 153; t. 81, pág. 65; t. 97, pág. 60. En el mismo sentido puede verse Cassagne, Juan Carlos, *Ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit., págs. 75-80.

proyectos, se regulan jurídicamente los *medios* de la ejecutoriedad. Así, la ley 920 de Chubut dice¹⁶:

Art. 82. 1. La Administración Pública no iniciará actuaciones materiales que limiten derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico.

2. El órgano que ordene un acto de ejecución material estará obligado a comunicar por escrito, y a requerimiento del particular interesado, la resolución que autorice la actuación administrativa.

Art. 83. Los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración de la provincia, serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el art. 105 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior.

Art. 84. La Administración Pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrá proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo cuando por ley se exige la intervención de los Tribunales.

Art. 85. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizados en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

Art. 86. La ejecución forzosa por la Administración se efectuará por medio de la ejecución subsidiaria.

Art. 87. 1. Si en virtud de un acto administrativo hubiese de satisfacerse cantidad líquida, se seguirá el procedimiento previsto en la ley de contabilidad de la provincia.

2. En todo caso deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 33, ap. 2.

Art. 88. 1. Habrá *lugar* a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que, por no ser personalismos, puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

¹⁹ *Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Chubut, n° 920; cap. V, Ejecución, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Chubut el 24 de abril de 1972.*

2. En este caso la Administración realizará el acto por sí o a través de la persona que determine a costa del obligado.

3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá **del modo** dispuesto en el artículo anterior.

Art. 89. Esta exacción podrá ser cautelara y realizarse antes de la ejecución a reserva de la liquidación definitiva.

Art. 90. Si la obligación personalísima consistiera en un hacer, y no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y ejecución se procederá en vía administrativa y judicial respectivamente.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1972, para la Provincia de Mendoza, dice:

Art. 81. El acto administrativo regular es ejecutorio cuando el ordenamiento jurídico en forma expresa o razonablemente implícita reconoce a la autoridad con funciones administrativas la atribución de obtener su cumplimiento por el uso de medios directos o indirectos de coerción»,

Art. 82. Cuando el acto es ejecutivo **pero no** ejecutorio, se **deberá** solicitar judicialmente su ejecución coactiva.

El Anteproyecto de Gordillo, ya citado, sobre los medios jurídicos de la ejecutividad dice:

Cap. 3^o - *De la ejecutoriedad.*

Art. 163. El acto administrativo regular es ejecutorio cuando el ordenamiento jurídico reconoce a la administración la facultad de obtener su cumplimiento mediante el uso de medios directos o indirectos de coerción.

Art. 164. Los medios de coerción directa que el ordenamiento jurídico puede reconocer a la administración para conferir ejecutoriedad a sus actos se dividen en:

- 1*) Ejecución directa del acto por la administración;
- 2^o) Ejecución subsidiaria por terceros con cargo al que estaba obligado a cumplir el acto.

Art. 165. No podrá ejercerse coerción directa sobre la persona, salvo que una norma legal lo autorice expresamente.

Art. 166. Los medios de coerción indirecta que confieren ejecutoriedad al acto son las sanciones administrativas tales como multa, inhabilitación, etcétera.

Art. 167. Tanto los medios de coerción directa como las sanciones u otros medios de coerción indirecta deben estar expresamente contemplados y autorizados por las leyes, este código u otras ordenanzas municipales, para el caso concreto. La administración no puede aplicar otros medios de coerción directa o indirecta a los administrados que aquellos que el ordenamiento jurídico expresamente le autorice en el caso concreto.

Cap. 4^o — *De la ejecución directa por administración en la remoción de obstáculos en bienes del dominio público.*

Art. 168. La ejecución directa del acto por la administración será admisible cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos o animales regularmente colocados o detenidos en bienes del dominio público.

Art. 169. En estos casos deberá hacerse una previa intimación verbal al propietario o tenedor de la cosa, si éste se hiciera presente en el lugar en tal momento, para que la retire con sus propios medios; si éste no se hiciera presente, o si estándolo se negara a cumplir el acto o no lo cumpliera dentro de un plazo razonable que se le fijará al efecto, podrá procederse a la ejecución directa del acto que ordena la remoción.

Art. 170. Cuando la ejecución directa del acto ha sido regularmente efectuada, el propietario e tenedor de la cosa removida tiene la obligación de abonar los gastos ocasionados, a cuyo efecto el H. Consejo Deliberante fijarán las tasas pertinentes.

Art. 171. El pago de la tasa a que se refiere el artículo anterior es independiente de la multa que pueda corresponder y deberá ser efectuado previamente a la restitución de la cosa.

Art. 172. Cuando la ejecución del acto por la administración ha sido irregularmente efectuada, por no haberse seguido el procedimiento establecido en los artículos precedentes, no corresponderá el pago de los gastos ocasionados, y si éstos hubieran sido pagados deberán ser restituidos a quien le hubieren sido cobrados.

Art. 173. Guando el acto que se ejecuta directamente fuera luego invalidado por autoridad competente, corresponderá que se restituya lo que se hubiera cobrado en concepto de gastos de ejecución directa.

Cap. 5 — De la ejecución directa por administración de otras obras o trabajos.*

Art. 174. También será admisible la ejecución directa por administración cuando se trate de obras o trabajos que correspondiera hacer al particular, y que éste no haya ejecutado. En tal caso deberá intimarse previamente al propietario o persona que resultare obligado a efectuar el trabajo, a fin de que haga su descargo dentro de un término de cinco días. Este término podrá ampliarse hasta quince días en caso de no existir razones de urgencia.

Art. 175. Una vez efectuado el descargo y producida la prueba pertinente, en el término que se fije y que no será menor de diez días, o vencido el plazo para efectuarlo, la administración decidirá si justifica o no el incumplimiento, pudiendo al efecto otorgar nuevo plazo a fin de que se ejecuten los trabajos, si estima que concurren causales que eximen de responsabilidad y no median razones de urgencia.

Art. 176. En caso de no existir causales que excluyen su responsabilidad, o vencido el plazo del artículo anterior sin que se hayan ejecutado los trabajos, o mediando razones de urgencia, la administración procederá directamente a la ejecución de los trabajos, con notificación del día y hora en que se realizaran.

Art. 177. Guando los trabajos deban realizarse en el domicilio del interesado, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 108, inciso 5[^], segunda parte, de la ley orgánica de municipalidades.

Art. 178. Los gastos de ejecución directa de los trabajos deberán ser abonados por los obligados al cumplimiento del acto, de acuerdo a las tasas que fije el H. Concejo Deliberante; en ausencia de esta fijación, la Administración abrirá un procedimiento administrativo, dando plena intervención al interesado, a fin de establecer el valor de los trabajos efectuados.

Art. 179. Cuando la fijación del valor sea efectuada por la administración, se procederá de acuerdo al siguiente criterio: si el costo del trabajo fuera para la administración menor que el de plaza para similares obras, aquél será el que deberá abonarse; si fuera mayor sólo deberá pagarse el valor de plaza.

Art. 180. En ningún caso el administrado estará obligado a pagar los gastos de ejecución directa, si no se siguió regularmente el procedimiento establecido en el artículo 174 y siguientes a fin de ordenar la ejecución por administración, o si no mediando razones de urgencia se confirió un plazo irrazonablemente reducido para realizar las obras.

Art. 181. La ejecución por administración deberá realizarse de acuerdo a las reglas de la técnica, y cualquier daño que irregularmente se cometa en los bienes del administrado deberá serle indemnizado.

Cap. 6° — De la ejecución directa por administración de las sanciones administrativas.

Art. 182. Cuando una norma expresamente autorice el decomiso de materiales o mercaderías, el acto que lo ordene deberá ser ejecutado directamente por la administración.

Art. 183. A pedido del interesado deberán tomarse dos muestras del producto, entregándosele una de ellas debidamente sellada por el funcionario interviniente; la otra quedará como constancia administrativa, debiéndose sellar de la misma manera y además con la firma del interesado, si éste lo solicitare.

Art. 184. La negativa de la administración a entregar una muestra al interesado, en caso de ser seguida de la total destrucción de la cosa, funda una presunción grave de que el producto decomisado estaba en buenas condiciones y el decomiso fue irregular. Si el acto que ordena el decomiso fuera invalidado, deberán indemnizarse los daños ocasionados.

Art. 185. El acto que ordene regularmente la clausura de un local o establecimiento podrá también ser ejecutado directamente por la administración, mediante el «auxilio de la fuerza pública»

Una vez notificado y firme el acto que ordena la clausura, puede procederse directamente a su ejecución sin necesidad de intimación o procedimiento alguno. Si el administrado impugnara el acto se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 y siguientes,

Art. 186. Aunque no haya transcurrido aún el plazo durante el cual el acto de clausura puede ser impugnado, y no haya sido interpuesto recurso alguno, la autoridad administrativa que lo dictó puede ordenar su ejecución inmediata, si concurren las circunstancias enunciadas en el artículo 160; esta medida puede también ser dispuesta al dictarse el acto de clausura.

Art. 187. Cuando el monto de la multa afecte sustancialmente el patrimonio o la actividad del individuo y aquélla haya sido recurrida, deberá dejarse en suspenso su cobro y aplicación de nuevas penalidades hasta tanto la autoridad competente se pronuncie en definitiva sobre su validez.

Cap. 7º — De la ejecución subsidiaria por terceros.

Art. 188. Puede también la administración, en los casos en que está autorizada a ejecutar directamente el acto de acuerdo a lo dispuesto en los capítulos 4º y 5º del presente título, hacerlo ejecutar por terceros, con cargo al responsable del incumplimiento del acto. Las disposiciones de tales capítulos son aplicables a la ejecución por terceros, además de lo que a continuación se establece.

Art. 189. La ejecución por terceros deberá realizarse por medio de contratos celebrados en las mismas condiciones previstas por la ley orgánica de municipalidades y sus disposiciones complementarias y supletorias. Antes de iniciar las tratativas de contratación con terceros deberá seguirse el procedimiento establecido en el artículo 174 y siguientes.

Art. 190. El responsable será parte en el procedimiento de contratación y ejecución, pudiendo controlar sus distintas etapas y cuestionar los gastos o pagos que considere antijurídicos.

Art. 191. Terminada la ejecución por el tercero, la administración determinará el costo total de lo invertido y requerirá su pago al responsable.

II. LA JURIDICIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. EL DERECHO POSITIVO Y LA EJECUTORIEDAD

Dado el fundamento jurídico-político que invocamos, resulta obvio que ésta no requiera norma positiva expresa que la consagre¹⁷, aunque puede existir tal norma en un determinado ordenamiento legal (art. 12 de la ley 19.549), pero al menos debe resultar en forma razonablemente implícita del complejo normativo estadual.

La administración sólo puede recurrir a la fuerza pública para ejecutar sus decisiones en los supuestos que el orden jurídico vigente autorice.¹⁸ Brewer Carias menciona al respecto tres casos: 1) Cuando una ley lo permita; 2) En los casos de estado de emergencia nacional declarado; 3) En los casos de necesidad o urgencia comprobada.¹⁹

Si la ley no autoriza ni expresa ni implícitamente a la administración a ejecutar el/la misma el acto, no podrá ejecutarlo oficiosamente sino *previa solicitud al órgano judicial pertinente*. La autorización debe siempre ser acordada por el orden jurídico, nunca puede haber ausencia total de fundamentación normativa.²⁰ Debe tenerse presente, como señala Agustín Gordillo, que negar la potestad de ejecución coactiva cuando la ley no la otorga, no es sino la aplicación *del principio restrictivo de la competencia*²¹, por el cual

¹⁷ Ranelettí, *op. cit.*, pág. 127.

Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, Bueno» Airea, Abeledo-Perrot, 1967, pág. 371.

Tüvaronij Carlos, *Teoria degli amministrative*, Turín, 1939, pág. 55.

¹⁸ Por ejemplo, las facultades que acuerda la ley de tránsito para sancionar a los conductores que han cometido una contravención. La decisión de la autoridad competente es ejecutiva en cuanto debe cumplirse y ejecutoria porque la administración la ejecuta forzadamente removiendo el objeto» del acto sin esperar la orden judicial.

¹⁹ Brewer Carias, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, págs. 132-135.

²⁰ En contra: Fiorini, Bartolomé, *Manual de derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, Ed. La Ley, 1968, pág. 300.

²¹ *El art. 3º de la ley 19349*, al referirse a la competencia de los órganos dice: "La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución nacional, de las leyes y de los

cuando una norma no concede a la administración una facultad, ha de entenderse que no la tiene (arts. 3 y 7, inc. a₃ de la ley 19.549)..

La competencia es la "aptitud legal" de los órganos públicos para ejercer las facultades y atribuciones que le corresponden en vista a los fines de la actividad estatal. La competencia es una consecuencia de la organización administrativa, que se materializa en el conjunto de facultades que en razón, de la materia, el territorio, el grado y el tiempo, puede un órgano legítimamente ejercer. Este círculo de atribuciones propias que corresponden a un organismo, con arreglo a las leyes, representa al mismo tiempo una autorización y una limitación.³² Dentro de una administración organizada en base a la división de trabajo, no puede haber competencias ilimitadas sino, por el contrario, especialidad y restricción; precisamente-este principio es el que nos permite fundar en derecho la prohibición-, para la Administración de ejecutar por sí los actos cuando el ordenamiento positivo no lo autoriza ni expresa ni implícitamente.

Reiteradamente se dice que los actos administrativos gozan de los beneficios de su presunción de legitimidad, razón por la cual se consideran válidos y eficaces hasta tanto no se pruebe lo contrario. En ese sentido el art 12, primera parte, de la ley 19.549' dice: "El acto administrativo goza de presunción de legitimidad".

No es suficiente que la actividad administrativa se presuma legítima; es necesario que sea realmente legítima, para que sus man-

reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; 3a evocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario*. Y el art. 1º del decreto 1759/72, reglamentario de la ley 19.549, dice: "Los expedientes administrativos tramitarán y serán resueltos con intervención de los órganos a los que una ley o un decreto hubieran atribuido competencia; en su defecto actuarán los organismos que determine por reglamento interno el ministerio o cuerpo directivo del ente descentralizado, según corresponda.

³² Gascón Hernández, *Unidad» competencia y jerarquía como principio de organización administrativa*, en Estudios dedicados a Gascón y Marín, Madrid, IEAL, 1952-

Forsthoff, Ernestj *op. dt.*, pág. 573.

Arnanz, Rafael, *De la competencia administrativa*, Madrid, Ed. Montecorvo, 1967, paga. 21-27.

datos y resoluciones obliguen a los administrados. Esa necesaria juridicidad de la actividad administrativa surge del Estado de Derecho que "impone a los administrados un régimen jurídico que ordene su vida y al propio tiempo garantice a los particulares sus situaciones jurídicas frente al obrar de aquélla".²³ La libertad del individuo en las sociedades actuales está en relación con la medida en que la administración se conforma a la ley, ya que la sujeción de los órganos del Estado a ella disminuye la posibilidad de arbitrariedades.²⁴

Para salvar las posibles transgresiones al orden jurídico que cometa el Estado en desconocimiento del derecho de los administrados, debe establecerse un *adecuado control de los actos administrativos* que asegure la juridicidad de la acción administrativa, transforme al orden legal vigente que los regula.²⁶

La Administración Pública sólo puede y debe actuar subordinada al derecho; no hay otra manera de concebir la acción administrativa; su *actividad*, tanto en el fondo como en la forma de los actos por los cuales expresa su voluntad, *debe ser jurídica*.

El principio de la juridicidad viene a convertirse en el eje central del régimen jurídico de la administración pública, ya que es precisamente la hipótesis de su infracción la que justifica el conjunto de medios arbitrados por el derecho para restablecer el orden violado. Si la Administración no actuase nunca ilegalmente, el aparato de la justicia administrativa resultaría rigurosamente inútil.²⁸

²³ García Oviedo, *op. cit.*, t. I, pág. 619.

Legaz Lacambra, Liáis, *El Estado de Derecho*, en *Revista de Administración Pública* N° 6, 1915, pág. 15. »■ Forathoff, Ernst, *op. cit.*, pág. 677.

²⁴ Klecatsky, *Reflexiones sobre el imperio de la ley, especialmente sobre su fundamento de la legalidad de la Administración*, en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, vol. IV, N° 2, pág. 229.

²⁸ Fiorini, Bartolomé, *Teoría de la justicia administrativa*, Buenos Aires, 1944, pág. 159 y ss.

²⁶ La actividad de la Administración debe conformarse a una serie de reglas: 1) Ajustar su actividad, a las leyes; 2) Las autoridades administrativas inferiores tanto en sus decisiones concretas como generales, deben respetar las normas dictadas por las autoridades administrativas superiores; 3) Cualquier autoridad administrativa debe ajustar su situación administrativa

III. ACTOS ADMINISTRATIVOS EJECUTORIOS Y NO EJECUTORIOS
(DECLARATIVOS, CONFORMADORES, CERTIFICATORIOS
Y REGISTRALES)²⁷

Se distingue en doctrina entre actos administrativos "ejecutorios" y actos administrativos "no ejecutorios", clasificándose estos últimos en actos certificatorios, registrales, declarativos y conformadores. La clasificación tiene un gran interés práctico por los diversos efectos jurídicos de los mismos. Los actos administrativos "no ejecutorios" se encuentran desprovistos de realización operatoria, por cuanto expresan declaraciones de existencia, veracidad, juicio, etc. Los actos administrativos ejecutorios se caracterizan por su imperatividad en tanto contienen un mandato o una prohibición; el ámbito fundamental de su aplicación es el derecho policial. Los actos ejecutorios motivan en el obligado una determinada conducta respecto de la Administración, quien puede forzar su cumplimiento con los medios propios que le acuerda el ordenamiento jurídico.

La administración no siempre decide con ejecutoriedad, sino que a veces certifica, declara o registra el cumplimiento y aplicación de sus disposiciones. Son actos de presunción válida, pero desprovistos de la ejecutoriedad porque no hay actos de ejecución.²⁸

Los actos administrativos no ejecutorios conformadores importan siempre una modificación en la situación jurídica relaciona! concreta; es el caso —entre otros— de los permisos, autorizaciones, Ucencias, designaciones, concesiones, que crean una "situación jurídica administrativa al destinatario".²⁹

singular a las normas generales dictadas por ella misma. Ver Garrido Falla, *op. cit.*, vol. III, pág. 10.

²⁷ Forsthoff, Ernst, *op. cit.*, págs. 291-293,

López Meirelles, *op. cit.*, págs. 180-183.

Marienhofi, Miguel, *Derecho administrativo, op. cit.*, t II, pág. 378.

²⁸ Fiorini, Bartolomé, *Manual de derecho administrativo, op. cit.*, páginas 302-303.

Cassagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto admnhtratino, op. cit.**, págs. 54-55.

²⁹ Sobre los actos administrativos especiales, ampliar en nuestro libro *Instituciones de derecho administrativo, op. cit.*, cap. XXV.

Los actos administrativos no ejecutorios declarativos^ registrales o certificadorios importan una declaración sobre determinadas personas o cosas de cuya ausencia o existencia dependen determinadas consecuencias jurídicas, por ej. los certificados de residencia, las inscripciones registrales y catastrales.

| | | |
|-----------------------|--|--|
| ACTOS ADMINISTRATIVOS | <i>Ejecutorios</i> (Si tienen realización operatoria) | |
| | <i>No ejecutorios</i> (No tienen realización operatoria. Importan una declaración de existencia, veracidad o juicio en cumplimiento de expresas disposiciones). | <p><i>Conformadores</i> Ej.: permisos, autorizaciones.</p> <p><i>Declarativos, registrales o certificadorios</i> Ej.: inscripciones registrales o catastrales.</p> |

IV. ESTADO DE NECESIDAD Y EJECUTORIEPAD IMPROPIA

Hace a la esencia del Estado su conservación y permanencia, que explica "el estado de necesidad", autorizando el ejercicio de un poder o el desenvolvimiento de una actividad administrativa que se ejecuta por actos o hechos de administración³ fundado casi siempre en virtud de una norma expresa. *La administración en defensa del interés colectivo no puede paralizar su acción "en caso de urgencia" ante el derecho de los particulares.* Esto no significa que pueda afectarlos sin compensación ni arbitrariamente. **Toda** limitación del derecho privado por interés público, debe tener causa jurídica.⁸⁰

³⁰ Biela, Rafael, *El estado de necesidad en el derecho constitucional y administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1957, pág. 63.

El estado de necesidad es legitimado frente a un hecho extraño a la voluntad directa del Estado, hecho que entraña para la conservación de éste o de la colectividad a él referida, un peligro grave e inminente. La justificación o la legalización de estos actos que restringen excepcionalmente derechos individuales, en defensa de intereses colectivos, debe ser atemperada por correlativos derechos como el de indemnización cuando una razón de justicia lo impone.

La colectividad necesitada o beneficiada, a través de los órganos estatales que expresan su voluntad y constituyen el sujeto de la relación jurídica, *ejecuta el acto directamente dadas las razones de interés público*.³¹

En la legislación contenciosoadministrativa no se autoriza la suspensión de la ejecución del acto administrativo cuando se trata de medidas de policía de carácter urgente, tales como las destrucciones de casas o instalaciones ruinosas o insalubres que importen peligro para la salud pública y seguridad de las personas.³²

El estado de necesidad crea la colisión de derechos y entonces uno de los sujetos (aquel cuyo derecho es preponderante) realiza el hecho necesitado, en este caso la Administración Pública que debe asegurar la conservación del orden y del interés público.

³¹ El acto necesario puede también ser ejecutado por particulares en interés público, asumiendo el carácter de gestión de negocio (si se trata de un acto)₃ y de empleo útil (si se trata de un hecho), como cuasi-contrato de la administración.

³² Ver códigos procesales administrativos de La Rioja, art. 29; de Jujuy, arts. 30 a 33; Santiago del Estero, arts. 29 a 31; Santa Fe, art. 31.

CAPÍTULO V

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN

- I. La inejecución del acto como protección administrativa y garantía para los administrados.
- II. Clases de suspensión: administrativa^ judicial y legislativa.
- III. Sistemas legislativos:
 1. Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley.
 2. Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley.
 3. Suspensión en caso de ausencia de norma legal.
 4. Suspensión por decisión judicial ante ley inconstitucional.
- IV. Criterios de suspensión:
 1. Razones de interés público.
 2. Criterio del daño.
 3. Ilegalidad manifiesta.

CAPÍTULO V

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN

I. LA INEJECUCIÓN DEL ACTO COMO PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA Y GARANTÍA PARA LOS ADMINISTRADOS

El aumento de la actividad estatal y de las relaciones administrativas con los particulares, por una parte, y la creciente amplitud de atribuciones del poder administrador, intensificadas por la cercanía con que su acción diaria se deja sentir en todas las actividades humanas, por la otra, ha determinado un crecimiento en el número de conflictos entre administración y administrados, los cuales habrán de resolverse siempre por medios jurídicos, pues la Administración no puede substraerse al estado de derecho. ¿Qué garantías

1 Retortillo, Martín, *Suspensión de los actos administrativos*, op. cit.

Troves[^] *La sospensione di diritto dell'esecutorietà degli atti amministrativi*,

■ en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1934, págs. 335 y ss.

Rocco, *Il remedio dell'esecuzione degli atti e provvedimenti amministrativi*, en *Scritti Giuridici in onore di Santi Romano*, vol. II, 1940, pág. 1948.

Nigro, *Sospensione dell'esecutorietà del provvedimento*, en F.A. (Foro Administrativo), 1956, 1-3-22.

Gargamfo, *La sospensione dell'atto amministrativo*, Nápoles, 1948.

García Trevijano Fos, José A., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, ■ op* cit., págs. 1162 y ss.

Entrena Cuesta, Rafael, op. cit., págs. 557-558.

Buttgenbach, André, op. cit., t. I, pág. 347.

García Oviedo y Martínez Useros, op. cit. » t. II, págs. 105-106.

existen que aseguren a los particulares la sumisión de la Administración al derecho?

Hay una perfecta ecuación entre la *prerrogativa* y la *garantía*. El interés público exige que las entidades a las que se les encomienda su realización no desborden los moldes jurídicos ni desemboquen en la injusticia, por ello es necesario que a las "prerrogativas" vaya unido un perfecto sistema de "garantías".²

El derecho administrativo arbitra, al lado de la *prerrogativa*, las correspondientes *garantías*. La Administración puede ejecutar un acto administrativo pese a los recursos que se hubieren interpuesto, ejecución que quedará consolidada por la desestimación de ellos, ¿Qué sistema de garantías arbitra el ordenamiento jurídico? En principio tenemos garantías de dos tipos: a) preventivas y b) represivas.

La medida preventiva que arbitra nuestro derecho es la *suspensión de la ejecución*,³ y cuando no suspendió la ejecución, al anularse el acto, el que obtuvo sentencia favorable se encuentra con una ejecución consumada, no pudiendo la garantía ser otra que la *indemnización reparatoria* de los daños ocasionados por la ejecución (garantía represiva).⁴

De la variedad de garantías (jurídicas, políticas, sociales y morales) las de más relevancia para el administrado son las *jurídicas*, que tienen por objeto inmediato la defensa de los derechos e intereses legítimos de los particulares. •Las garantías son así, pues, las seguridades jurídico-institucionales que la propia ley señala para posibilitar la vigencia de los derechos y libertades reconocidos u otorgados. Si las garantías no tienen efectiva realización, los derechos se desvanecen frente al crecimiento inusitado del poder, pues

³ González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, t. III, pág. 325.

Boquera Oliver, *La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales 'manifestamente ilegales'*, R.E.VX., n^o 36.

⁸ Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, t. I, pág. 627, dice que "la suspensión del acto administrativo se traduce en la paralización transitoria de sus efectos. Es un tipo de *control represivo*, pues, con la suspensión tiéndese a impedir que un acto eficaz produzca efectos, o que dejen de producirse los efectos ya comenzados".

⁴ González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo, op. cit.*, t. III, págs. 327-328.

la suerte de la libertad depende en definitiva de las soluciones que el derecho positivo proporcione a esta faena de protegerla".⁸ Estas garantías son puestas en marcha a instancias de los administrados, aunque en definitiva salga también gananciosa la Administración en la restauración del orden jurídico perturbado.

Estas garantías comprenden dos aspectos⁸; en primer lugar, la*, existencia de un *régimen jurídico*⁷, al que se ajuste la Administración, señalando los requisitos, forma, trámite y efectos de los actos administrativos, y en segundo lugar, el establecimiento de los *modo* de fiscalizar** los actos administrativos. Estas garantías no son de un puro interés privado, porque al menos teóricamente se protege el interés público, toda vez que la Administración es la primera interesada en que la actividad administrativa se realice dentro de las normas establecidas por el estado de derecho, siguiendo la tendencia por la que poco a poco se amengua lo discrecional en homenaje a lo reglado.

La ejecutoriedad del acto administrativo no implica la total vigencia del acto dictado, ya que éste, en resguardo del derecho de-

⁵ Romero, César Enrique, *Garantías jurídicas especiales contra el poder*, en *La Ley*, t. 87, pág. 782.

linares, Juan Francisco, *La garantía de defensa ante la Administración*, en *La Ley*, 14-6-71, t. 142.

⁸ Alvarez Gendin, Sabino, *Manual de derecho administrativo español*, Barcelona, Bosch, 1954, pág. 631.

⁷ En nuestro derecho la ley 19.549 establece las normas de procedimiento que se aplicará ante la Administración pública nacional (art. 1º), requisitos esenciales del acto administrativo (arts. 7 y 8), vicios y nulidades (arts. 14 y 15), impugnación judicial de actos administrativos (arts. 23 a 32) >

⁸ Respecto de los *recursos administrativos* como modos de fiscalización de la actividad administrativa, véase la ley 19.549, arts. 1º, inca. 6* y 7*r arts. 22 y 32, y decreto 1759/72, arts. 71 y ss.

Gfr. Fiorini, Bartolomé, *Los recursos en la ley de procedimientos de la Nación*, en *La Ljsy*, 11-9-72, t. 147.

Hernández, BeHsario, *Los recursos administrativos** en *La Ley*, 11-9-72, t. 147.

Gordillo, Agustín, *Acto, reglamento y contrato administrativo de la-ley 19J49*, en RADA., n« 3, junio de 1972, págs. 13 y ss.

Docobo, Jorge José, *La ley nacional de procedimientos administrativos*, en *Jurisprudencia Argentina*, 4 y 5 de mayo de 1972.

los administrados, puede ser atacado por *distintos tipos de recursos*, que vienen a constituir un *verdadero control del principio de ejecutoriedad* y una eficaz protección de los derechos subjetivos.

Uno de los caracteres de los recursos interpuestos contra resoluciones administrativas, es el efecto suspensivo de éstas. Este principio procesal tiende no sólo a la *protección del recurrente*, sino también a la *defensa de la norma jurídica objetiva* con el fin de snantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo.⁰

El principio de *legalidad objetiva* del procedimiento administrativo, «xplica el carácter instructorio del mismo y la posibilidad de la Administración de proceder de oficio (art I^o, inc. a, ley 19.549) a la suspensión de la ejecución por razones de interés público (art. 12, 2* parte, ley 19.549).

La suspensión, por sí misma, es un procedimiento de control "stricto •sensu". Es un procedimiento de obvia juridicidad y de suficiente contenido para erírselo en especie autónoma de control¹⁰ a efectos de evitar la ejecución de un acto dañoso, ilegal o lesivo al interés público.¹¹

II. CLASES DE SUSPENSIÓN: ADMINISTRATIVA, JUDICIAL Y LEGISLATIVA

La ejecución de un acto administrativo comúnmente puede suspenderse por decisión administrativa o por resolución de un órgano jurisdiccional. Nosotros agregamos una tercera categoría: «La suspensión de la ejecución por decisión del órgano legislativo."

⁸ Heredia, Horacio Héctor, *Los medios administrativos para la protección de los administrados*, en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, año 1945, n° 2, págs. 251 y ss.

Gordillo, Agustín A.³ *Los recursos administrativos*, en *Revista J.U.S.*, La Plata, 1964, n° 5, págs. 9 y ss.

w Marienhofí, Miguel, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, t. I, pág. 627.

M G.S.N., *Fallos*, t. 250, pág. 163.

La suspensión administrativa puede ser dispuesta de oficio por la misma Administración o bien a requerimiento del interesado que interponga los recursos administrativos que hagan a su derecho (art 12, 2ª parte, ley 19.549).

La suspensión judicial tiene lugar cuando los particulares agraviados por el acto administrativo peticionan ante el órgano jurisdiccional para impedir la ejecución de un acto con el que se actualiza la decisión administrativa. La decisión impugnada es sometida a la revisión del órgano judicial quien podrá suspender su ejecutoriedad por darse los supuestos que configuran la medida cautelar de no innovar.

La suspensión legislativa. El órgano legislativo puede disponer la suspensión de la ejecución del acto administrativo, sea modificando la ley que concede recursos solamente devolutivos o disponiendo una «amnistía por ley específica contra ciertos actos administrativos de carácter ejecutorio, por ej. la ley nacional 19.168 del 13-8-71, por la que se declara la amnistía de la sanción de clausura de bodegas y/o plantas fraccionadoras de vinos por ciertas infracciones.

III. SISTEMAS LEGISLATIVOS

¿El recurso contra un acto administrativo suspende o no la ejecución del mismo? La respuesta en uno u otro sentido es importante porque de ella resultará, o bien una defensa mejor de los derechos de los particulares o, por el contrario, un mayor poder para la Administración. En algunas oportunidades es necesario privar al acto administrativo de sus efectos en forma momentánea para evitar que la ejecución pueda causar una lesión jurídica subjetiva (al derecho del recurrente) u objetiva (violación de la ley). Las funciones que el Poder Público tiene a su cargo no pueden arrollar la frontera del orden jurídico.

La diversa actitud legal o jurídica, respecto de la suspensión de la ejecución, podemos sintetizarla en cuatro tipos:

1. *Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley*

Quando la suspensión de la ejecución de los actos se hace por man-

dato expreso de Ja ley que Jo dispone en forma *concreta por* Ja sola interposición de los recursos, es un caso que no ofrece discusión, pues se trata de una simp'e cuestión de interpretación o hermenéutica jurídica.»

Por otra parte este sistema ofrece ventajas, pues la inexecución del acto como garantía a los derechos de los administrados está determinada por la propia ley y no depende de la buena voluntad de los gobernantes ni de Ja auto-limitación de los detentadores del poder, le que en realidad significa una débil e híbrida protección.

2. *Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley*

También puede ocurrir que el *ordenamiento jurídico sin establecer una forjmulación taxativa*, dé los casos en que la interposición de los recursos suspende la ejecución de los actos administrativos recurridos, especifique *ciertas reglas genéricas* cuya aplicación queda diferida a ja apreciación de la administración pública, así, por ejemplo el artículo 116 de la ley de procedimiento administrativo español, según el cual la autoridad competente ^m podría suspender la ejecución del acto impugnado cuando "dicha ejecución pudiera causar perjuicio de una imposible o difícil reparación" ¹⁴. Lo natural es que se trate-

¹² Es la solución legislativa del art. 12 de la ley 19349. "... los recursos administrativos suspenden la ejecución del acto sólo *cuando una norma así lo establezca expresamente*".

¹³ El art. 116 de la ley de procedimiento administrativo dice: "La interposición de cualquier recurso excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución del acuerdo recurrido en el caso de que dicha, ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o cuando la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, prevista en el artículo 47 de esta ley". EJ mismo principio consagra¹, la ley de jurisdicción contencioso-administrativa de España, en su artículo 122.

Cfr. Entrena Cuesta, Rafael, *op. cit. j*, pág. 598.

¹⁴ Cfr. art. 12 in fine, ley 19.549.

González Pérez, Jesús, *Z*os recursos administrativos*, Madricí, 1960,,

de arbitrar los medios que eviten los certeros o probables perjuicios y más aún cuando el interés público no sufre perjuicios con la suspensión de la ejecución^u. Cuando tales perjuicios pueden ser apreciados económicamente, la administración, por exigencias del interés público debidamente calificadas, puede negar la suspensión de la ejecución, no obstante los perjuicios que se ocasionaren. Esta atribución debe ser ejecutada por la administración en forma razonable y fundada.

3. *Suspensión en caso de ausencia de norma legal^e*

Puede suceder que el ordenamiento jurídico no contenga ninguna disposición que se refiera a la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, que han sido impugnados por la interposición de un recurso administrativo, acción procesal administrativa.

Ello no significa que la administración o el órgano judicial en su caso, se encuentren inhibidos para disponer tal suspensión. Dado que ellos deben procurar que los administrados no sufran perjuicios innecesarios, pueden también disponer de oficio o a petición de parte la suspensión de la ejecución, aún ante el silencio de la ley.

En el orden práctico-doctrinario, es este el caso que realmente se cuestiona. O sea, que el problema surge cuando la ley guarda silencio respecto de los efectos suspensivos o devolutivos de los recursos que se interpongan contra la decisión administrativa.

págs. 114-115, resume los principios de la jurisprudencia administrativa española señalando:

- a) Que cuando los perjuicios no son pasibles de una valoración económica, debe siempre disponerse la suspensión de la ejecución del acto recurrido dado su indemnizabilidad.
- b) Que cuando los perjuicios son posibles de apreciación económica, la suspensión también debe concretarse:
 1. Por valoración muy dificultosa.
 2. Por gravosa reparación de los perjuicios en relación con la suspensión del acto a ejecutarse.
 3. Por presumible insolvencia de la entidad que oportunamente debería indemnizar.

M Escola, *op. cit.*, pág. 343.

W Escola, Héctor Jorge, *op. cit.*, pág. 345.

En la solución del problema no puede prescindirse de la realidad política e institucional de cada Estado. En nuestro país, algunos reglamentos establecen expresamente casos en que la interposición de los recursos tienen efectos suspensivos y otros por el contrario, nada dicen al respecto, o lo determinan sólo para ciertos recursos.¹⁷

4. *Suspensión por decisión judicial ante ley inconstitucional*

Este es precisamente el supuesto que resuelve el fallo que comentamos¹⁸. En esta hipótesis la ley no guarda silencio ni concede recursos con efectos suspensivos, sino que por el contrario, los recursos que concede son al solo efecto devolutivo (ej. art. 28 ley 14.878) y la justicia no obstante ello, suspende la ejecución del acto entre tanto se sustancia el recurso, declarando inconstitucional la norma de fondo que niega la suspensión por ser lesiva al derecho defensa, en juicio (art. 18 C.N.)³ al mismo derecho de propiedad (art. 17 C.N.) y las disposiciones que garantizan los derechos civiles en el art. 14 y 14 bis G.N., como los derechos de trabajar, ejercer el comercio, etcétera. Hay casos en que la inmediata *ejecución del acto no obedece a razones de interés jurídico que merezca protección*, no hay a veces motivaciones de orden o seguridad jurídica para ejecutar una decisión administrativa, y su ejecución se efectúa en el único interés de la misma ley, "la ley lo manda", digamos. Pero esa *ejecución puede colisionar derechos subjetivos tutelados constitucionalmente*, que merecen su protección judicial, máxime si se acredita que la ejecución es extemporánea, innecesaria y sin ningún respaldo en el interés público o en otras motivaciones de orden o seguridad pública que merez-

¹⁷ Linares, Juan Francisco, *Efectos suspensivos de los recursos ante la Administración*, en *La ley*, t. 85, pág. 906.

El reglamento nacional sobre el recurso jerárquico •—decreto 7520/44, modificado por la ley 19.549—, en su artículo 13 faculta al Poder Ejecutivo a suspender o diferir la ejecución de la decisión de oficio o a petición de parte, si un interés fundado de orden administrativo lo justifica.

¹⁸ Cfr. Juzgado Federal Mendoza, 8-3-71, in re "Dumit, Garlos v/Instituta Nacional de Vitivinicultura", en *Jurisprudencia Argentina*, n° 3975, del 11-2-72, con nota nuestra, "La suspensión de la ejecución del acto ante la ley inconstitucional"¹.

can consideración. He aquí el caso en que la declaración de inconstitucionalidad se impone, ordenando suspender la ejecución del acto no obstante el texto expreso, en sentido contrario, de la ley.

En el caso anotado el Instituto Nacional de Vitivinicultura aplicó una sanción administrativa de clausura o suspensión de actividades al referido *establecimiento* industrial. La ley 14.878, orgánica del INV, en su artículo 28 in fine, dice: "En los casos en que el INV resuelva la clausura o suspensión de actividades de los establecimientos o locales en infracción a la presente ley o a su reglamentación, a fin de que exista una inmediata ejecución de la sanción aplicada, el recurso de *apelación* ante el juez competente se concederá al solo efecto devolutivo y en relación".

El Tribunal en la oportunidad, resolvió:

1. Atento a los términos claros del art. 28 ley 14.878, cuya equidad no corresponde considerar, resulta improcedente la suspensión de la clausura, como medida de no innovar, mientras se tramita la apelación interpuesta contra la resolución que dispone tal sanción dictada por el Instituto Nacional de Vitivinicultura.

2. Es inconstitucional el art. 28 apartado 2º ley 14.878, en cuanto impone la inmediata ejecución de la clausura del establecimiento sancionado, toda vez que cercena el derecho de defensa de los particulares, ya que, en caso de obtener resultado favorable en la apelación sería meramente declarativa, porque la sanción administrativa impuesta se habría agotado por el transcurso del tiempo.

3. La inmediata ejecución de la clausura, dispuesta como sanción al infractor de la ley de vinos, no está fundada en razones de seguridad pública, toda vez que la ley no la impone con carácter preventivo mientras se sustancia el sumario, máxime que en el caso, fue aplicada 7 años después de cometida la infracción, y mientras tanto la bodega ha seguido funcionando normalmente, controlada por el Instituto Nac. de Vitivinicultura.

Esta sentencia de primera instancia fue revocada por la Cámara Federal de Apelaciones, en cuanto declaraba inconstitucional el art. 28 de la ley 14.878, pero abierta la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía de recurso extraordinario, el Supremo Tribunal confirma la resolución de primera instancia y declara en su consecuencia inconstitucional la citada norma

legal en cuanto deniega los efectos suspensivos del recurso de apelación interpuesto.

Por las consideraciones que preceden y la jerarquía del fallo referido, transcribimos literalmente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (tomo 156, folio 228, del 8 de noviembre de 1972):

Buenos Aires, 8 de noviembre de 1972.

VISTOS LOS AUTOS: "Dumit, Carlos José c/Instituto Nacional de Vitivinicultura s/ demanda contenciosa-administrativa".

CONSIDERANDO:

1*) Que a fs. 39/41 la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza revocó, por mayoría de votos la sentencia del juez de primera instancia, -en cuanto declaraba inconstitucional el art. 28, apartado 2°, de la ley 14.878, y disponía el levantamiento de la clausura impuesta por el Instituto Nacional de Vitivinicultura, en el sumario n° 25.410/64, respecto del establecimiento de bodega inscripto bajo el n° 1501-A, ubicado en el Distrito Isla Chica, Departamento de Maipú, de aquella provincia. Contra ese pronunciamiento se interpone el recurso extraordinario de fs. 46/54, concedido a fs. 54 vta.

2º) Que en el referido sumario —agregado por cuerda a los autos sin acumular y cuya iniciación data de 1963—, el Presidente del Instituto Nacional de Vitivinicultura resolvió por disposición n° 154.368, del 2 de noviembre de 1970, imponer una multa de \$ 1.400 a la firma propietaria de la bodega indicada, y clausurar ésta —además— por un año, <3e conformidad con lo previsto en el art. 33 de la ley 14.878, medida que fue llevada a cabo el 2 de diciembre siguiente (fs. 36 y 38/39, expte. cit.).

3º) Que la parte sancionada dedujo el recurso a que se refiere el art. 28 -de la ley 14.878, e impugnó también, como inconstitucional, la norma contenida en el apartado segundo de ese artículo, por cuanto al conceder la apelación al solo efecto devolutivo permite aplicar penas sin los recaudos del art. 18 de la Carta Fundamental. En su mérito, y por otras razones circunstanciales que expuso, solicitó el levantamiento de la clausura de la bodega.

4º) Que como ya fue puntualizado *ut supra*, el juez de primera instancia aceptó ese planteo, declaró la inconstitucionalidad de la norma de que se trata y dispuso el levantamiento de la clausura, en pronunciamiento que la Cámara, a su vez, revocó por mayoría de votos.

5º) Que en el escrito de fs. 46/54 el recurrente ataca esta última decisión

sobre la base de dos órdenes de argumentos. Reitera, ante todo, aquellos en que funda la impugnación constitucional del art. 28, apartado segundo, de la ley 14.878; y agrega, por otra parte, que el *a quo* omitió considerar una cuestión básica propuesta oportunamente —relativa al examen, *pñma facie* de la legitimidad de la medida, a fin de suspenderla—, lo que a su juicio descalifica el fallo en los términos de la conocida jurisprudencia de este Tribunal.

6º) Que en el ya varias veces citado art. 28 de la ley 14.878, luego de disponer que "cuando la resolución administrativa fuese condenatoria" se podrá deducir recurso de apelación ante el juez competente, y que, ai no »e recurriera, "la resolución se tendrá por consentida y pasada en autoridad de cosa juzgada", en el apartado segundo se prescribe: "En los casos en que el Instituto Nacional de Vitivinicultura resuelva la clausura o suspensión de los establecimientos o locales en infracción a la presente ley o a su reglamentación, a fin de que exista una inmediata ejecución de la sanción aplicada, el recurso de apelación ante el juez competente se concederá al solo efecto devolutivo y en relación".

7º) Que conviene destacar, ante todo, que la clausura de los establecimientos que se hallen en infracción a que se refiere la norma constituye, en la economía de la ley 14.878, una medida de índole estrictamente penal. A ello no obsta en modo alguno, el hecho de que al contemplarla se hayan tenido en cuenta "razones de seguridad pública" —como parece admitirla mayoría del tribunal *a quo*—, pues, amén de que es propio de aquel tipo de medidas llenar fines de prevención, resulta claro también que —siempre en el marco de la ley 14.878— las clausuras de que se trata juegan con un alcance eminentemente punitivo.

8º) Que lo afirmado se evidencia, en efecto, no sólo atendiendo a las palabras empleadas por la norma que se cuestiona —"a fin de que exista una inmediata ejecución de la sanción", reza—, sino que resulta, además, del hecho de que la clausura esté prevista como un recaudo provisorio susceptible de ser dísputo durante el trámite del proceso administrativo. Ella procede, por el contrario, al cabo del mismo, como medida final y acompañando una condena, según lo establece concretamente el art 33 de la ley 14.878.

9º) Que no es ocioso añadir que dicho art. 33 prácticamente reproduce —variando sólo el lapso de duración de las clausuras— el art. 34 de la ley 12.372, modificado por el art. 3º del decreto-ley 4497/57, y el art. 30 de la ley 14.709, preceptos éstos que introdujeron la clausura en el régimen de que se trata y que, ostensiblemente, lo hicieron atribuyéndole el carácter de una sanción definitiva (confr., respecto del primero, *Palios*, 256:507).

10º) Que, sin duda no resulta discutible la posibilidad de que organismos de carácter administrativo ejerzan funciones jurisdiccionales, como

lo ha reconocido esta Corte en diversas oportunidades, inclusive respecto del Instituto Nacional de Vitivinicultura (confr. *Fallos*, 277:128).

11º) Que, sin embargo, también ha manifestado la Corte que la validez de los procedimientos administrativos de referencia se encuentra supeditada, como principio, a que las leyes dejen abierta la posibilidad de una revisión judicial ulterior (*Fallos*, 247:646., 253:485). Máxime tratándose de la aplicación de sanciones penales (*Fallos* 255:354, 267:97), pues sólo así quedan debidamente a salvo pautas esenciales de la Constitución.

12º) Que, por ello, no cabe hablar de "juicio" —y en particular de aquel que el art. 18 de la Carta Magna exige como requisito que legitime una condena—, si el trámite ante el órgano administrativo no se integra con la instancia judicial correspondiente; ni de "juicio previo", si esta instancia no ha concluido y la sanción, en consecuencia, no es un resultado de actuaciones producidas dentro de la misma.

13º) Que la conclusión a que se arriba precedentemente, que importa, como es obvio, un juicio adverso a la constitucionalidad del art. 28, apartado segundo de la ley 14.878, en el aspecto impugnado, y conduce a un pronunciamiento revocatorio, exime a esta Corte de entrar en el análisis del segundo de los agravios formulados por el apelante.

Por ello, y habiendo dictaminado el señor Procurador General, se revoca la sentencia de fe. 39/41, en cuanto pudo ser materia del recurso extraordinario concedido a fs, 54 vta. Notifíquese y devuélvase.

IV. CRITERIOS DE SUSPENSIÓN

Ya hemos señalado "que la ejecutoriedad del acto administrativo se halla muy lejos de constituir una regla de carácter absoluto, no solamente por las limitaciones que recibe en materia de ejecución coactiva, sino también por la posibilidad de obtener la suspensión de sus efectos, tanto en sede administrativa, como en la judicial".¹⁰

Los criterios generales que se han formulado, doctrinaria y legislativamente, para que proceda la suspensión, podemos resumirlos en tres: 1) Razones de interés público; 2) Criterio del daño; 3) Criterio de la ilegalidad manifiesta²⁰. Estos criterios han sido receptados por nuestra ley nacional de procedimientos administrativos n° 19.549, en su art 12 in fine, cuando dice: "Sin embargo, la Administración

¹⁸ Cassagne, Juan C, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit.*p pág. 100-101.

²⁰ Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. T_w pág. 627-633.

podrá de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada» suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta,"

1. Razones de interés público

La ley 19.549, siguiendo lo dispuesto por el art 98 de la ley 7647* de Procedimiento Administrativo de la provincia de Buenos Aires» prevé la "suspensión de la ejecución por razones de interés público." ^{al} Si bien la ley no determina con precisión los alcances de la fórmula elástica, de naturaleza discrecional "razones de interés público", debe interpretarse que abarca aquellos casos en que la ejecución del acto determine: a) La supresión o suspensión de un servicio público; b) La suspensión del uso colectivo de una cosa afectada a dicho uso; c) Una subversión de la moral necesaria en el orden jerárquico o disciplinario j d) Una traba en la percepción regular de contribuciones fiscales; e) Si hubiere peligro de grave trastorno del orden público, seguridad, moralidad o higiene pública, etcétera.²²

2. Criterio del daño

En un principio, para fundamentar la suspensión de un acto administrativo, se invocó el criterio del "daño irreparable", en cuyo mérito la suspensión procedía cuando se daba esa situación. Pero tal criterio fue abandonado, dado que el Estado no podía producir nunca "perjuicios irreparables", atento a su indiscutida condición de solvencia material (*Fiscus semper solvens*).²⁸

²¹ Cozzi, Adalberto, *El proyecto de ley nacional de procedimientos administrativos y su reglamentación*, en *Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires, J.U.S.*, La Plata, Ed. Platense, 1971, n° 19, págs. 163 y ss..

²³ Véase al respecto los códigos procesales administrativos de Catamarca (ley 2403), art. 63; Corrientes (ley 2943), arts. 12-14; Chaco (ley 848), arts. 29 y 30; Misiones (ley 52), arts. 28 y 29, etc.

²³ Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.* t. 1^ pág. 629.

Tal criterio ha sido justamente criticado sobre la base de que no puede aguardarse a que el daño se produzca, y se perfeccione por ende 3a violación del orden jurídico para obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo; con el agravante de que se aducía además, dentro de esta concepción, la imposibilidad de que el Estado ocasionara perjuicios irreparables, por su solvencia incuestionada, como dijimos en el párrafo anterior.²⁴

La ley 19.549 emplea la fórmula *perjuicios graves* (art. 12, 2* parte), debiendo entenderse por ella, que el acto debe suspenderse cuando su cumplimiento genere *mayores perjuicios* que su suspensión, a juicio de la Administración Pública.²⁵ Este criterio tiene desde luego un carácter contingente, aunque de rigor jurídico impuesto por los límites de la actividad discrecional y los principios de equidad que rodean al caso concreto.²⁸

En este caso es facultativo de la Administración suspender la ejecución del acto, pues ella merita la gravedad o el mayor grado de los perjuicios. No ocurre lo mismo cuando se invoca una ilegalidad manifiesta donde la suspensión del acto es un deber jurídico de la Administración o del órgano judicial en su caso.²⁷

La ley 7647 de procedimiento administrativo de Buenos Aires, art. 98, inc. 2^o, mantiene aún tal recaudo, cuando dice: "o la petición de interesado ■ que invoque fundadamente perjuicio irreparable".

²⁴ Cassagne, Juan C, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit., pág. 101; Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., págs. 629-630. ■

²⁵ Gassagne, Juan C, *La ley nacional de procedimientos administrativos*, M^o 19.549, en. *El Derecho*, 20-6-72, pág. 4, nota 52.

²⁶ Bonaudi, Emilio, *Helia sospensione degli atti amministrativi*, Turín, 1908, págs. 82, 83 y 89.

²⁷ Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. T, pág. 632.

Argañarás, Manuel, *Tratado de lo contencioso administrativo* op. cit., pág. 24fl, dice: "que la irreparabilidad estaría más bien relacionada con el derecho mismo que el acto vulnera, y habría perjuicio irreparable cuando la ejecución del acto administrativo *hiciera frustráneo el derecho subjetivo ■ del interesado*, sin que a éste le quede una vía apta para conseguir la reparación debida...".

3. *Ilegalidad manifiesta*

La suspensión de la ejecución del acto es procedente cuando se halle viciado de ilegalidad o nulidad manifiesta,²⁸ que surja del propio acto. Comprobada tal ilegalidad, corresponderá hacer lugar a suspensión del acto. Dicha ilegalidad quiebra la ejecutoriedad y la presunción de legitimidad del acto, que le acuerda la ley 19.549, art. 12.

Agrega Marienhoff "la suspensión del acto administrativo portador de una ilegalidad manifiesta será tanto más procedente si dicho acto no reposa en atendibles razones que tornen inaplazable su inmediato cumplimiento."²⁹

"La suspensión del acto por ilegalidad manifiesta no tiene límite alguno, es absoluta. Demostrada la ilegalidad procede la suspensión. En un Estado de Derecho es inconcebible que la Administración Pública actúe al margen de la legalidad, pues, como función estatal, su actividad es siempre sub-legal... debe actuar secundum legem" ³⁰ En este caso es un deber del órgano estatal, administrativo o judicial, según se trate, proceder a la suspensión de la ejecución del acto impugnado.³¹

La ley 19.549, creemos que por error,⁸² establece la suspensión del acto cuando se alega una nulidad absoluta, en vez de haber expresado nulidad o ilegalidad manifiesta. Además, la ley debió establecer que la alegación o invocación de la ilegalidad manifiesta obliga a la administración a suspender el acto.

²⁸ Caasagne, Juan C, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit., pág. 101; G.S.N. Fallos, t. 253, págs. 15 y 18. Ver también Marienhoff, Miguel, *Tratado de dominio público*, op. cit., págs. 456-458.

³⁰ Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. I, pág. 631,

⁸⁰ Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. I, pág. 631.

⁸¹ Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. I, pág. 632.

³² Gassagne, Juan Carlos, *La ley nacional de procedimiento administrativo*, r.º 19.549, op. cit.

Diez, con opinión que no compartimos, al tratar de los recursos administrativos⁸³ acepta que cuando el administrado peticione la suspensión del acto administrativo invocando un agravio a su interés legítimo, tal recurso opere la suspensión del acto recurrido en forma inmediata, en virtud que en tales supuestos, el particular, al defender su interés legítimo, también defiende el interés público. Sin desconocer la idea de justicia que anima tal solución, creemos que por el contrario, justamente cuando se tutela un derecho subjetivo, el recurso debe suspender la ejecución del acto, no así cuando se tutela un mero interés legítimo.³⁴

En síntesis, la eficacia y ejecución del acto, quedará demorada, interrumpida, suspendida, cuando lo exigieren razones de interés público o para evitar perjuicios graves, o se invocare una ilegalidad manifiesta (art. 12, *in fine* ley 19.549). Ello sin perjuicio de que:

- a) *norma expresa otorgue efectos suspensivos* a los recursos que se interpongan contra un acto administrativo;
- b) que *la ley, o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial*, o sea, que la administración no pueda ejecutar el acto por sí y ante sí, sino por vía judicial, v. gr. un desalojo.⁸⁵

³³ Diez, Manuel María, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. V, págs. 352, 457 y ss.

⁸⁴ Cassagne, Juan Carlos, *La suspensión del acto administrativo como consecuencia de la interposición de un recurso en sede administrativa*, en *El Derecho*, 41-997, 9-3-72.

⁸⁵ Cámara Federal de Mendoza, en *La Ley*, t. 58, pág. 745, "Gobierno de la Nación c/Huusmann, Alfredo A, p/desalojo".

"Procede el desalojo del empleado nacional cesante a quien se le suministra la vivienda en razón de sus funciones, aún cuando a la fecha del desalojo pertenezca a otra repartición nacional y mantenga en esa casa la oficina pública correspondiente."^{1*}

En contra: S.C. de Mendoza, Expte. n° 32.781, "Domínguez de Merlo, &osa Carolina c/Gobierno de Mendoza s/Cont. Adm.", 13-9-72; "que no Idzo lugar a la medida de no innovar solicitada por la recurrente, por cuanto es obvio que el mantenimiento de la actora en esa ocupación perturbaría seriamente el servicio público a que está afectado el hogar. La ocupación es inherente a la función, y producida la cesantía del agente, aquélla no puede mantenerse, pues debe quedar afectada al uso de quien debe cumplir la función pública". "En esta situación, el interés privado de la actora

Por otra parte, concordante con nuestra doctrina, el artículo 5* de la ley 7320 de Buenos Aires, aceptando la *ejecutoriedad judicial* (comúnmente llamada *impropia*), dice: "Vencido el término por el cual se concede la tenencia, declarada la caducidad de la misma o cuando se trate de intrusos³, el organismo que tiene afectado el uso y disposición de los bienes en cuestión podrá recurrir a la justicia, acreditando cualquiera de estos recaudos, el inmediato desalojo del tenedor que se negare a desocupar la cosa. Ejecutada la prestación requerida los jueces, sin más trámite, ordenarán el lanzamiento con el auxilio de la fuerza pública, sin perjuicio de las acciones de origen pecuniario que pudieran corresponder a ambas partes^{1, 36}."

debe ceder ante los intereses generales comprometidos en el servicio y la función pública."

⁸⁰ Gfr. Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo, op. di.*, t. II, pág. 94.

Marieniöff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.* t. II, pág. 379.

Bezzi, Osvaldo M., *Comentarios a la ley de procedimientos administrativos de la provincia de Buenos Aires.*, en *Doctrina Jurídica*, La Hato, 5 de marzo de 1971, año II, n' 14.

En *igual* sentido legisla la ley de procedimiento administrativo de Córdoba, n° 5350, de 1972, cap. XVIII, "Procedimiento para la desocupación de inmuebles fiscales cedidos a terceros", arts. 117 a 119.

CAPÍTULO VI

SUSPENSIÓN POR DECISIÓN ADMINISTRATIVA

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. Protección administrativa:

,

1. Control administrativo de oficio.
2. Control administrativo por impulso particular:
Recursos administrativos.

II. Requisitos del recurso.

III. Procedimiento. TV.

Efectos de los recursos.

V. Efecto devolutivo del recurso. Teoría de la suspensión:

1. Fundamentos: ejecutoriedad y presunción de legitimidad,
2. Crítica.

VI. Efecto suspensivo del recurso. Teoría de la suspensión.

1. Fundamentos: control administrativo. Analogía jurídica, práctica administrativa.

VII. Suspensión de la ejecución y estabilidad del acto administrativo. VIII. La ejecutoriedad en materia tributaria: la regla "solve et

repete". Los recursos en nuestro procedimiento impositivo.

IX. Derecho positivo:

1. Legislación nacional.
2. Legislación provincial.

!

CApruLo VI

SUSPENSIÓN FOR DECISIÓN ADMINISTRATIVA RECURSOS ADMINISTRATIVOS

PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA^x

Es la protección jurídica que confiere el ordenamiento positivo ante
¿a misma administración a través del procedimiento administrativo.

¹ Andu^a, José Guillermo, y otros, *Documento de trabajo n° 8, Sobre los recursos judiciales o de otra índole contra el ejercicio ilegal del poder administrador*, Naciones Unidas, Buenos Aires, 31-8 al 11-9-59.

Bergaitz, Miguel A., *Proceso y procedimiento administrativo*, en A«4.P.a n° 44, Madrid, 1964, paga. 121 y as.

Bielsa, Rafael, *El recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1958.

Danielian, Miguel, *Recursos judiciales contra decisiones administrativas* Buenos Aires, *Plus Ultra*, 1964.

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo, op. cit.*, t. V.

Escola, Héctor, *Tratado teórico práctico de tos recursos administrativos*, Buena Aires, 1971.

Fiorini, Bartolomé, *Procedimiento administrativo y recurso jerárquico* Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1971.

Fiorini, Bartolomé, *Los recursos en la ley de procedimientos administrativos de la Nación*, en *La Ley*, 11-9-72, t. 147.

González Pérez, *Procedimiento admnisttaüvo*, Madrid, 1964.

Gordillo, Agustín A., *Procedimiento y recursos administrativos, op. cit.*, 2° ed.

Hernández, Belisario, *Los recursos administrativos* en *La Ley*, 11-9-72, t. 147.

Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, t. I.

Real, Alberto R., *Recursos administrativos*, en *Revista del Colegio de Ábo~ gados del Uruguay*, ano 1962* t. III, n° 1-4, págs. 19 y as.

Por procedimiento administrativo entendemos, siguiendo a Gordillo; "Las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa".

La protección administrativa es la tutela ante la misma Administración de las situaciones jurídicas subjetivas (derecho subjetivo, interés legítimo, interés simple), por la que se controla la legitimidad y oportunidad de los actos que ella dicte o ejecute.

Esta fiscalización puede desarrollarse de oficio o a instancia de parte.

1. Control administrativo de oficio

Es una fiscalización realizada por la misma Administración en ejercicio de una auténtica función de autocontrol por la que puede extinguir o modificar actos viciados siempre que no lesione la estabilidad de las relaciones y situaciones jurídicas particulares. Sobre revocación, los artículos 17 y 18 de la ley 19.549 disponen:

"Art. 17. *Revocación del acto nulo.* — El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de *ilegitimidad* aún en sede administrativa. No obstante, si el acto hubiere generado prestaciones que estuvieren en *vías de cumplimiento* sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes, mediante *declaración judicial de nulidad.*"

"Art. 18. *Revocación del acto regular.* — El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado."

"Sin embargo podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el *interesado hubiere conocido el vicio*, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece *sin causar perjuicio a terceros* y si el derecho se hubiere otorgado *expresa y válidamente a título precario*. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de *oportunidad*, mérito o conveniencia, *indemnizando* los perjuicios que causare a los administrados."

Por otra parte, la jurisprudencia afirma:

"En virtud del principio de legitimidad de los actos administrativos, éstos, cualquiera sea el defecto, no pueden ser invalidados de oficio, sino que se requiere petición de parte interesada y una investigación de hecho (CJ Salta, sala II, setiembre 3-965), (*La Ley*, 120-559)."

"Es principio común en derecho administrativo que el poder administrativo puede revocar el acto irregular dictado sin ajustarse a los preceptos legales pertinentes, vale decir, cuando se advierte en él un vicio de ilegalidad que lo invalida; sin que de ello se siga que la nulidad, aunque absoluta (doc. art. 1047, Cód. Civil), sea manifiesta (C. 2* CC, La Plata, sala II, marzo 21-967, *La Ley*, 129-929)."

"La Administración, advertida de la existencia de un acto ilegítimo de los que está en su atribución y debe revocar, puede hacerlo *aún de oficio* (SC Mendoza, setiembre 25-967, *La Ley*, 129-1070)."

"El acto administrativo es pasible de revocación por ilegitimidad por la propia administración cuando es de nulidad 'absoluta*' o de 'consecuencias graves', nulidad o 'gravemente viciado', o simplemente nulo (SG Mendoza, setiembre 25-967, *La Ley*, 129-1070)."

st"El acto administrativo goza de una presunción de legitimidad 'juris tantum' y no se descarta la posibilidad de que la ilegitimidad aparezca manifiesta en el propio acto (G. 1* CC La Plata, sala III, abril 29-969, *La Ley*, 139-835)."

"La estabilidad de los actos administrativos que impide su revocación por el órgano que los dictó, supone una decisión dictada en materia reglada y de manera regular, lo que no ocurre si el acto <que se dictó en franco apartamiento de la ley (CS, octubre 31-969, *La Ley*, 139-810)."

"El acto administrativo absolutamente nulo no puede invalidarse de oficio; requiere petición de parte (doctrina de primera instancia) <CNCiv., sala C, octubre 15-970, *La Ley*, 140-614)."

"Si se dictare una resolución administrativa revocando otra consecuencia por el particular y firme, cabe promover la acción pertinente en vía jurisdiccional —como acontece en este caso— a fin de que se restablezca el imperio de la resolución anulada (SC Mendoza, marzo 20-970, *La Ley*, 140-463, con nota de Bartolomé A.

2. Control administrativo por impulso particular

Este tipo de control administrativo se realiza a petición de parte titular de situación jurídica subjetiva (derecho subjetivo, interés legítimo, interés simple), a través de los diversos *medios o remedios administrativos* de impugnación de actos, hechos u omisiones de un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa: recursos-administrativos, reclamaciones administrativas, denuncias, etc.³ según la situación subjetiva que tutele.

La ley 19.549 de procedimientos administrativos en el orden nacional, y su decreto reglamentario, reglan los diversos medios, administrativos de protección de las situaciones jurídicas de los administrados²:

a) *Recursos*:

—de reconsideración (arte. 84, 85, 86 y 87, decreto 1759/72);
—de apelación (art 87, inc. a, decreto 1759/72); —
jerárquico (87, inc. b, 89, 90/93, decreto 1759/72. Decreto
7520/44 y sus modificatorias); —de alzada
(arts. 94/98, decreto 1759/72); —de aclaratoria
(art. 102, decreto 1759/72); —de revisión (art.
22, ley 19.549).

b) *Reclamaciones*:

—reclamación administrativa previa (leyes 3952, 11.634 y
arts. 30, 31 y 32, ley 19.549); —queja
(arte. 71 y 72, decreto 1759/72; —mera
reclamación.

c) *Denuncias*:

—denuncia de ilegitimidad (art. 1^o, inc. c, apartado 6*, ley
19.549); —
mera denuncia.

² Cfr. y ampliar en Fiorini, Bartolomé, *Zo¿ recursos en la ley de procedimientos administrativos de la Nación, op. cit.*, y en Hernández, Belisario» *op. cit.*

II. REQUISITOS DEL RECURSO

Condición necesaria para la aplicación de las reglas de la suspensión de la ejecución del acto, es que "el recurso administrativo* de que se trata sea formalmente procedente"³; y así entonces, si se impugna una decisión administrativa sin haberse dado los supuestos de revisión que justifican el recurso, éste es improcedente y no suspende la ejecución del acto.

El problema de los requisitos formales que debe reunir un recurso* es sumamente elástico en el procedimiento administrativo. Interpretando en su conjunto los principios administrativos³, se pueden resumir los recaudos formales exigidos en:

1. Interpuesto por escrito;
2. Que se indique el nombre, apellido y domicilio del recurrente..

La ausencia de mención del estado civil o del número de identificación como la falta de calificación del recurso, o su calificación, errónea, no afectan la validez del mismo.*

El derecho positivo en el orden nacional al respecto establece:

"Art. 15. Formalidades de los escritos. — Los escritos serán redactados a máquina o manuscritos con tinta en forma legible, en idioma nacional, salvándose toda testadura, enmienda o palabras interlineadas. Llevarán en la parte superior una suma o resumen del petitorio."

"Serán suscritos por los interesados, sus representantes legales a apoderados. En el encabezamiento de todo escrito, sin más excepción que el que iniciare una gestión, debe indicarse la identificación del expediente a que corresponda, y en su caso contendrá la indicación precisa de la representación que se ejerza. Podrá emplearse el medio telegráfico para contestar traslados o vistas e interponer recursos."

⁸ Gordillo, Agustín, *Los recursos administrativos*, op. cit., p&g. 26.

linares, Juan Francisco, op. cit., L.L., t. 85, pág. 911.

* *Dictámenes de la Procurarían del Tesoro de la Nación*. V. 59, pág. 156; V. 67, pág. 95; V. 73, pág. 86; V. 60, pág. 34; V. 64, pág. 176; V. 64,, pág. 208, etcétera.

"Art. 16. *Recaudos*, — Todo escrito por el cual se promueva la anidación de una gestión ante la Administración Pública deberá contener los siguientes recaudos:

- a) Nombre, apellido, indicación de identidad y domicilios real y constituido del interesado;
- b) Relación de los hechos, y si lo considera pertinente, la norma en que el interesado funde su derecho;
- c) La petición concretada en términos claros y precisos;
- d) Ofrecimiento de toda la prueba de que el interesado ha de valerse, acompañando la documentación que obre en su poder y, en su defecto, su mención con la individualización posible, expresando lo que de ella resulte y designando el archivo, oficina pública o lugar donde se encuentren los originales;
- e) Firma del interesado o de su representante legal o apoderado."

• **Art. 17. *Formalidades*. — La presentación de los recursos administrativos deberá ajustarse a las formalidades y recaudos previstos en los arts. 15 y siguientes, en lo que fuere pertinente, indicándose además, de manera concreta, la *conducta* o acto que el recurrente estimare como legítima para sus derechos o intereses. Podrá ampliarse la fundamentación de los recursos deducidos en término, en cualquier momento antes de la resolución. Advertida alguna deficiencia formal, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del término perentorio que se le fije, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso."⁵

III. PROCEDIMIENTO

La suspensión total o parcial de la ejecución del acto recurrido puede disponer de oficio por la misma administración o bien puede ordenarse a requerimiento de parte interesada (art 12 in fine, ley 19.549). En cualquier caso la suspensión debe otorgarle la autoridad administrativa competente, pudiendo solicitarse en las mis-

■ Decreto 1759-72 Reglamentario de la Ley 19.549.

mas actuaciones en que se dictó el acto recurrido o bien por actuación separada. Se entiende que es competente para resolver la suspensión el superior jerárquico o la misma autoridad apelada "ad-quem".^e

IV. EFECTOS DE IXJS RECURSOS

Se ha debatido en doctrina el alcance y los efectos de los recursos administrativos que se interponen contra los actos del poder. Toda la problemática puede resumirse en el siguiente interrogante: ¿El recurso contra un acto administrativo *suspende o no la ejecución del mismo*? La respuesta tiene importancia porque de esto resultará o bien una mejor defensa de los derechos de los particulares o, por el contrario, un mayor poder para la administración. Por una parte, *la doctrina tradicional* sostiene que en principio los recursos interpuestos tienen efectos devolutivos, por lo tanto "no suspensivos", siendo facultad del órgano administrador suspender o no la ejecución del acto fundado, todo ello en el carácter ejecutorio y en la presunción de legitimidad de los actos administrativos. *La doctrina moderna* a la que adherimos, entiende que por regla general la ejecución de los actos se suspende con la sola interposición de los recursos, siendo sus fundamentos razones de control administrativo, práctica administrativa y analogía jurídica. No obstante la Administración por decisión fundada puede ejecutarlo.

| | | |
|---|---|--|
| Efectos de los recursos Administrativos | DEVOLUTIVOS — <i>Fun-</i> <i>damento</i> | Ejecutoriedad. Presunción de legitimidad. |
| | <i>Funda-</i> <i>mentó</i> | Control Administrativo. Analogía Jurídica. Práctica Administrativa. |

⁸ Sayagues Laso, Enrique, *op. cit.*, pág. 477. Zanobini, Guido, *Corso di diritto amministrativo*, Milán, 1948, pág. 54.

V. EFECTO DEVOLUTIVO DEL RECURSO. TEORÍA DE LA NO SUSPENSIÓN

1. *Fundamentos: ejecutoriedad y presunción de legitimidad*

La doctrina tradicional entiende que la ejecutoriedad del acto administrativo tiene alcances tales que el acto debe por principio ejecutarse a pesar de la interposición de los recursos contra él, *siendo facultativo de la Administración suspenderlo?*

Se argumenta que, salvo disposición legal expresa en contrario,

⁷ Bielsa, Rafael, *Principios de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1963, pág. 54,

Gaasagne, Juan Carlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, op. cit.

Gaasagne, Juan Carlos, *La suspensión del acto administrativo como consecuencia de la interposición de un recurso en sede administrativa*, op. cit.*

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, op. cit., t. II, pág. 276.

Fiorini, Bartolomé, *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963, pág. 47.

Marienhoff, Miguel, *Los efectos de un acto administrativo ¿se suspenden al deducir contra dicho acto un recurso de apelación^ autorizado por ley formal, ante la autoridad judicial?*, en *Revista del Derecho del Trabajo*, n° 4, 1967, págs. 184-191.

La Preocupación del Tesoro, en reiterados dictámenes ha recogido el criterio de que la interposición de los recursos administrativos ocasionan la suspensión automática del acto cuestionado (Dictámenes P.T.N., t. 58, pág. 69; t. 65» pág. 40 y t. 85, pág. 98)

⁸ El principio de que los recursos administrativos no suspenden *ipso iure* la ejecución del acto impugnado existe en el derecho, comparado, pero en virtud de disposición legal expresa, así en España, Ley de Procedimiento Administrativo art. 116; véase Gordillo, Agustín A., *Los recursos administrativos*, op. cit., pág. 21, nota 40 y en *Procedimientos y recursos*, op. cit., 2 ed., pág. 183, nota 60; comentando el derecho italiano, véase Landi-Potenza, op. cit., pág. 723, dice: «I record non sospendono la esecuzione del provvedimento amministrativo impugnato (art. 39, t. o., n° 1054, el recurrente puede pedir la suspensión). La suspensión procede cuando la ley especial la contempla.

En el mismo sentido Serra Rojas, Andrés, op. cit., t. II, pág. 1190, y Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, ed. Porrúa, 1959, pág. 71, entienden que la regla general debe ser la ejecución inmediata de los actos administrativos, y la excepción, otorgar la suspensión cuando la ley estime que no causen perjuicios a la colectividad.

Puede consultarse también Rocco, op. cit., vol. II, pág. 567; **Garghilo**»

La interposición de esos recursos no produce efectos suspensivos, es decir que a pesar del planteamiento de un recurso, el acto administrativo impugnado puede ser igualmente ejecutado. La fundamentación de la carencia de efectos suspensivos de los recursos radica primordialmente en el carácter especialísimo de los actos administrativos revestidos de una *presunción de legitimidad* que les brinda también una verdadera ejecutoriedad.⁶ Además la Administración Pública al dictar obra como poder del Estado y en cumplimiento de fines de interés público que no pueden ser diferidos. Por todo ello entienden que la eficacia de los actos administrativos no puede quedar condicionada ni quedar destruida por una simple impugnación que inclusive puede ser infundada.¹⁰ En consecuencia, la mera interposición de los recursos administrativos no suspende la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos impugnados. No obstante la existencia del recurso deducido, éstos adquieren su virtualidad ejecutiva y pueden ser cumplidos mediante el ejercicio de la acción de oficio que es propia de la Administración Pública.*¹

Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente

op. cit.; Bartolomei, *Sulla domanda di sospensione del provvedimento amministrativo davanti al Cons. di Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1968 págs. 403 y ss.; Roehrseen, *La sospensione del provvedimento amministrativo nella costituzione e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Riv. Amm.* 1950, pág. 223.

⁸ Tourdias, *Le sursis d'exécution des décisions administratives*, Burdeos, 1957.

Liet Veaux, *Les sursis à l'exécution des décisions administratives*, La Revue Administrative, 1954 págs. 149-155.

^M Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, págs. 338-342.

Lavau, *Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs*, en *Rev. de Droit Public*, 1950, pág. 777 y ss..

¹¹ Garrido FaUa, Fernando, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, pág. 131.

García Oviedo, *Derecho administrativo, op. cit.*, pág. 662.

Fraga, *Derecho administrativo*, México 1962, pág. 464.

lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso.¹²

Las excepciones del principio de la no suspensión deben estar constituidas:

- a) *Por expresa disposición del ordenamiento jurídico*, por ejemplo, en materia de otorgamiento de marca de fábrica, ley 3975, arts. 29 a 31.¹³
- b) *Por resolución suspensiva fundada, dictada por la autoridad administrativa competente de oficio o a petición de parte interesada* (art. 12, ley 19.549; art 98, ley 7647 de Buenos Aires).¹⁴
- c) Como tercer caso de excepción, parte de la doctrina auspicia la suspensión del acto administrativo cuando con ella no se lesione el interés público y con la ejecución del acto puedan resultar perjuicios irreparables para el administrado¹⁵, "de tal modo que si prospera el recurso haría ineficaz la nueva decisión obtenida".¹⁸

En resumen, la doctrina tradicional entiende que, en principio, los actos administrativos no se suspenden, por dos razones:

¹² Carrillo, Antonio F., *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración*, México, 1944, pág. 125.

¹³ Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, en *Revista El Derecho*, t. 41, pág. 997 y ss.

¹⁴ Es competente para disponer la suspensión la autoridad superior que recaerá sobre el recurso y la misma autoridad de que emanó el acto, Escola, Héctor Jorge, *op. cit.*, pág. 342.

Zanobini, Guido, *op. cit.*, pág. 72.

¹⁵ Fiorini, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, *op. cit.*, págs. 146-148.

¹⁸ Gordilio, Agustín, *Procedimiento y recursos administrativos*, *op. cit.*, 1ª ed., pág. 104.

La ley 19.549 faculta a la Administración para suspender la ejecución del acto "para evitar perjuicios graves al interesado"; Cassagne, con criterio compartido, entiende que la ley debió establecer, al referirse al criterio del daño, como causal de suspensión, el principio de que *el acto debe suspenderse cuando su cumplimiento genere mayores perjuicios que su suspensión, a juicio de la Administración Pública*, Cassagne, Juan Carlos, *La ley nacional de procedimientos administrativos*, n.º 19, *op. cit.*; Cfr. Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, *op. cit.*, pág. 330.

- 1*) Por su ejecutoriedad;
- 2º) Porque se presumen legítimos.

Dicen que la ejecutoriedad es una cualidad jurídica *esencial, común y ordinaria* del acto que habilita a la administración para realizar la ejecución por sí misma. Lo mismo ocurre con la presunción de legitimidad, característica inherente a ese tipo de acto e indispensable para su validez.

Estas dos características son las que imponen indudablemente la necesidad de que normalmente la interposición de los recursos administrativos *no tenga efectos suspensivos* respecto de la ejecución de los actos administrativos, *pudiendo la Administración decretar sólo por excepción la suspensión de los mismos.*¹⁷

2. Crítica

Como señalamos anteriormente, la ejecutoriedad no hace a la esencia sino a la contingencia del acto administrativo. No todos los actos del Estado son ejecutorios, sino cuando el orden jurídico otorga (en forma expresa o razonablemente implícita), las facultades coercitivas para hacerlo cumplir. El acto administrativo, como emanado de uno de los poderes jurídicos del Estado, "aparece ante todo como un acto obligatorio cuyos efectos vinculan igualmente a los administrados y a la propia Administración".^M

La ejecutoriedad es una característica propia de los actos administrativos, pero no indispensable para que tengan lugar en forma plena y eficaz. Este criterio administrativo es errado¹⁰, por cuanto, por puras razones *teóricas* y *no* siempre con asidero en el orden jurídico positivo, se niega la suspensión del acto impugnado por un recurso administrativo.

¹⁷ Escola, Héctor Jorge, *op. cit.*, pág. 351.

Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, vol. I, pág. 518-519.
¹⁸ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo* op. cit.*, vol. I, pág. 514.

^M Linares, Juan Francisco, *Efectos suspensivos de los recursos ante la Administración, op. cit.*, págs. 906 y sa.

La presunción de la legitimidad como fundamento del principio es también errónea. Todas las normas se presumen legítimas, lo que no significa que necesariamente lo sean²⁰; además, la resolución administrativa, manifiestamente irregular por su forma y materia, no sería suspendida en sus efectos por la interposición de un recurso dado que se la presume legítima.

Este principio de la no suspensión merece, desde el punto de vista de la justicia y del racional funcionamiento administrativo, "el más terminante juicio de disvalor, pues causa una grave restricción a los derechos de los individuos, sin servir con ello a ningún interés público o aún de mero orden administrativo. Más justo y práctico es, en cambio, aceptar el carácter suspensivo del recurso, pero admitiendo la posibilidad de que el órgano autor del acto pueda por acto expreso disponer su ejecución. Esto debe tenerse muy en cuenta al realizar el análisis jurídico de la cuestión²¹, cuando como entre nosotros la norma expresa que la ejecución puede ser suspendida por decisión administrativa, o bien la ley o la naturaleza del acto puede requerir la intervención judicial.

Por otra parte, si en el derecho comparado se niega la suspensión del acto, por la interposición de un recurso, es por distintas razones jurídicas, pues por ejemplo en Francia nunca existió un órgano jurisdiccional con atribuciones para detener la actividad de la Administración y siempre se reconoció a la Administración los privilegios del "preable" y de la "acción de oficio".

Además, las resoluciones administrativas recurribles, con mero efecto devolutivo, importan un "agravio a la libertad del particular que se manifiesta de consuno con la decisión dictada sin defensa en sede administrativa, y no puede haber duda de que la defensa en instancia judicial no evita el daño a la libertad o derechos cues-

²⁰ Gordillo, Agustín, *Procedimiento y recurso*, op. cit., 1ª ed., pág. 107.

Uñares, Juan Francisco, *Efectos suspensivos de los recursos ante la Administración*, op. cit., pág. 909, argumentando también por la negativa dice: *'a nadie se le ocurre pensar que una sentencia judicial apelada es susceptible respecto a sus efectos porque carece de presunción de legitimidad*'. ■

²¹ Gordillo, Agustín A., *Los recursos administrativos*, op. cit., pág. 21-22, nota 40.

tionados₃ que quedan consumados por Ja existencia de una decisión condenatoria aunque eventualmente revocable".²²

VI. EFECTO SUSPENSIVO DEL RECURSO. TEORÍA DE LA SUSPENSIÓN²³

1. *Fundamento: Contrpl administrativo. Analogía jurídica. Práctica administrativa*

La doctrina moderna entiende que la sola interpretación de los recursos motiva la suspensión de la ejecución pudiendo la Administración por decisión fundada ordenar, *no obstante, su ejecución; 4é este modo* se invierte el principio tradicional, sostenido por la teoría anterior.

La jrráctica administrativa paulatinamente abandona el criterio cie la "no suspensión", y sin determinación expresa deja en suspenso la ejecución del acto por la sola interposición de un recurso administrativo.

a) Entre los variados procedimientos²⁴ que admite el *control administrativo, los recursos administrativos son indudablemente los más importantes*, pues con ellos se establece una adecuada verificación de la legitimidad de los actos dictados por la misma administración ^ que pueden colisionar o perjudicar a los terceros adminis-

²² Linares, Juan Francisco, *Garantía de defensa ante órganos administrativos y la Corte Suprema*, en *ha Ley*, t. 87, paga. 875 y es. - ^3 linares^ Juan Francisco, *Efectos' suspensivos de los recursos ante'la •admwutración*, *op. cit.*, pág. 906.

Gardillo, Agustín A.₃ *Procedimientos y recursos administrativos*, *op. cit.*, 1* ed., págs. 104 y ss.; 2⁹ ed., págs. 183 y ss.

Giadone, Dante Daniel, *Efectos de los recursos contra los actos administrativos*, en *La Ley*, t. 134, pág. 1440.

Gfr. Fleiner, F., *op. ctt.*, pág. 147; Forsthoff, *op. cit.*, pág. 709.

²⁴ Entre los procedimientos de control administrativo tenemos: denuncia, consulta, asesoramiento previo, autorizaciones, aprobaciones, intervención preventiva, rendición de cuentas y de gestión, etcétera.

²⁶ Sayagues Laso, Enrique, *op. ctt.*, t. II, págs. 444 y ss.

trados. Son muchas las peticiones y alegaciones que se pueden efectuar ante la administración por intermedio de las cuales se formulan impugnaciones contra las decisiones administrativas en tutela de los derechos subjetivos de los administrados.²⁶ Un órgano de la misma Administración, ya sea que esté especialmente destinado a controlar o ya sea un órgano común, ejerce la facultad de decidir sobre sus propios actos, disponiendo la suspensión de su ejecutoriedadj como un complemento natural inherente y propio de la función de administrar que expresa a través del pronunciamiento dictado por el órgano que practicó que el control.

Además, debe tenerse en cuenta que con los recursos administrativos se promueve el control de la legalidad de un acto administrativo impugnado ante un órgano de ese carácter ^ y en ejercicio del derecho de defensa o del debido proceso que le acuerdan la Constitución y las normas de procedimiento administrativo vigente (art I^o, inc. f, ley 19.549)^{sa}. La fiscalización indirecta que importa el recurso tiene por objeto promover y lograr la regularidad en la Administración y el propósito de evitar la arbitrariedad irresponsable que nace del capricho personal de los funcionarios.²⁹

El control administrativo tiene por objeto el mantenimiento de la juridicidad de la actividad administrativa., que se materializa a •través de un proceso de valorización jurídica fonnulada en relación a un derecho afectado por la resolución administrativa impugnada. Con ello se evita que una Administración, libre de todo control

²⁶ Royo VUlanova, *El procedimiento administrativo como garantía jurídica** en *Revista de Estudios Políticos*, n° 48., Madrid, págs. 109-110.

Serrano Guirado, Enrique, *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, en *Revista de Administración Pública*, n° 4, Madrid, 1959, págs. 129 y ss.

Gascón y Marín, *Necesidad de un código de procedimiento administrativo»* en *Revista de Estudios Políticos*, n° 48, págs 39-40.

²⁷ González Pérez, Jesús» *Los recursos administrativos*, *op. cit.*, pág. 21.

28 C.S.J.N., *La Ley*, t. 76, pág. 650.

Langrodj Georges, *El procedimiento administrativo no contencioso*, en *I*a Ley*, t. 106, págs. 1124 y ss.

²⁹ Hamson, J. C, *Recursos judiciales o de otra indole contra el ejercicio-ilegal o abusivo del poder administrativo*^ Seminario de las Naciones Unidas- Documento de Trabajo n° 1, Buenos Aires 1959, págs. 21-23.

eficaz, incurra en verdaderas arbitrariedades, con descuido de su función básica de tutela del interés colectivo.

Cuando el control se ha producido puede ocurrir que el procedimiento del órgano administrativo que lo ha ejercido dé lugar a la suspensión del acto impugnado o a su extinción o sustitución por otro (arts. 82 y 83, decreto 1759/72).⁸⁰

La suspensión de la ejecución no importa una obstrucción de la actividad de la Administración Pública en su gestión de interés-colectivo, sino el propósito de asegurar la juridicidad de sus resoluciones. La celeridad y la eficacia de la Administración activa (art 1º, inc. c, ley 19.549), de ningún modo obliga a la existencia de una actividad administrativa incontrolada, de un accionar libre en el desarrollo de su cometido que puede ser antijurídico.⁸¹

b) El órgano administrador, lo mismo que el juez, no puede negarse a ejercer sus funciones administrativas so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, pues "la necesidad de administrar deriva de la propia contextura lógica de la norma que estructura la conducta del administrador como sujeto de derecho".⁸²

En caso de ausencia de norma legal o de lagunas del derecho-administrativo y por tratarse de un caso no previsto en el sentido del Código Civil (art. 16), es necesario recurrir a los principios de leyes análogas y de la extensión interpretativa, teniendo en cuenta, el aspecto valorativo de justicia de la solución que adopte.⁸³

⁸⁰ Escola, Héctor, *op. cit.*, pág. 188.

⁸¹ Eisenmann, *Le droit administratif et le principe de la légalité*, en *Efuder et documents du Conseil d'Etat*, n° 11, 1957, pág. 25.

⁸² Linares, Juan Francisco, *El caso administrativo no previsto, op. cit.*, pág. 1B3, *L.L.*, t. 24, pág. 178, sec. doct

⁸³ Gardillo, Agustín A., *Procedimientos y recursos administrativos, op. tit.*, pág. 104.

Linares, Juan Francisco, *op. cit.*, pág. 907, y *El caso administrativo no previsto y la analogía jurídica*, en la "Jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional", en *La Ley*, t. 24, pág. 178, sec. doc. y *Términos para recurrir a la justicia administrativa fijados por la analogía*, en *La Ley*, t. 54, sec. doc., pág. 776.

D'Alesmo, Francisco, *Istituzioni di diritto amministrativo* Turín, ed. U.T.E». 1932, t. I, num. 91-93.

Fleiner, Frite, *op. cit.*, pág. 47.

Bielsa, Rafael, *Garantías contra el silencio de la Administración Pública*, en: *Jurisprudencia Argentina*, t. 52, sec. doc., pág. 43.

"La analogía jurídica es pues la estimación de la analogía lógica como justa"³⁴ partiendo del supuesto de que si dos acciones son sustancialmente iguales y una de ellas está regulada en forma dada por el derecho, es justo que se regule de igual modo la otra acción.³⁴

"En nuestro país el sistema de la ley respecto de los efectos del recurso administrativo debe pues cubrirse en la forma autorizada por el art. 16 del Código Civil, de modo tal que mejor contemple la defensa de la libertad individual en sentido lato, sin perjuicio de los intereses colectivos."^{SB}

"En ausencia de ley administrativa expresa, debe explicarse la norma siguiendo el proceso siguiente:

- 1°) Por aplicación de normas de derecho común;
- 2°) Por aplicación analógica de normas administrativas que solucionen substancialmente casos similares;
- 3°) Por recurso a los principios generales de derecho en sentido lato."

Como base de la analogía, debe tenerse en cuenta el reglamento sobre procedimientos administrativos de Córdoba (decreto 17.181/37)^{8B} y de la Capital Federal, que disponen la suspensión de los efectos del acto impugnado por la interposición del recurso, salvo que el superior jerárquico o el autor del acto disponga la ejecución fundada y razonablemente justificada.

En el mismo sentido las disposiciones sobre el procedimiento administrativo en materia impositiva en el orden nacional, el recurso suspende la decisión impugnada⁸⁷; asimismo el decreto 22.409/49 •que en materia de tierras fiscales prevé un recurso de reconsideración previo al jerárquico con efectos suspensivos para el acto impug-

³⁴ Linares, Juan Francisco, *El caso administrativo no previsto, op. cit.*, pág. 185.

⁸⁵ Linares, Juan Francisco, *op. cit.*, en *Revista Jurídica La Ley*, t. 85, pág. 911.

^{5Q} Art. 16, dice: "Los recursos cuando procedieron en el orden administrativo serán considerados en efecto suspensivo".

³⁷ Ley 11.683, T.O., 1960, art. 135.

Fonrouge 7 Bello, *Procedimiento impositivo*, Buenos Aires, 1963, pág. 222.

nado.^{SB} Asimismo es acertado recurrir al proceso judicial cuyos principios sobre los efectos suspensivos de los recursos son aplicables **por** analogía al procedimiento administrativo por cuanto debe reconocerse que ellos tienen de común el género próximo, ya que ambos procedimientos son especiales, como conquista valiosa del Estado de Derecho en defensa y tutela de los derechos individuales.⁸⁸

Así por ejemplo, la legislación norteamericana somete la ejecución de las resoluciones administrativas a las autoridades judiciales y con las mismas leyes que los particulares.⁴⁰ Según Schwartz, "en los Estados Unidos la ejecución de las decisiones administrativas es normalmente obtenida por medio de leyes penales. Si los obligados no «ejecutan las decisiones ejecutorias de la administración, son pasibles de sanciones penales. Sin embargo, si el legislador no ha previsto las sanciones penales, la administración no puede intervenir por vía de ejecución forzada, aún en el supuesto que sus decisiones no pudieran realizarse de otra manera".⁴¹

En este caso de los efectos de los recursos administrativos, como en muchos otros, la conducta humana administrativa, queda dentro de los "casos no previstos", debiendo buscar una norma general aplicable dentro del orden jurídico, señalada por el "plexo valorativo jurídico".⁴²

El solo carácter de administrador supone la apodíctica necesidad de aplicar la ley y de administrar en el más amplio sentido del vocablo; pero a veces se encuentra con situaciones o casos que no están

38 Decreto 22.409-49, art. 1º, párrafo 2, dice: "El recurso de reconsideración deberá ser fundado y tendrá, efectos suspensivos, salvo cuando expresamente se disponga la ejecución del acto recurrido por motivos de interés público o en recaudo de los derechos del Estado."

⁸⁰ Merkl, Rudolf, *Teoría general del derecho administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, V, pág. 279.

Bosch, Jorge Tristán, *Revisión judicial de sentencias interloutoras atetadas por órganos administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales*, en *La Ley*, t. 84, pág. 182.

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* > pág. 328, t. I,

⁴¹ Schwartz, Bernard, *I*e droit administratif Américain*, París, 1952, pág. 44.

⁴² Cossio, Carlos, *La valoración jurídica y la Ciencia del Derecho*, Sanca le, Ed. Imprenta Unversidad del Litoral, 1941, pág. 80.

previstos por la ley, debiendo acudir a los principios de la extensión interpretativa, salvo algunas excepciones, por supuesto no taxativas, como en materia:

- a) De sanciones administrativas;⁴³
- b) De contribuciones;⁴⁴
- c) De policía sobre libertades;
- d) De concesiones y privilegios administrativos,⁴⁸ por ej. franquicias impositivas, excepciones militares, beneficios jubilatorios, etcétera.

c) La importancia del tema es de gran trascendencia en la *práctica administrativa* actual. La administración se enfrenta con difíciles problemas de *responsabilidad*, por ejemplo en el caso de contrataciones licitadas que se ejecutan no obstante la impugnación. La solución de este problema es razonable y práctica, si se admite el efecto suspensivo *ipso jure* de los recursos administrativos, con lo cual la impugnación de la adjudicación permite a la Administración dictar un acto expreso, manteniendo la ejecución si está segura de que actúa bien, y si no es así deja implícitamente suspendido el acto hasta tanto se resuelva el recurso, con lo cual la Administración no incurrirá en responsabilidad alguna. Por otra parte la burocracia administrativa hace lentos y parsimoniosos a los procedimientos, lo que provoca una situación de evidente desamparo para el individuo contra el Estado.

Por todas las razones jurídico-políticas apuntadas, la opinión compartida por Linares y Gordillo, al sostener que la interposición de un recurso administrativo suspende en principio los efectos del acto impugnado,⁴⁶ es la ajustada a nuestra realidad político-institucional, con las limitaciones de la ley 19.549, art 12.

« C.S.N., Fallos, t. 140, pág. 344; t. 169, pág. 309; *La Ley*, t. 7, pág. 1068.

⁴⁴ G.S.N., Fallos, t. 119, pág. 407; otros tribunales, en *Jurisprudencia Argentina*, t. 17, pág. 329; t. 27, pág. 976; t. 36, pág. 862; t. 68, pág. 507.

⁴⁵ C.S.N., Fallos, t. 151, pág. 135; t. 149, pág. 218; *Jurisprudencia Argentina*, t. 68, pág. 948; t. 29, pág. 258; t. 45, pág. 36; *La Ley*, t. 10, pág. 752.

⁴⁰ Esta tesis a la que adherimos, admite algunas excepciones, señaladas por Uñares, *op. cit.*, pág. 911: a) que el acto administrativo provenga del ór-

Debe admitirse una verdadera inversión del principio tradicional comunmente admitido por la doctrina. La ejecución del acto recurrido es la excepción, y debe ser resuelta "en forma expresa por la autoridad administrativa competente para cada caso concreto, fundada y razonablemente justificada"; agrega Gordillo, "como se advierte en nada se disminuyen las facultades de la administración para ejecutar de todos modos su acto, pero se evita en cambio un irrazonable agravio a los derechos de los individuos; la solución propugnada armoniza acabadamente los intereses públicos con los derechos de los individuos".⁴⁷

VII. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN Y ESTABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Corresponde que nos preguntemos si ¿puede suspenderse la ejecución de un acto definitivo, estable e inmodificable?

La cosa juzgada administrativa (estabilidad), puede caracterizarse en términos generales como "la propiedad de ciertos actos estatales mediante la cual no- son modificables, por actos de la misma especie o lo son bajo determinadas circunstancias".⁴⁸ La Ley 19.549, sobre la estabilidad del acto administrativo dispone:

"Art. 18. *Revocación del acto regular*, — El acto administrativo

gano supremo de la administración, donde caben sólo los recunos de reconsideración y reposición; b) La reiteración del mismo recurso ya resuelto y desestimado. Ver *L. L. X. 85*, p. 911.

⁴⁷ Gordillo, Agustín A., *X*os recursos administrativos*, op. «f.», pág. 26. La solución propugnada es también la del derecho alemán. Forsthoff, *op. cit.*, pág. 709, dice: "En principio la ejecución del acto administrativo se detiene al interponerse el recurso, pero no obstante las leyes reservan en general a la autoridad, que dictó el acto, la posibilidad de ordenar o exigir su ejecución, sólo siempre que a la demora se opongan razones predominantes de interés público." Ver también Heiner, F., *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París, 1933, pág. 147.

⁴⁸ Merkl, R., *Teoría general del derecho administrativo*, pág. 263. Por ejemplo el acto administrativo es modificable por la administración cuando la corrección por un vicio o error del acto, es en beneficio del interesado.

regular, del que hubieren nacidos derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado."

"Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado *hubiere conocido el vicio*, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece *sin causar perjuicio a terceros* y si el derecho se hubiere otorgado *expresa y válidamente a título precario*» También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de *oportunidad*, mérito o conveniencia, *indemnizando* los perjuicios que causare a los administrados".

Ello significa que los actos administrativos son definitivos, firmes, causan estado y no existe norma legal que autorice su modificación⁴⁹, prohibiendo en forma indirecta el poder de auto-impugnación o de anulación oficiosa de la administración.

Veamos una breve reseña jurisprudencia sobre la estabilidad del acto administrativo:

"Los actos administrativos adquieren autoridad de cosa juzgada cuando se han reunido las siguientes condiciones: a) causar estado, vale decir, ser irrecurribles; b) ser emitidos por la Administración en ejercicio de facultades regladas; c) ser reguladas, o sea, reunir las condiciones esenciales de validez, forma y competencia; d) ausencia de una autorización expresa en forma legal para modificar el acto (*T. S. Santa Cruz, sala I, junio 7-968, ha Ley, 139-749*)».

"La estabilidad de los actos administrativos rige respecto de de-

⁴⁸ Linares, Juan Francisco, *La cosa juzgada administrativa*, Buenos Aires, Kraft, 1946, págs. 47 y 66.

Real, Alberto Ramón, *Extinción del acto administrativo creador de derechos*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo* 1960, v? 1-2, pág. 71.

Zuanich, Alfredo R., *La cosa juzgada en el derecho administrativo*, Buenos Aires, Perrot, 1952, pág. 81.

Langrod, Georges, *El procedimiento administrativo no contencioso*, op. cit., pág. 1129.

Fiorini, Bartolomé, *La cosa juzgada administrativa*, en *Rev. de Derecho del Trabajo*, año 1959, pág. 707.

Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es contencioso?*, op. cit., págs. 155 y 162.

cisiones dictadas en materia reglada y de modo regular, con cumplimiento de los recaudos formales de validez en cuanto a forma y competencia, y sin que haya mediado error grave de derecho (CS. mayo 27-964, *La Ley* 116-296)".

"La irrevocabilidad de los actos administrativos dictados en ejercicio de funciones regladas reconoce fundamento en las garantías de la defensa en juicio y de la propiedad (CS., noviembre 18-964, *La Ley*, XXV, 48, sum. 7)".

^eNo existen derechos adquiridos con respecto a actos administrativos propios que a la Nación, provincias o comunas, con fines de interés público, les incumbe prestar (S.C. Mendoza, abril 10-967, *La Ley*, XXVII, 91, sum. 4)".

"Los actos de administración deben tenerse por firmes e inamovibles en sede administrativa, cuando concurren los siguientes requisitos: a) que hayan sido dictados en ejercicio de facultades regladas; b) que hayan creado o reconocido derechos subjetivos a favor de particulares; c) que hayan sido cumplidos conforme a los recaudos necesarios para su validez en cuanto a forma y competencia (T. Ksc Córdoba, abril 7-967, *La Ley*, 130-735)".

"En el acto administrativo, sea general o particular, la inmutabilidad de su validez se manifiesta por la irrevocabilidad; ello significa que no es admisible que la Administración Pública tenga facultad de revisar sus propios actos cuando de los mismos ha resultado la creación de un derecho o situación subjetiva respecto de un particular (S.C. Mendoza, marzo 20-970, *La Ley*, 140-463, con nota de Bartolomé Fiorini)".

La *estabilización de la decisión* es un pivote fundamental del procedimiento administrativo no contencioso. Cuando un órgano administrativo toma una decisión, ésta debe, necesariamente, obligarlo a partir de un momento determinado por la ley procesal. Si esta determinación no existe, surge la inseguridad y los derechos adquiridos por el administrado pueden resultar afectados por la voluntad arbitraria del Estado.

Como vimos, la jurisprudencia tiene entendido que son requisitos para que exista la irrevocabilidad del acto, que se trata de decisiones administrativas unilaterales que reconozcan derechos subjetivos y reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que causen estado de carácter definitivo y consentido;
- b) Ser emitidas por la Administración en ejercicio de facultades regladas;
- c) Ser regulares, es decir, reunir las condiciones esenciales de validez (forma y competencia);
- d) Ausencia de autorización expresa de una norma legal para modificar el acto.⁵⁰

Este principio de inmodificabilidad *del acto no impide que su ejecución sea suspendida en forma transitoria*⁵¹ por la Administración o por el órgano jurisdiccional mediante una "prohibición de innovar", ni tampoco se altera por la citada suspensión.

La cosa juzgada administrativa aparece como una consecuencia del principio general de que la Administración Pública no puede ser juez de sus mismos actos, cuando ellos han creado situaciones jurídicas subjetivas particulares. Esta clase de irreversibilidad va contra la Administración, que atento a la *estabilidad del acto*, no podrá "per-se" revocar ni modificar los actos creadores de derecho ^ porque los intereses que contiene ya no se encuentran bajo su gobierno, en suma no tiene administración sobre ellos. La cosa juzgada administrativa sólo declina ante la *res-judicata* que podrá declarar la anulación del acto.

La Corte Suprema de Justicia Nacional ha dicho "que no existe ningún precepto de ley que declare inestables, revisibles, revocables o anulables los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos nacidos o consolidados a su amparo, a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades". ., "porque el orden público se interesa en que los derechos

w> Dictámenes de la procuración del Tesoro, t. 42, pág. 176 (23-5-52).

Gordillo, Agustín A. *Derecho administrativo de la economía*, pág. 196.

lanares, Juan Francisco, *ha resolución definitiva que causa estado en el código de lo contencioso-administrativo de la Provincia de Buenos Aires, La Ley*, t. 38, pág. 990.

Bi Mayer, Otto, *op. cit.*, t. I, págs. 263 y ss.

⁵² Grau, Armando Emilio, *Resumen sobre la extinción de los actos administrativos*, en *Jurisprudencia Argentina*, 1961-1, sec. doc., pág. 40. La suspensión permanente, no es ya suspensión sino revocación o anulación según los casos.

adquiridos bajo el amparo de resoluciones queden definitivamente inconvencibles" ^{M...} "es necesario una decisión que ajuste, en cada caso, los principios fundamentales de la justicia y concilie los derechos de los particulares con los del Estado".

Se trata de intereses particularizados y subjetivados que han ingresado al patrimonio particular de un sujeto.

La facultad revocatoria administrativa sólo actúa para derechos condicionados a favor de la Administración y dentro de los límites legales, pero no para los actos administrativos definidos y consentidos por el administrado titular del derecho que esa situación crea.³⁴ En otros términos, los derechos *subjetivos perfectos* no pueden ser revocados, pero sí los derechos *subjetivos debilitados*, que continúan bajo el gobierno que los instituye. *Debe* tratarse de un acto administrativo definitivo y consentido que no puede ser anulado por los errores de hecho que posteriormente se conocieran, que ha creado un derecho particular específicamente individual y es producto de un regular procedimiento que reúne los recaudos de forma y competencia.

El carácter firme del acto administrativo es relativo, no significa inmutabilidad absoluta, porque la misma administración puede revocarlo por excepción cuando se trata de favorecer al interesado corrigiendo algún error del acto o cuando el acto adolece de un vicio grave o grosero.⁵⁸ No obstante ello, la administración puede hacer

63 S.C.N., Fallos, t. 175, págs. 368-371, Garman de Cantón, Elena c/ La Nación, S/pensión, 1936.

⁵⁴ Bidart Campos, Germán J., *Inmutabilidad del acto otorgante de un beneficio previsionario* U.J.A., 1960-11, págs. 627-636.

Bosch, Jorge Tristán, *Cosa Juzgada administrativa y decisiones en materia jubilatoria* en *Derecho del Trabajo*, t. 14, pág. 474.

Dalurzo, Beatriz F., *Inmutabilidad de los derechos adquiridos* U.J.A., 1959-II, pág. 244.

Bielsa, Rafael, *La revocación de los decretos sobre jubilaciones y pensiones irregulares*, J.A. t. 55, págs. 376 y 386.

⁵⁵ Gordillo, Agustín A., *Procedimientos y recursos administrativos*, op. át., pág. 46; Fallas, t. 228, pág. 186.

Gran parte de la doctrina no equipara el acto administrativo firme y la cosa juzgada, pues esta última se caracteriza por su *absoluta inmutabilidad*, en cambio los actos administrativos son de una *inmutabilidad relativa*.

declaración de Usividad, cuando el acto, que no puede revocarse, entraña perjuicio a la propia administración. La declaración de lesividad no prejuzga ni decide la nulidad del acto administrativo que se pretende impugnar, sino que es indispensable como *previa a la demanda o el recurso en la vía contenciosa*.⁵⁹ El principio de la cosa juzgada administrativa se presupone siempre a favor del administrado, pues está fundado en la seguridad de las situaciones jurídicas adquiridas, pero ello no impide que los efectos del acto *sean suspendidos*, al menos transitoriamente.

Vivancos, Eduardo, *Las causa de la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, Barcelona, 1963, pág. 56.

Gordillo, Agustín A., *Introducción al derecho administrativo*, op. cit., 2ª ed., pág. 126.

LínareSj Juan Francisco, *Cosa juzgada administrativa*, op. cit., pág. 17.

Bielsa. Rafael, *Estudios de derecho público*, op. cit., t. II, pág. 246.

⁶ En el derecho español el art. 391 de 'Xa nueva ley del régimen local' dispone que "las autoridades y corporaciones locales podrán interponer ante el tribunal provincial de lo Contencioso recurso contra sus propias decisiones previa la correspondiente declaración de lesividad para los intereses económicos de la corporación local respectiva, siempre que dichas decisiones impliquen además vulneración de un derecho' administrativo de la referida corporación o violación de leyes o disposiciones administrativas que motive recurso de arjuladán.**.

En nuestro derecho el Código Procesal Administrativo de Corrientes (Ley 2943, de 1971) dispone: Art. 59: "Cuando un acto administrativo sea irrevocable en sede administrativa, la administración podrá impugnarlo ante el Superior Tribunal de Justicia, dentro de los plazos establecidos para la prescripción del vicio"; Art. 123: "La acción de lesividad se tramitará, en la forma prevista para las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción con todo lo que no sea incompatible con su naturaleza".

Sobre la acción procesal administrativa de lesividad, ampliar en Guaita, *puesto por la Administración*, Barcelona, Bosch, 1963. Aurelio, *El proceso administrativo de lesividad. El recurso contencioso Inter-*

VIII. LA EJECUTORIEDAD EN MATERIA TRIBUTARIA: LA REGLA
"SOLVE ET REPETE". LOS RECURSOS EN NUESTRO
PROCEDIMIENTO IMPOSITIVO⁵⁻⁷

La decisión administrativa relativa a la percepción del impuesto es ejecutoria, pues conforme a la regla "solve et repete" no se admite reclamación si no se paga previamente el tributo. En otros términos la regla "solve et repete" es pues una especial manifestación de la ejecutoriedad en el campo tributario.⁵⁸

La jurisprudencia fundamenta este principio en la necesidad de hacer efectiva la percepción de las contribuciones, no paralizar la recaudación y no privar de sus rentas a los gobiernos.⁶⁹ Estas razones se informan siempre en otras más generales, que es la necesidad de realizar los fines de interés público.⁶⁰ La regla "solve et repete" es una norma excepcional puesta para la tutela de los intereses del erario, impidiendo al particular la posibilidad de hacer valer en juicio sus razones sin el previo pago del tributo; indirectamente, pero eficazmente, lo constriñe al pago.⁶¹

⁵⁷ Carrillo, Pedro, *El Poder Judicial y el acto administrativo. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación* en *La Ley* t. 39, pág. 1075.

Carrillo, Pedro, *La regla solve et repete y la ejecutoriedad del acto administrativo*, en *La Ley*, t. 39, pág. 1030.

Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Acerca del solve et repete*, en *La Ley*, vol. 82, pág. 616. Ver también notas de Nerva, en *La Ley*, v. 93, pág. 448 7 Proculo, v. 92, pág. 127, v. 98, pág. 149.

⁶⁸ En el derecho comparado, comentando el art. 6º de la Ley Italiana del 20 de marzo de 1865 sobre el contencioso-administrativo, puede verse Jarach, Diño, en su trabajo *Sull fundamento giuridico del solve et repete*, publicado en la *Riv. di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze* vol. I, parte I, Padua, 1937, pág. 71.

58 Fallos, C.S.N. t. 31, pág. 103; t. 100, pág. 5; *La Ley*, t. 15, pág. 460; t. 28, pág. 350.

⁶⁰ Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo, op. cit.*, t. II, pág. 112.

Olivera, *Solve et repete*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires*, mayo-junio 1953, nº 33, pág. 485, dice que este principio tiene como fundamento.. "no la integridad del ingreso fiscal, sino la regularidad de la gestión fiscal".

82 Cfr. Giannini, A. D., *solve et repete*, en *Riv. di Diritto Pubblico e delle Pubblica Amministrazione in Italia*, año 1836, t. I, págs. 349 y ss.

La regla de "solve et repete" determina una incompetencia temporaria de la autoridad judicial para entender en la demanda del contribuyente hasta que el tributo objeto de la controversia haya sido satisfecho.⁶³

Ei pago previo conocido como "regla solve et repete" o "paga y demanda o recurre" es un presupuesto procesal objetivo, extrínseco, impuesto por la ley como condición *para la admisibilidad de la demanda*.⁶³ Es la exigencia de que el demandante en el proceso contencioso administrativo abone previamente las cantidades objeto de controversia judicial, que adeude a la Administración Pública como, consecuencia de una relación jurídico tributaria o de una infracción administrativa.⁶⁴

La ejecutoriedad no implica privar al administrado de las garantías jurisdiccionales; por ello el procedimiento impositivo nacional previsto en la ley 11.683 (t o. 1960), establece tres recursos: de reconsideración, de apelación ante el Tribunal Fiscal y el de revisión y apelación ante la Cámara Federal. El recurso de *reconsideración*, previsto en el art 71, importa un pedido de revocatoria ante la Dirección General Impositiva. La interposición del recurso *suspende* la ejecución del acto, pues el art. 72 de la ley 11.683 dispone que la resolución quedará firme si no se recurre dentro de cierto plazo ele ser notificada.

El recurso de *apelación* ante el tribunal fiscal se excluye con el de reconsideración, vale decir, intentado uno no puede volverse luego sobre el otro.

⁶² Carrillo, P., *La regla solve et repete ..*, *op. cit.*, pág. 1093.

Borsí, Umberto, *La giustizia amministrativa*, Padua, 1930, pág. 27.

Zanobini, Guido, *op. cit.*, 2⁹ ed., vol. I, págs. 324 y ss.

⁶³ Grau, Armando Emilio, *Habilitación de la instancia contencioso-administrativa* La Plata, Ed. Piálense, 1971, págs, 101 y ss.; Cfr. art. 7⁹ Anteproyecto Diez-Avila y Gordillo, de 1965, y art. 34 Anteproyecto Boscá-Cozzì-Linares-Bidart Campos y Marienhoff, de 1968, de Código Procesal Administrativo de la Nación.

^{8*} De Mendizábal Allende, *Significado actual del principio solve et repete*, R.A.P., Madrid, 1964, n⁵ 43, en abr., pág. 107.

González Navarro, *Procedimientos administrativos especiales*, Alcalá de Henares, 1967, pág. 74.

Por expresa disposición legal la interposición del recurso suspende la intimación de pago y el curso de los recargos (arts. 135 y 136).

El recurso de *revisión* y apelación limitada ante la Cámara, se otorga contra las resoluciones del Tribunal Fiscal, siendo sus efectos conforme al art. 166 suspensivos o devolutivos según los casos.⁶⁵

IX. DERECHO POSITIVO

1. Legislación nacional

a) Decreto 20.003/33, B.O. 11-IV-1933, pág. 392, sobre "recurso jerárquico"; sustituido por el decreto 7520/44; en su artículo 10, dice:

"La decisión definitiva se dictará en decreto o resolución según corresponda de acuerdo a la Constitución (art. 89) y la Ley Orgánica de los Ministerios. Esta decisión será siempre ejecutoria y se notificará en el término de tres días al recurrente y al órgano administrativo que deba hacerla cumplir. El Poder Ejecutivo puede, de oficio o a petición de parte, suspender o diferir la ejecución del decreto si un fundado interés de orden administrativo lo justifica".

b) Decreto 7520/44 de Recurso Jerárquico; en su art. 13, dice:

"La decisión definitiva se dictará en decreto o resolución según corresponda, de *acuerdo* con la Constitución (art. 89) y la Ley Orgánica de los Ministerios. Esta decisión será siempre ejecutoria y se notificará en el término de tres días, al recurrente y al órgano administrativo que deba hacerla cumplir. El Poder Ejecutivo puede de oficio o a petición de parte, suspender o diferir la ejecución de la decisión, si un interés fundado de orden administrativo lo justifica".

c) Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (B.O. 27-4-72), en su artículo 12, dice:

⁶⁵ Fonrouge y Bello, *Procedimiento impositivo*, Buenos Aires, 1963, págs. 247 y ss.

Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1970, vol. II, pág. 779.

"El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios —a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieran la intervención judicial— e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario."

"Sin embargo la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones *de* interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta."

2. Legislación provincial

a) *Buenos Aires*, Ley 7647 de 1970, que sustituye al decreto 5614/67, sobre normas de procedimiento administrativo, establece:

"*Arf. 98*: La interpretación del recurso tiene por efecto: ... inc. 2: Facultar a la Administración a suspender la ejecución del acto impugnado cuando el interés público lo aconseje o la petición del interesado invoque fundadamente perjuicio irreparable."

"*Art. 110*: Agrega al referirse a la ejecución de los actos administrativos tienen la eficacia obligatoria propia de su ejecutividad y acuerdan la posibilidad de una acción directa coactiva como medio de asegurar su cumplimiento. Producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa."

"La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior."

b) *Córdoba*, decreto 17181/37, reglamenta el procedimiento administrativo (en ADLA, t. V., pág. 881 y en B.O. Provincial del 22-4-45), en su artículo 76, dice:

"Los recursos cuando procedieran en el orden administrativo serán concedidos en efecto suspensivo."

"Los decretos y resoluciones de los que no hubiese recursos en el orden administrativo, y por los que se imponga la obligación de abonar alguna suma de dinero por concepto de impuesto o multas deberán ser previamente cumplimentados, como condición para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo ante la autoridad judicial."

El citado decreto 17.181/37 de Córdoba fue derogado por ley n^o 5350 de 1972, cuyo art 87 dice que "la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado" ...

c) *Chubut* ley n^o 920 de Procedimiento Administrativos B.O. Provincial, 25-4-72, en su artículo 83 dice:

"Los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración de la Provincia, serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el artículo 105 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior."

"El art, 101, agrega: La interposición de cualquier recurso excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad a quienes compete resolverlo podrá suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución de la resolución recurrida en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, o cuando la impugnación se funde en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 33 de la presente ley."

d) *Entre Ríos*, decreto-ley 3377/44, al referirse al recurso de apelación en materia contencioso-administrativa, en el artículo 75, dice:

"Apelada la resolución por ante el Superior Tribunal, podrá sin embargo, ejecutarse inmediatamente."

"El interesado podrá recurrir ante el Superior Tribunal solicitando la suspensión de la ejecución, siempre que demuestre sumariamente que se le causará un perjuicio irreparable, y no se trate de impedir o hacer realizar un acto que la administración está facultada a cumplir u omitir en virtud de sus atribuciones propias.*"

"Posteriormente, al tratar del recurso jerárquico, en el art. 84, agrega: El Poder Ejecutivo, en su caso, puede suspender o diferir la ejecución del decreto o resolución, de oficio o a petición de partes, cuando estime que existe para ello un interés fundado de orden administrativo."

e) *Pormosa*, el decreto 575/62, sobre normas para el trámite de actuaciones administrativas (en ADLA, t. XXII-B, pág. 1516; ALJA, 1962, pág. 545, y en B.O. Provincial 25-9-62), no contiene normas expresas sobre el tema, por ello corresponde aplicar las normas supletorias. Así, en su art. 41, dispone:

"Cuando el procedimiento no esté previsto en una ley especial o

en decreto reglamentario o en las presentes normas, se aplicarán subsidiariamente las disposiciones del código en lo contencioso administrativo de la provincia de Santa Fe, que resulten más indicadas al caso."

f) *Jujuy*; ley procesal administrativa n° 1886, del año 1949, dispone en su art. 148, al referirse al recurso jerárquico;

"La decisión será ejecutoria cuando sea dada por el Gobernador o por los ministros en su caso y se notificará en el plazo de tres días al recurrente y al órgano administrativo que deba hacerla cumplir, pasándole las actuaciones a tal efecto. No obstante, el Poder Ejecutivo, podrá, de oficio o a petición de parte, suspender o diferir la ejecución de la decisión, si un fundado interés de orden administrativo lo exige."

g) *Mendoza*, ley 3909 de procedimientos administrativos (B.O. Provincial del 30-3-973):

Art. 83. "La interposición de recursos administrativos no suspende la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad que lo dictó o la que debe resolver el recurso puede disponer, de oficio o a requerimiento y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando con la ejecución se cause un daño de difícil o imposible reparación al recurrente, o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad estatal;
- b) Cuando se alegare fundadamente un vicio grave en el acto impugnado;
- c) Por razones de interés público".

h) *Misiones*, ley n° 47, de trámite administrativo (ADLA, t XXI-B, pág. 1853, *ÁLJA*, 1960, pág. 1463, publicado en el B.O. Provincial el 8-11-60), en el título III, capítulo II, "de los recursos en general, dispone en su artículo 51:

^{e1}Los recursos serán concedidos con efecto suspensivo. Los decretos y resoluciones de las que no hubiere recursos en el orden administrativo y por los cuales se imponga la obligación de abonar una suma de dinero por concepto de impuestos, deberán ser previamente cumplimentados, como condición para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo ante la autoridad judicial."

i) *San Juan*, ley 3216, de recurso jerárquico (ALJA, 1965, pág. 1020; promulgada el 28-12-64), dispone en su artículo 15:

"La decisión definitiva se dictará en decreto. Esta decisión será siempre ejecutoria y se notificará en el término de tres días al recurrente y al órgano administrativo que deba hacerla cumplir. Contra la misma no habrá recurso alguno en el orden administrativo. El Poder Ejecutivo puede de oficio o a petición de parte, suspender o diferir la ejecución de la decisión, si un interés fundado de orden administrativo lo justifica."

j) *Santiago del Estero*, ley 2296, de procedimiento administrativo (en ADLA, t XI-B, pág. 2086, publicado en el B.O. Provincial el 24-9-51). Al considerar el recurso jerárquico en su artículo 106, dice:

"La decisión será ejecutoria cuando sea dada por el gobernador o por los ministros o jefes de repartición, en su caso, y se notificará al recurrente y al órgano administrativo que deba hacerla cumplir pasándole las actuaciones a tal hecho. No obstante, el Poder Ejecutivo podrá, de oficio o a petición de parte suspender o diferir la ejecución de la decisión, si el fundado interés de orden administrativo lo exige."

VII SUSPENSIÓN

POR DECISIÓN JUDICIAL

- I. Protección judicial. Proceso administrativo. Materia procesal. Acciones procesales administrativas.
- II. Alcance de la suspensión.
- III. Naturaleza jurisdiccional de la decisión.
- IV. Oportunidad procesal.
- V. Presupuestos y condiciones de la suspensión:
 1. Daño irreparable e ilegalidad manifiesta.
 2. Garantía o contracautela del solicitante.
- VI. Revocación de la decisión de suspensión.
- VII. Control jurisdiccional de constitucionalidad Remedios procesales. La declaración de inconstitucionalidad y la suspensión del acto administrativo.
- VIII. Suspensión de la ejecución y la acción de amparo.
- IX. Prohibición de innovar contra el Estado. X. Interdictos contra el Estado.
- XI. Responsabilidad por suspensión de ejecución de los actos administrativos.
- XII. Derecho positivo;
 1. Legislación nacional. 2- Legislación provincial.

CAPÍTULO VII SUSPENSIÓN

POR DECISIÓN JUDICIAL

I. PROTECCIÓN JUDICIAL. PROCESO ADMINISTRATIVO. MATERIA PROCESAL. ACCIONES PROCESALES ADMINISTRATIVAS²

La protección jurídica de los administrados, también tiene lugar en vía jurisdiccional, a través del *control judicial de la actividad administrativa del Estado*. Dicha protección puede brindarse en la jurisdicción ordinaria o en la jurisdicción contencioso-administrativa (mejor llamada procesal administrativa).

¹ Grau, Armando, *Suspensión del acto administrativo y medida de no innovar contra el Estado*, en *Rev. Jur. de Bs. As.*, t. III, págs. 239 y ss.

Argañarás, Manuel, *Suspensión del acto administrativo como medida de no innovar*, en *Rev. J.U.S.*, n° 2 (La Plata, 1962), pág. 88.

Reimundhij Ricardo, *La suspensión del acto administrativo como medida de no innovar*, en *I. A.*, 1967-IV, pág. 280.

Linares, Juan Francisco, *Garantía de defensa ante órganos administrativos y la Corte Suprema*, *La Ley*, t. 87, pág. 875.

Linares, Juan Francisco, *Lo contencioso administrativo en la Justicia Nacional Federal*, *La Ley*, t. 91, págs. 919-926.

Bielsa, Rafael, *Los recursos judiciales y los actos de autoridad*, *La Ley* t. 94, pág. 833.

Romero, César E., *Garantías jurídicas especiales contra el poder*, *La Ley*, c. 96, pág. 782.

² Sobre el tema puede consultarse: Altamira, Pedro, *Principios de lo contencioso administrativo* (Bs. As., 1962); Altamira Gigena, Julio, *El control de los actos administrativos por el poder judicial*, *La Ley*, 15-7-71 (t. 143).

Anteproyectos de código procesal administrativo nacional, de Avila, Diez

Por *proceso administrativo* entendemos, siguiendo a Diez, "el medio instaurado para dar satisfacción jurídica, con intervención de un órgano judicial, a las pretensiones de los administrados por la activi-

y Gordillo, de 1965, y de Bidart Campos, Bosch, Cozú, Linares y Marienhoff. de 1968.

Bielsa, R., *Demandas contenciosas y recursos jurisdiccionales contra los actos administrativos*, *La Ley*, t. 79, pág. 765; *Sobre lo contencioso administrativo*, (Bs. As., 1954).

Bosch, Jorge T., *Lo contencioso administrativo y la Constitución Nacional*, *La Ley*, t. 81, pág. 830; *¿Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la Administración Pública?* (Bs. As., 1951).

Bravo, Vargas y Paredes, *Lo contencioso administrativo*, Seminario de Derecho Público, n.º 1 (Chile, 1959).

Carrillo, A., *Demandas contra la Nación*, *La Ley*, t. 81, pág. 929.

Daña Montano, S. M., *El nuevo código de lo contencioso administrativo de Sania Fe* (Rosario, 1951).

Diez, Manuel, *Código procesal administrativo*, *Rev. J.U.S.* (Bs. As., 1965), v. III, pág. 175; *Control judicial de la Administración. El procedo administrativo*, en *R.A.D.A. v? 1* (Bs. As., julio 1971), págs. 11 y ss.

Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es el contencioso?*, *op. rit.*; *La crisis del contencioso administrativo*, en *La Ley*, t. 107, pág. 1168.

Garrido Falla, *El recurso subjetivo de anulación*, R.A.P. n.º 8, 1952.

Gordillo, A., *Derecho administrativo de la economía*, *op. cit.*

González Pérez, J., *Derecho procesal administrativo*, *op. cit.*; *La sentencia administrativa, su impugnación y efectos*, Estudios de Administración, Inst. de Est. Políticos (Madrid, 1954), págs. 325 y BS.

Grau, Armando, *Habilitación de la instancia contencioso administrativa* (La Plata, Ed. Platense, 1971).

Herraitz, *Ley de demandas contra la Nación*, *J. A.*, 1965-V, pág. 88, sec. doc.

Linares, Juan F., *Lo contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires*, *La Ley*, t. 96, pág. 852.

Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, *op. cit.*, v. 1 y ix.

Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo*, México, 1959.

Luqui, Roberto, *Nociones sobre la revisión jurbdiccional de los actos administrativos*, *La Ley*, 30-12-71, t. 144.

Vivancos, E., *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo* (Barcelona, Bosch, 1963).

Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, t. II, 9* parte, págs. 1175 y ss.

dad administrativa del Estado y a las pretensiones de la Administración respecto de los actos que no puede revocar".³

El contenido u objeto del proceso administrativo está constituido por la *materia procesal administrativa* o conflicto jurídico creado por el ejercicio de la función administrativa, al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos e infringir de algún modo facultades regladas o los límites a las facultades discrecionales. El conflicto jurídico resulta del agravio de una situación jurídica subjetiva, cometido por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, cualquiera fuera la forma jurídica por la que ella se expresa: acto, hecho, decreto, ordenanza, reglamento, contrato, etcétera.

Como se expresó precedentemente, este control judicial se realiza respecto de actos y hechos administrativos, reglamentos y contratos de la administración; en suma de toda la actividad administrativa que haya afectado derechos subjetivos o intereses legítimos.

El particular afectado por un acto administrativo recurre contra él administrativamente y agota esa vía, puede ocurrir a la vía judicial interponiendo una *"acción procesal administrativa"* para tutelar su situación jurídica subjetiva (derecho subjetivo o interés legítimo).

El derecho positivo en el orden provincial y la jurisprudencia en el orden nacional, (por la inexistencia de un código procesal administrativo), requieren ciertos presupuestos para la acción procesal. Ellos son de dos tipos:

- a) *"Procesales* (de admisibilidad de la demanda):
 1. reclamación administrativa previa;
 2. denegación;
 3. ausencia de recurso paralelo;
 4. pago.
- b) *Substanciales* (de admisibilidad de la pretensión):
 1. legitimación activa como titular de un derecho subjetivo o interés legítimo; y
 2. plazo para la interposición y ejercicio de la acción.

³ Díez, Manuel María, *Control Judicial de la Administración. El proceso administrativo, op. cit.*, paga. 11 y ss.

Las acciones procesales administrativas que puede ejercer el particular afectado (administrado), son; a) *acción de plena jurisdicción*; b) *de anulación o ilegitimidad*; c) *de interpretación*.

a) La acción procesal subjetiva denominada de *plena jurisdicción*, es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas a su primitivo estado, o bien en su caso, atendiendo una demanda de indemnización.

La acción de plena jurisdicción procede cuando invocándose agravio a un derecho subjetivo, se persigue la anulación de alguno de los actos impugnables, el consiguiente restablecimiento del derecho que se dice agraviado y la reparación del daño ocasionado.

Los códigos procesales administrativos del "grupo antiguo" (Buenos Aires, Salta, San Luis), legislan sobre la tutela al derecho subjetivo y prevén únicamente la acción de plena jurisdicción (Cód. de Buenos Aires, art. 1, 2, 28 inc. 3º; Salta, art. 1 y 26 inc. 3º), no la de anulación o ilegitimidad para tutelar intereses legítimos.

b) La acción de *nulidad* es un medio de defensa del derecho objetivo violado y sólo persigue la anulación del acto lesivo. En este caso el accionante no pide el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, sino meramente la anulación del acto que se impugna. Procede la acción de nulidad contra actos, contratos y reglamentos que contengan vicios de ilegitimidad que afecten intereses legítimos del impugnante. Así legislan los códigos de Córdoba (arts. 1, 2 y 5); La Rioja (arts. 11 y 17); Santiago del Estero (arts. 1 y 13); Santa Fe (arts. 9 y 13) calificados como "códigos modernos" que prevén dos acciones (a veces equivocadamente denominadas recursos) : 1. de plena jurisdicción o subjetiva; 2. de anulación u objetiva,, de ilegitimidad.

La llamada acción de nulidad (Cód. de Corrientes arts. 58, 120 122), que otras leyes y proyectos denominan "recurso objetivo o demanda de ilegitimidad" (Cód. de Córdoba, art. 5^), o "recurso de ilegitimidad" (Cód. de Santa Fe, arts. 13 y 55); "acción de ilegitimidad" (Anteproyecto Nacional de 1965, arts. 1, 3, 16 y 67) tiene por fin lograr la declaración de nulidad del acto y con ello conseguir la observancia de las normas jurídicas violadas; sin derecho a reparación pecuniaria.

c) La acción de *interpretación*, que proviene del derecho procesal administrativo francés, y ha sido incorporada al nuestro³ por el Código de Corrientes (art. 61), para que el tribunal competente en la materia procesal administrativa tutele los derechos subjetivos e intereses legítimos afectados por una interpretación equívoca, efectuada por la autoridad administrativa.

II. ALCANCE DE LA SUSPENSIÓN

La administración al desenvolver su actividad se somete a la *ley* y a los *jueces*. Frente a *la ley* debe respetar los derechos y garantías individuales, frente a los *jueces* debe responder por la violación de los derechos subjetivos.

El órgano jurisdiccional tiene potestad para ordenar a la administración que se abstenga de ejecutar los actos por razones de hecho o de derecho.⁴ La intervención judicial que puede provocar el acto no se requerirá como auxilio por la administración, sino por el particular agraviado que peticiona ante el órgano jurisdiccional para impedir la ejecución del acto o la actualización de la decisión administrativa. Contra el acto administrativo caben acciones judiciales sobre las cuales la propia ley establece si tendrán efectos suspensivos o devolutivos. La acción se presenta como la manifestación práctica y objetiva del pedido a un órgano estatal para que, como protagonista nuevo y un tercero independiente en la incidencia, resuelva el conflicto planteado. Debe considerarse además que las acciones procesales administrativas no se han establecido únicamente para evitarle perjuicios notoriamente fraudes a los administrados, sino también indirectamente al Estado.

Aún en ausencia de disposiciones expresas, los jueces pueden dis-

⁴ Violación de garantías constitucionales^ alteración del statu quo, etc. Ver Sarria, *Suspensión del acto administrativo*, en Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Córdoba), año III, n° 3.

Daña Montano, Salvador M., *El nuevo código de lo contencioso administrativo de la provincia de Santa Fe*, op. cit., págs. 67 y ss.

poner la *suspensión, del acto administrativo y otras medidas de no innovar* con el propósito de evitar injustos sacrificios a los derechos individuales⁵. Para obtener ese resultado es que se han creado las acciones y recursos propios del control jurisdiccional, motivándose verdaderas contiendas en las que el Estado (conforme al art. 100 de la G.N.) y los administrados concurren como partes a dirimir la cuestión objetada conforme a las normas propias del procedimiento contencioso-administrativo (proceso administrativo).⁶

En todo caso el que se considere lesionado por la ejecutoriedad de la medida administrativa, además de pedir la suspensión y promover el recurso administrativo correspondiente, puede solicitar del Tribunal *las diligencias que documenten el estado de cosas que va a ser modificado por la ejecución de la decisión administrativa*.⁷

La interposición de las acciones procesales administrativas deberá realizarse contra una decisión administrativa previa, expresa o tácitamente, en otras palabras se excluye la posibilidad de recurrir situaciones jurídicas que no son la expresión de una manifestación formal de la administración. La admisibilidad de la demanda implica siempre la existencia de una decisión previa de la autoridad, puesto que no se acciona contra el hecho causal sino contra decisión expresa o tácita que vulnera los derechos del recurrente⁸. La decisión recurrida

⁵ Así lo señala para el Consejo de Estado Francés el art. 48 de la Ordenanza 1945 y para los Tribunales Regionales el art. 9' del decreto 30-9-953 y art. 22 del Decreto 28-11-953, según los cuales el recurso ante el Tribunal Administrativo no produce efectos suspensivos si no es ordenado por el Tribunal a título excepcional.

⁶ Túrrier, *Le controle judiciaire de l'administration anglaise* (París, 1954).

Laffemère, M., *Traite de la jurisdiction administrative*, 2^a ed., 1869.

Fiorini, Bartolomé, *Proceso administrativo y proceso contencioso-administrativo*, en *La Ley*, 3-9-64, y *La crisis del contencioso-administrativo*, *La Ley*, t. 107, págs. 1168 a 1180.

* Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso*, *op. cit.*, págs. 131 y 238.

Gfr. art. 31 del Cód. Contencioso Administrativo del Chaco (ley 848, ALJA, 1967-B, pág. 1760); art. 30 de Misiones (Ley 52, ALJA, 1960, pág. 1467), etc., respecto del acta de verificación; cuando la ejecución del acto no pueda suspenderse, podrá el Tribunal decretar las medidas necesarias para comprobar y documentar el estado de cosas. ídem art. 32 Cód. de Santa Fe; art. 30 de La Rioja; art. 33 de Jujuy.

⁸ Fiorini, B., *¿Qué es lo contencioso?*, *op. cit.*, pág. 84.

e impugnada será sometida a la revisión por el órgano jurisdiccional quien *no podrá ampliarla o limitarla en su alcance pero si suspender su ejecución por darse los supuestos que la ley o la prudente razonabilidad judicial aconseja para evitar perjuicios a los administrados.*⁹ La suspensión siempre la juzga, la aprecia y la decreta o la deja sin efecto el órgano judicial, según las pruebas aportadas por la parte interesada. Se ha debatido en doctrina los requisitos que debe reunir un acto para ser susceptible de impugnación contenciosa, pero en realidad lo que se hace es señalar los requisitos del acto administrativo. La doctrina tradicional y la jurisprudencia entienden —con criterio que no compartimos— que la ejecutoriedad del acto administrativo no puede ser enervada ni suspendida por un recurso jurisdiccional ya que importaría oponer al interés general el del particular que se considere perjudicado.¹⁰

III. NATURALEZA JURISDICCIONAL DE LA DECISIÓN

La suspensión del acto administrativo en sede judicial configura una *medida cautelar* y como tal *no tiene carácter administrativo sino jurisdiccional*, debiendo ser sistematizada entre las medidas precaucionales, por cuanto la suspensión ordenada por el juez, a solicitud del particular agraviado, importa una prohibición judicial de innovar procedente en todas las vías procesales contra los actos del poder administrativo, sea *contencioso-administrativo*, o *procesos es-*

9 Bonnard, R., *Le controle juridictionnel de l'administration* (París, 1934), pág. 151-174.

Gascón y Marín, *Tratado de derecho administrativo, op. cit.*, t. I, p. 435, dice: "Sólo excepcionalmente el juez puede suspender la ejecución de las decisiones administrativas que causen estado. Así, cuando contra determinadas resoluciones cabe el recurso judicial, es el juez competente para conocer de éste, el que puede suspender la aplicación de lo resuelto. En el caso del recurso contencioso, es el mismo Tribunal contencioso el que puede resolver incidentalmente la no ejecución como medida extraordinaria".

W C.S.N., *Fallos*, t. 164, *La Ley*, t. 50, pág. 204.

pedales como los *interdictos posesorios* contra la Administración Pública", *acción de amparo* contra actos del Poder¹² y *acción declarativa de inconstitucionalidad*.¹³ La función de conocer y decidir en Éodo recurso o acción que se promueva en sede judicial, contra hechos o actos lesivos de derechos subjetivos es de natural jurisdiccional. La suspensión del acto administrativo en sede judicial es una manifestación de la prohibición de innovar y de naturaleza jurisdiccional, tanto que el art. 22 del Código Procesal Administrativo de Buenos Aires contiene una disposición legal expresa.¹⁴ La pretensión de suspensión de la ejecución del acto, da lugar a un verdadero proceso especial con la finalidad de facilitar los efectos de otro proceso prin-

** Interdictos posesorios contra la Administración Pública (*J.A.* 1943-1, pág. 726; *J.A.* 1962-V, pág. 19, nota 5; *J.A.* 1960-V, pág. 416). El principio que limita la procedencia de los interdictos posesorios contra el Estado no es rígido ni absoluto, pues está fundado en la presunción *juris tantum* de validez, pero tiene tantas excepciones que se transforman en regla general. La Jurisprudencia ha señalado que la presunción de legitimidad del acto administrativo cae per se, cuando el Estado quiere investirse de la facultad de disponer por su propia autoridad a los particulares sin el debido proceso legal. Ver Spota, Alberto, *La prohibición de innovar frente a la Administración Publicaren J.A.* 1942-IV, pág. 347; *La concesión de servicios públicos y la orden de no innovar*, en *J.A.* 1942-IV, pág. 786, y *Medidas cautelares*, en *Estudios de Derecho Procesal en honor de Hugo Alsina*, pág. 686; Sarria, F., *Suspensión del acto administrativo, op. cit.*, pág. 333.

¹² Robredo, Alberto F., *La acción de amparo y la reciente ley 29.986*, *La Ley*, 3-11-66, pág. 3. La ley nacional de amparo n° 16.986 en su art. 15 admite las medidas de no innovar o 3a suspensión de los efecto del acto impugnado.

Bidart Campos, G. J., *Derecho de amparo* (Buenos Aires, 1619), p. 309.

Palacio, *La acción de amparo* (su régimen procesal), *La Ley*, t. 96.

¹³ Linares, Juan F., *La prohibición de innovar (bases para su sistemática)* en *Rev. del Colegio de Abogado de Buenos Aires*, año XXI, t. XX, n° 6.

Grau, Armando E., *Medidas de no innovar contra la Administración Pública*, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XX, t. 273.

¹⁴ En contra Fiorini, que considera la suspensión del acto administrativo como una institución de derecho administrativo (Fiorini, B., *¿Qué es lo contencioso?*, *op. cit.*, pág. 276.

cial,¹⁵ todo ello a fin de arbitrar una garantía jurídico procesal frente a una prerrogativa administrativa.

IV. OPORTUNIDAD PROCESAL

La suspensión del acto por orden judicial puede pedirse en el escrito de demanda principal, antes de ello o durante su sustanciación.¹⁶ El tribunal decide en forma sumaria¹⁷ sobre la procedencia o no de la suspensión por auto que es apelable al solo efecto de-

¹⁵ Gfr. Garguilo, *op. cit.*

González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal administrativo*, t. III, pág. 330. Se refiere a la ley española que en el art. 123, párrafo I, L.J.C., dice que la suspensión "se sustanciará en pieza separada".

¹⁶ El art. 22 del Anteproyecto de Código Procesal Administrativo de Mendoza de 1972, dice: "... previa, simultánea o posteriormente a la interposición de la acción podrá solicitarse al Tribunal la suspensión de la ejecución de las disposiciones administrativas involucradas en ellas". En igual sentido el art. 12 del Código Contencioso de Corrientes (ley 2943) de 1971.

¹⁷ Código de Córdoba (art. 12, 1ª parte) dice: "Al interponer la demanda podrán los interesados pedir que se decrete *la suspensión* de la medida que la motive. El incidente se sustanciará con audiencia del representante de la demanda, corriéndosele vista por el término de tres días, después de los cuales se dictará la providencia llamando autos para resolución, la que se resolverá dentro de los 5 días subsiguientes a aquel en que quedó consentido". ídem art. 29, 1ª parte del Código de Santa Fe, art. 15, ley n° 22 de Santa Cruz; art. 27, ley n° 52 de Misiones; art. 28, ley 848 del Chaco. En el derecho francés el art. 22 del decreto del 28 de noviembre de 1953 exige que la tramitación del incidente se lleve a cabo con extrema urgencia.

El Código Contencioso Administrativo Colombiano establece en su art. 94, ap. 2ª, que la medida de suspensión debe solicitarse de modo expreso, en el libelo de demanda o por escrito separado antes de dictarse el auto admisorio de aquélla.

Con mejor criterio, códigos modernos como el de Corrientes admiten su interposición "al promoverse cualquiera de las acciones o recursos que legisla este código, durante su sustanciación, o antes si hubiere urgencia notoria" (art. 12).

volutivo. Algunos códigos (v. gr. Santa Fe, art. 29), disponen una vista o traslado previo a la autoridad demandada, generalmente por 48 hs., a efectos de tener mejor información antes de decidir.

V. PRESUPUESTOS Y CONDICIONES DE LA SUSPENSIÓN

No siempre han sido establecidos por la ley los requisitos a llenarse {Jara hacer procedente la suspensión del acto por orden judicial, pero ellos surgen de la propia naturaleza, y su oportunidad debe decidirla el juez apreciando los fundamentos de la petición y *las causas* que haya tenido en cuenta la autoridad administrativa que ha ordenado la medida, impugnada, cuya suspensión se solicita.¹⁸ Para que sea viable la prohibición deben concurrir presupuestos *específicos*: a) Inseparabilidad del daño para el particular; b) Inexistencia de una lesión grave para la administración pública; c) Ilegitimidad prima fade del acto administrativo; y *genéricos*: a) Verosimilitud del derecho invocado, razón jurídica de la petición; b) Necesidad de tutela jurídica de un estado de hecho o de derecho con motivo del peligro de lesión; c) otorgamiento de la contrarautela —garantía o fianza que debe prestar el demandante.¹⁹

La benéfica institución de la suspensión no puede proceder en todos los casos, sino que al menos deba resultar un choque manifiesto y patente entre el acto acusado y una norma de carácter superior que deba respetar, porque de lo contrario podría paralizarse la acción administrativa con argumentos fútiles. La suspensión

" S.C. de Mendoza, *J.A.* 1945-1, pág. 605.

¹⁸ Podetti, J. Ramiro, *Tratado de las medidas cautelares*, pág. 299. ' Reimundin, Ricardo, *La suspensión del acto administrativo como medida deno innovar***, *J.* -á. 1967-IV, pág. 281. Puede verse también González Pérez, Jesús, *Ló. sentencia administrativa, su impugnación y efectos*, Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos (Madrid, 1954), págs. 325 y ss., refiriéndose a los requisitos subjetivos y objetivos para la suspensión de la ejecución de la sentencia.

De Ibeffluca, Ricardo L., *Proceso contencioso administrativo*, en *J.A.* 10-11-969, pág. 24, n« 3424.

es una medida de excepción enderezada a asegurar la estabilidad del orden jurídico, ella puede concederse por la jurisdicción cuando se reúnan los requisitos que en adelante analizaremos,

"1. La irreparabilidad del daño que la ejecución del acto causaría, es motivo fundado para detener su fuerza ejecutoria, siempre que la gestión administrativa no se vea perjudicada, por ejemplo actos y medidas urgentes de policía de seguridad (demolición de construcciones ruinosas, higiene y moralidad, percepción de contribuciones fiscales) (Códigos de La Rioja, art. 29; Jujuy, art. 32; Santiago del Estero, art. 31 y Santa Fe, art. 31)."

En el *derecho francés* la jurisprudencia en un principio exigía para acordar la suspensión, que la ejecución ocasionara un 'perjuicio irreparable', pero una jurisprudencia progresiva del Consejo de Estado, ha llegado a admitir la suspensión cuando la "ejecución inmediata entrañara para el demandante un perjuicio grave o creara una situación difícil de modificar, o cuando de la misma pudieran resultar perjuicios graves a los intereses mismos del servicio público". En el decir de González Pérez²⁰, esta dirección jurisprudencial es otro de los grandes aciertos de la jurisdicción administrativa francesa. Alguna jurisprudencia del Consejo de Estado ha exigido también que la suspensión solicitada "no atente contra el orden, la seguridad y la tranquilidad pública" y que esté fundada en "motivos serios y, no con finalidad puramente dilatoria".

En el *derecho español*, el art. 122 de la ley de lo contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición objeto del mismo, salvo que el Tribunal acorde, a instancia del actor, la suspensión.

"2. Procederá la suspensión cuando la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil".

La ley de Procedimiento Administrativo de España ha recogido idéntico principio en sus arts. 44, 101 y 116.^{a1}

En el *derecho colombiano*, el art. 94 del Código Contencioso

²⁰ González Pérez, J., *Derecho procesal administrativo*, op. cU.3 t. I, pág. 352.

²¹ Pera Verdaguei, Francisco, *Comentario a la ley de lo Contencioso Administrativo* (Barcelona, Bosch, 1962), pág. 369.

AdministrativOj establece que "El Consejo de Estado y los tribunales Administrativos pueden suspender los efectos de un acto o providencia, mediante las siguientes reglas: 1º) Que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave; 2º) Que la medida se solicite de modo expreso en el libelo de demanda o por escrito separado; 3º) Que la suspensión no esté prohibida por la ley.²²

En el *derecho argentino*, generalmente se exigen dos requisitos para que la interposición de una demanda procesal administrativa suspenda la ejecución de la resolución administrativa combatida: en los casos de verdadera dificultad para reparar los daños que la ejecución ocasionare y/o ilegalidad manifiesta del acto, y que el rolicitante de la suspensión otorgue la garantía correspondiente.

1. *Daño irreparable e ilegalidad manifiesta*

Algunos códigos contencioso-administrativos provinciales exigen como presupuesto para que proceda la suspensión judicial del acto impugnado, la irreparabilidad del perjuicio²³ que su ejecución ocasionaría y/o *su ilegalidad manifiesta*?*

Estas condiciones son una prueba del carácter restrictivo de la medida de suspensión del acto administrativo, así lo expresa el artículo 22 del Código Gontencioso-Administrativo de Buenos Aires, que dice: "La Suprema Corte podrá acordar la suspensión de las resoludoines administrativas reclamadas cuando su cumplimiento pudiese producir perjuicios irreparables, pero en esos casos quien solióte la suspensión deberá dar fianza bastante por los perjuidos en el caso de que fuese condenado".

La jurisprudencia manejando principios más elásticos, tales como

²² Marriaga, Rafael, *Perucho contencioso administrativo colombiano*, comentarios al Código y jurisprudencia del Consejo de Estado (Bogotá, Ed. Aplicación Publiditaria, 1964), pág. 249.

²³ Códigos de Buenos Aires (art. 22); San Luis (art. 488); Salta (art. 20) j LaRioja (art. 27).

²⁴ Códigos de Santiago del Estezo, Santa Fe, Jujuy. Ver Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, op. cit., pági 236.

"los graves perjuicios" que la ejecución del acto puede ocasionar, "la verosimilitud prima facie del derecho invocado", y "la apariencia de ilegitimidad del acto cuestionado"³¹ también se ha pronunciado en sentido favorable respecto de la suspensión por orden judicial de la ejecutoriedad administrativa.²⁵

El Superior Tribunal de la Provincia de Córdoba tiene resuelto que el poder judicial puede suspender la ejecución de la resolución administrativa impugnada hasta tanto pronuncie su decisión definitiva correspondiente, si considera que al disponer así evita graves e irreparables perjuicios y mantiene rígido el equilibrio entre las partes en juicio.²⁸ Otros tribunales se refieren al perjuicio o lesión que la suspensión produciría a la gestión administrativa.²⁷

En la legislación extranjera^{2B} también se admite la suspensión cuando la ejecución hubiere de causar "perjuicios de reparación imposible o difícil".²⁹

Lo irreparable del perjuicio no puede medirse por la cuantía del daño, aún cuando fuere probable la ruinosa repercusión en el patri-

23 C-NacFed., *La Ley*, t. 119, págs. 844-846. El Código Contencioso de La Rioja, dice en su art. 28: "Son causas de suspensión: a) cuando la resolución sea prima facie nula por incompetencia o violación manifiesta de la ley; b) cuando la ejecución de la misma puede producir daño irreparable, si también la resolución es prima facie ilegal, aunque la ilegalidad lo sea por motivos distintos de los antes expresados".

³⁶ Diez, Manuel M., *El acto administrativo*, op. cit., pág. 203. Ver *J.A.*, t. III, pág. 433; *La Ley*, t. 17, pág. 783. La Corte Suprema de la Nación tiene resuelto que el efecto suspensivo del recurso se aplica también en materia fiscal, cuando se trata de multas confiscatorias o contribuciones sin base legal (*Fallos*, t. 158, pág. 78).

²⁷ Linares, Juan Francisco, *La prohibición de innovar, bases para m sistemática*, op. cit.

■²⁸ Retana Sandi, Gonzalo, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica y su reforma*, en *Revista del Colegio de Abogados* n° 12 (San José, 1966), pág. 252.

Caetano, Marcelo, *Manuel de direito administrativo* (Lisboa, 1963), pág. 287.

González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo* (Madrid, 1967), t. III, 2ª ed., págs. 333 y 334.

²⁹ En el derecho español, arts. 100 y 112, ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. ídem en la legislación de Costa Rica y Portugal.

monio del administrado afectado, pues debe reconocerse que el Estado tiene solvencia suficiente para proveer a la reparación del daño ocasionado, si fuere revocado el acto que lo causó ⁸⁰.

El Codificador de Buenos Aires expresa que la suspensión sólo se autoriza cuando la suspensión del acto administrativo pueda producir *daños irreparables*, los que serán valorados y estimados por el Supremo Tribunal. En la nota al artículo se expresa que la Suprema Corte está facultada para decretar la suspensión del acto impugnado cuando su ejecución pudiere provocar perjuicios o *daños importantes*, criterio que no es compartido por el texto de la norma que rectifica el concepto.

La locución del daño irreparable no significa que para pedir y acordar la suspensión del acto basta que se lesione un interés con la ejecución, ni que este interés sufra un menoscabo reintegrable, sino que el daño que causa no pueda ser reparado con independencia de la reparación materia que se obtuviere.

Otros códigos provinciales no se refieren al daño irreparable sino que, siguiendo a *Bielsa*, determinan enumerativamente los casos en que corresponde la suspensión.

2. *Garantía o contracautela del solicitante*

El derecho de pedir la suspensión del acto se condiciona con la obligación de dar fianza.⁸¹

La determinación de la fianza o contra-cautela que debe prestar el demandante que pide la suspensión de la ejecución administrativa, queda librada al prudente arbitrio del Tribunal de lo contencioso. El acuerdo de suspensión está sometido a una condición, que es la constitución de una caución o fianza suficiente.

El fundamento de la garantía exigida en: 1) asegurar a la Administración Pública la reparación pecuniaria de un daño eventual; 2) evitar el "oportunismo" del administrado recurrente, cuando éste promueve la acción y solicita a la vez la suspensión del acto,

⁸⁰ Argafiarás, Manuel, *op. cit.*, pág. 247.

³¹ No todos los códigos de proceso administrativo la requieren, v. gr. el de Santa Fe. Gfr. Daña Montano, Salvador, *op. cit.*, pág. 70.

con el único objeto de beneficiarse con esta situación, la cual puede ser transitoria respecto del acto mismo, pero definitiva para el provecho del recurrente.⁸²

Los efectos de la caución son los propios de toda condición; una vez cumplida, produce efectos el acto sometido a condición.

VI. REVOCACIÓN DE LA DECISIÓN DE SUSPENSIÓN

Cuando la Administración manifestase que la decisión de suspender la ejecución del acto administrativo "produce perjuicios al servicio público o que es urgente cumplir aquella resolución, el Tribunal dejará sin efecto la suspensión pero declarará a cargo de la autoridad demandada o personalmente de los que la desempeñen la responsabilidad de los perjuicios que la ejecución produzca". Véase en el párrafo dedicado al derecho positivo en este capítulo: art. 23 del Código Contencioso Administrativo de Buenos Aires; art. 489 del Código de Procedimientos Civiles de San Luis; arts. 22/29 del Código de Santiago del Estero y art. 29 del Código de Santa Fe, art. 22 de Córdoba, art. 27 de La Rioja, art. 30 de Jujuy, art. 14 de Corrientes, art. 21 de Salta, art. 28 *del* Chaco, art. 15 de Santa Cruz, art. 27 de Misiones.

La Administración debe dirigirse al órgano judicial competente que declaró la suspensión del acto reclamado para que la deje sin efecto por razones superiores de interés público. "En esos casos el Tribunal debe respetar la opinión del Poder Administrador, y, a petición de éste, dejar que la resolución se cumpla"^M, determinando y deslindando en forma expresa las responsabilidades que de ella surgieren para el Estado y sus agentes. Al revocarse la suspensión

³² Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, ojit. cit., págs. 123* 129. Ver *Demandas contenciosas y recursos jurisdiccionales contra actos administrativos*, *La Ley*, T. 79, pág. 765, *Los actos administrativos y las condenas judiciales contra La Nación*, en *Anuario de Derecho Público*, t. III (Rosario, 1946, págs. 421-436).

³⁸ Nota al art. 23 del Código de Buenos Aires.

ordenada, el acto se ejecuta y los administrados perjudicados por esa medida no tienen más derecho a reclamo que el que nace de las acciones civiles por daños y perjuicios.

VII. CONTROL JURISDICCIONAL DE CONSTITUCIONALIDAD. REMEDIOS PROCESALES. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La validez de todo el orden jurídico finca en su subordinación al ordenamiento fundamental, por el que las normas secundarias o derivadas deben respetar el orden de prelación que importa la pirámide jurídica, en cuyo vértice tenemos a la constitución política del Estado. En la realidad positiva argentina el art. 31 de la G.N. proclama enfáticamente que "esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación...".

La Constitución como ordenación de las competencias supremas del Estado instituye de una manera explícita el poder encargado de su propia preservación, confiando a la Corte Suprema Nacional la misión de ser el órgano supremo encargado del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes o el "guardián de la Constitución"; no obstante ello, todos los poderes constituidos deben velar por el fiel cumplimiento de la Constitución Nacional (arts. 21^a, 80, etc., C.N.).

El órgano jurisdiccional es el encargado de resguardar la supremacía de la Constitución cuidando que las decisiones estatales se ajusten al ordenamiento fundamental. El sistema judicialista como mecanismo de control para dirimir los conflictos de intereses cumple así una significativa misión. *Los remedios procesales* que posibilitan el control judicial son: la demanda de inconstitucionalidad³, la excepción de inconstitucionalidad opuesta en los procesos comunes³, el hábeas corpus, el amparo y el recurso extraordinario; por estas vías quien reclama la tutela de un derecho subjetivo público podrá obtener pronunciamiento de la Corte Suprema.

El control constitucional puede ser ejercido en nuestro derecho por cualquier juez; ya la Corte Suprema Nacional, en el caso *Municipalidad de la Capital v. Elortondo (Fallos, 33-163)*, dijo: "Que es elemental en nuestra organización constitucional la atribución y el deber de los órganos judiciales de examinar en los casos que se traen a su decisión la armonía de las leyes con la Constitución y averiguar si guardan o no conformidad. Tal atribución es un derivado forzoso de la separación del poder constituyente y legislativo ordinario que hace la Constitución, y de la naturaleza subordinada y limitada de este último".

La decisión declarando la inconstitucionalidad se pronunciará en un "caso o controversia judicial" y versará sobre asuntos de la esfera del interés particular de los litigantes.

La invalidez declarada sólo alcanza al caso traído a su jurisdicción, al caso ocurrente, es decir que la decisión no tiene efectos erga omnes, no resuelve en abstracto ni de oficio, sino a petición o requerimiento de parte de quien detente interés legítimo (interés jurídico concreto, directo, vulnerado y actual).³⁴ El órgano judicial titular del control de constitucionalidad puede *suspender la ejecución de un acto administrativo*, por ser éste o la norma de fondo que lo sustenta lesiva de derechos constitucionalmente protegidos. Sobre este tema nos remitimos a lo dicho en el Capítulo V, III-4,³⁵

VIII. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN Y DE LA ACCIÓN DE AMPARO

Cuando se impugna jurisdiccionalmente un acto administrativo y se solicita la suspensión del mismo, debe tenerse en cuenta que se está refiriendo siempre a la ejecutoriedad del acto, a la paralización de sus efectos, con carácter provisorio y como medida precaucionalj generalmente de "no innovar".

Este instituto procesal de la suspensión difiere de la acción de

³⁴ Bidart Campos, Germán J., *Control de constitucionalidad de oficio, La Ley*, 9-8-72 (t. 147).

³⁵ Ampliar en nuestro trabajo *La suspensión de la ejecución del acto ante la ley inconstitucional*, en *J.A.* 31-2-72.

amparo, en el hecho que con el amparo se propende a anular una manifestación excesivamente arbitraria que viola derechos subjetivos no teniendo otra vía judicial establecida. En el amparo la suspensión del acto es consecuencia de la decisión judicial que lo *invalida totalmente*, que hace desaparecer la medida recurrida; en cambio, la mera suspensión de la ejecución se limita a la paralización provisoria de sus efectos, pero el *acto conserva plenamente su validez*. Toda suspensión implica un juicio previo, una decisión sobre el particular independiente de la cuestión de fondo.³⁶

^{sft} *Conclusiones aprobadas por el VII Congreso Nacional de Derecho Procesal* sobre el tema: *El amparo: garantios que protege; ámbito de su aplicación. Amparo e inconstitucionaliaáá. Amparo y cosa juzgada*, i) Amparo €3 una garantía de jerarquía constitucional destinada a otorgar tutela jurisdiccional inmediata, frente a toda restricción o amenaza a los derechos humanos reconocidos expresa o implícitamente en la Gonst. Nac., con excepción de la libertad personal, física o ambulatoria, que corresponde al hábeas corpus; 2) El amparo procede en los casos de lesiones que atenten contra los derechos tutelados sin admitir discriminaciones sobre el aspecto formal del acto lesivo, tanto cuando el agravio provenga de vías de hecho —por acción u omisión— o por declaración de voluntad revestida de las formalidades del acto jurídico, como cuando la ilegitimidad de las restricciones corresponda a autoridades, agentes o funcionarios públicos o a particulares; 3) La sumariedad del amparo no obsta para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre la inconstitucionalidad de la norma en que el acto o hecho lesivo se basare, pues dicha declaración no depende de las argumentaciones de las partes. Además, en algunos casos dicha declaración es el único medio para remover el obstáculo lesivo. En consecuencia, de conformidad a lo dispuesto por el art. 31 de la C. N., los jueces, deben declarar la inconstitucionalidad de las normas, cuando correspondiere; 4) El amparo puede ser interpuesto por el agraviado o por un tercero en su nombre siempre que invoque imposibilidad del interesado, a rafe del hecho que motiva el reclamo; 5) El amparo será de conocimiento de cualquier Juez del lugar con competencia territorial dónete el acto o hecho lesivo tuviera origen o produzca sus efectos, a opción del lesionado y con prescindencia de fueros. La apelación deberá concederse con efecto no suspensivo; 6) La decisión que recaiga en el juicio de amparo hace cosa juzgada respecto al objeto del proceso, esto es el restablecimiento del orden jurídico constitucional, alterado, restringido, conculcado o violado. La sentencia que se dicte en el juicio de amparo será susceptible de los recursos extraordinarios que procedieren. (VII Congreso Nacional de Derecho Procesal, Mendoza, 1972.)

Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es lo contencioso?*, op. «ft, pág. 277.

De conformidad con el régimen procesal del amparo de la provincia de *Buenos Aires* (*ley 7166*)³ en cualquier estado de la instancia el juez o tribunal puede ordenar las *medidas de no innovar* frente a la Administración (art 23). *La ley nacional 16.986* sobre recurso de amparo (art. 15) admite las *medidas de no innovar o la suspensión de los efectos del acto impugnado*. Si bien la ley nacional no ha normado la suspensión del acto lesivo ni las medidas de no innovar, ellas surgen del art. 15 —referente a la apelación— que consigna como apelables, entre otras resoluciones, las que dispongan *medidas de no innovar o la suspensión de los efectos del acto impugnado*; además, el art. 17 remite supletoriamente a las diaposiciones procesales vigentes (Cód« Proa Civil y Comercial de la Nación-Ley 17.454), que regulan en los arts. 195 a 237 inclusive las medidas cautelares (art 230, prohibición de innovar; art. 232, medidas cautelares genéricas).³⁷

Esta misma ley, 17.454, también reglamenta el procedimiento de amparo contra actos de particulares, en forma de proceso sumarísimo (arts. 321, inc. 1», y 498, ley 17.454).³⁸

No obstante las diferencias señaladas en la acción de amparo, también se admite la suspensión del acto. El art. 10 del proyecto presentado por el senador Weidmann previo la suspensión diciendo: "En cualquier momento de la instancia, si hubiere principio o inminencia de lesión grave, el tribunal, a petición de parte, podrá ordenar las medidas para impedir la o hacerla cesar". En tal caso el tribunal podrá exigir del actor fianzas para responder por los daños que dichas medidas ocasionaren. El art. 23 del proyecto recomendado por el Tercer Congreso de Abogados de la Provincia de Buenos Aires y el proyecto del Poder Ejecutivo elevado al Senado en 1964, también autorizaban al juez, en materia de amparo, para ordenar de oficio o a petición de parte medidas de no innovar. En muchas

³⁷ Bidart Campos, Germán, *Régimen legal y jurisprudencial del amparo* (Buenos Aires, Ediar, 1969), cap. XII. "La suspensión del acto lesivo", págs. 327-336.

Grau, Armando Emilio, *Amparo contra actos administrativos en territorio provincia* en *Rev. J.US.*, n° 10 (La Plata 1967).

** Cfr. Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, págs. 407-410.

Arbones, Mariano, *Interdicto de ineonstitucionalidad* (amparo), en *D.J.A.* n° 4121, 22-9-72, pág. 6.

ocasiones, el mantenimiento del acto lesivo, en perjuicio del recurrente, durante la tramitación del juicio de amparo³⁸ implica la perduración del agravio. Como expresa Bidart Campos, "hay circunstancias en que la gravedad o la irreparabilidad posterior del daño no permiten aguardar el resultado de la sentencia y obligan a detener, mientras tanto, la situación provocada por el acto reclamado". "En tales casos, el juez del amparo puede disponer la suspensión del acto lesivo, es decir, paralizar durante la secuela del proceso los efectos de ese acto, tanto jurídicos como de hecho".³⁹

La suspensión importa una "orden de no innovar" en forma de mandamiento de prohibición para la autoridad que debe dejar de hacer, debe abstenerse pues se le impone una conducta negativa

³⁸ En la legislación provincial, véase Decreto 2582 M G, 22-11-56, Entre Ríos; Ley 2690 B. O. 17-10-62, La Rioja; Decreto 583, 15-7-64, Chubut; Ley 2355 B. O. 22-10-54, de Mendoza; Ley 146 de Misiones; Ley 11, julio 1958, de Santa Cruz; Ley 2596, B.O. 15-8-58, de San Luis; leyes 7166 y 7261, de Buenos Aires; Ley 4915, de Córdoba.

Morello, Augusto Mario, *Régimen procesal del amparo en la Provincia de Buenos Aires*, pág. 117.

Robredo, Alberto F., *La acción de amparo y la reciente ley 19.986*, en *La Ley*, 3-11-66, pág. 3 (t. 124), pág. 1291.

Grau, Armando, *Amparo contra actos administrativos en territorio provincial*, op. cit., pág. 90.

Palacio, *La acción de amparo (su régimen procesal)*, op. cit., *La Ley*, i. 96, pág. 869.

Lazzarini, *La acción de amparo y el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional*, en *La Ley*, v. 116, pág. 884.

Bidart Campos, Germán, *Derecho de Amparo* (Buenos Aires, 1961), págs. 309 y 327.

Fiorini, Bartolomé, *Acción de amparo. Graves limitaciones e incongruencias que la desnaturalizan*, en *La Ley*, t. 124, pág. 1361.

Bielsa, Rafael, *El Recurso de Amparo*, ed. 1965, págs. 15, 95 y 245.

Bidart Campos, Germán, *La nueva ley de amparo* J.A., 1966, VI, pág. 45, sec. doct.

También consúltese la actualización jurisprudencial sobre la acción de amparo publicada en *La Ley* 16-9-69 (t. 135); y Valiente Noailles, Carlos, *Manual de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, t. I, Derecho Constitucional, Fondo de Obras Jurídicas (Buenos Aires, 1970), págs. 70-73: *La ejecutoriedad de los actos de la administración pública frente al amparo y a las medidas precautorias*.

que le impide seguir haciendo. La suspensión sólo procede con relación a los actos lesivos positivos, porque precisamente es la actividad afirmativa la que va a suspenderse; cuando el acto lesivo es negativo, o sea por una omisión, no hay materia a la que se pueda aplicar la suspensión, porque "suspender la abstención sería tanto como ordenar la ejecución de aquello que no se ha hecho".

IX. PROHIBICIÓN DE INNOVAR CONTRA EL ESTADO ⁴⁰

El principio tradicional "pendiente la litis nada sea innovado" ⁴¹ y que tiende a *mantener el statu quo entre las partes durante el desarrollo del proceso*, ha existido en las antiguas legislaciones, aunque con variedad de matices y alcances,⁴²

⁴⁰ Reimundin, Ricardo, *La suspensión del acto administrativo como medida de no innovar*, en *J.A.*, 1967, IV, paga. 280 y ss.

Golombo, Garlos, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, comentado y anotado (Buenos Aires, 1969), t. II, pág. 401 y ss.

Spota, Alberto G., *Fundamento jurídico de la medida de no innovar*, en *J.A.*, 1956, III, pág. 232.

Spota, Alberto G., *La prohibición de innovar frente a la Administración Pública*, en *D.J.A.*, n° 1505, 30-11-42 (*J.A.*, 1942, pág. 347).

Spota, Alberto G., *La concesión de servicios públicos y la orden de no innovar*, *J.A.*, 1952, IV, pág. 786.

Podetti, J. Ramiro, *Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral. Tratado de las medidas cautelares* (Buenos Aires, Ediar, 1956), t. IV, pág. 2B7 y as.

Desvoignes, Raúl A., *Prohibición de innovar*, en *Rev. J.U.S.*, n°- 17 (La Plata, 1971), pág. 159 y sa.

Cassagne, Juan Garlos, *La ejecutoriedad del acto administrativo*, *op. cit.*, pág. 106 y ss.

⁴¹ "pendinte nihil innovetur o pendente lite nihū innovetur omina in suo sattut esse debet res finiatur".

Gfr. Reimundin, Ricardo, *La prohibición de innovar en el estado de la cosa o derecho litigioso*, en *Revista de Derecho Procesal* (Buenos Aires, 1943) año I, n° 3, pág. 240 y ss.

⁴² Lo legislan el derecho romano, Las Partidas, el derecho canónico, etc.

Ampliar al respecto en Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de Derecho Procesal Civil*, *op. cit.*, v. III, pág. 332, n° 37.

Se trata de una medida cautelar, o también llamada indistintamente, providencias cautelares, medidas de seguridad, medidas provisionales de seguridad, medidas precautorias, medidas de garantías, acciones preventivas, medidas conservatorias, etc.; por la que durante la litispendencia ninguno de los litigantes puede innovar, esto es hacer mudar de estado o enajenar de modo alguno las cosas que *son* objeto del pleito.⁴³

La prohibición de innovar podemos caracterizarla como una medida conservatoria que anticipa, durante el normal trámite de una controversia, la tutela jurídica de un estado de derecho o de hecho planteado y destinada a garantizar su goce eventual y futuro una vez reconocido y declarado judicialmente.

Linares ** la define como una medida precautoria dictada por el órgano judicial, intimando a cualesquiera de las partes se abstenga de alterar, mientras dure el pleito, el estado de cosas sobre que versa o versará la litis, existente en el momento de notificarse dicha medida.⁴⁵

El fundamento básico de la medida de no innovar es de orden constitucional y puede hallarse en los artículos 16 y 18 de la C.N. El primero en cuanto consagra que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley, y el segundo en tanto expresa que ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior, y que es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos.

Comprendida entre las atribuciones propias del juez, pudo decir la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, antes de consa-

Desvoignes, Raúl A., *Prohibición de innovar*, en *Revista JUS*; *op. cit.* > pág. 159 y s.

Spota, Alberto G., *Medidas cautelares*, en *Estudios de Derecho Procesal en honor de Hugo Alsina* (Buenos Aires, Ediar, 1946), pág. 655 y ss.

43 Reimundin, Ricardo, voz *Innovación*, en *Ene. Jur. Omeba*, t. XV, págs. 977-982.

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, etc., 2ª ed., Madrid, 1842.

⁴⁴ Linares, Juan F., *La Prohibición de Innovar (Bases para su sistemática)*, *op. cit.*

⁴⁵ Podetti, J. Ramiro., *Tratado de las medidas cautelares*» *op. cit.*, t. IV, pág. 287.

grarse la norma específica en el Código Procesal, que la facultad de prohibir que se innove deriva de la misma función jurisdiccional, y su ejercicio queda librado entonces al prudente arbitrio judicial.⁴⁶ La medida de no innovar tiene por objeto la protección del interés individual y también del interés público. Así Podetti⁴⁷ dice que el objeto es;

- 1º) Evitar que la sentencia resulte ilusoria;
- 2º) Evitar perjuicios irreparables;
- 3º) Conservar durante el trámite normal del litigio un estado de hecho o de derecho, con el fin de garantizar su goce eventual y futuro; 4º) Evitar que la cosa se altere o modifique durante el curso del juicio, y 5º) Mantener el statu quo inicial.

Por su parte, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación prevé la prohibición de innovar, en los siguientes términos:

Art. 230. "Podrá decretarse la prohibición de innovar en toda clase de juicio siempre que: 1º) el derecho fuere verosímil; 2º) existiere el peligro de que, si se mantuviera o alterara en su caso, la situación de hecho o de derecho, la modificación pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible; 3º) la cautela no pudiera obtenerse por medio de otra medida precautoria".⁴⁸

La jurisprudencia la ha admitido y declarado aplicable, en materia expropiatoria, que es propia del fuero civil, y también en lo

« SCBS, Ac. y Sent, 1957, v. IV, pág. 138, fallo del 13-8-57. Spota, Alberto, *Fundamento jurídico de la medida de no innovar?*, en *l. A.*, 1956, III, pág. 232.

Cf. "inre" A suval S.R.L. c/Gob. Nacional, E. D., t. 13, pág. 790

⁴⁷ Podetti, J. Ramiro, *Tratado de las medidas cautelares, op. cit.*, pág. 3. 288-289, n° 110.

Cfr. la opinión jurisprudencial en *l. A.*, 1956, II, pág. 232; *La Ley*, t. 99, pág. 794; *La Ley*, t. 99, pág. 822; *J.A.*, 1959, III, pág. 412; *La Ley*, t. 97, pág. 11, etcétera.

⁴⁸ La prohibición de innovar ha sido aceptada por los códigos procesales de Mendoza (arta 116, inc. 3º y 122); La Rioja {art. 261 inc. 5º); Jujuy (art 278); Santa Fe (art. 656/ley 5531); Corrientes (ley 1502), etcétera.

contencioso-administrativo, jubilaciones, pensiones, relación de empleo público, obras y servicios públicos, cumplimiento de resoluciones administrativas, interdictos contra la administración pública, etc.⁴⁹

X. INTERDICTOS CONTRA EL ESTADO⁵⁰

El derecho de propiedad está protegido contra los ataques de los particulares y del poder público, por las acciones reales y las acciones e interdictos posesorios (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, arte. 606/623).⁵¹

Si la perturbación proviene de una decisión administrativa y la perturbación se ha producido, aunque una resolución ministerial posterior ordene que se abstenga, ello no impide la procedencia del interdicto.

Para que procedan los interdictos, es necesario que se produzcan los "efectos de la decisión administrativa"; la sola orden no importa la perturbación real y efectiva que requiere la ley para que proceda el interdicto de retener.⁵² La lesión de la posesión debe ser actual y positiva, por ello se requiere una vía de hecho.⁵³

La propiedad inmueble está firmemente protegida por recursos judiciales, tanto en defensa del dominio como de la posesión; sin embargo, tratándose de edificios que amenazan ruinas, y que ponen en peligro la seguridad pública de los transeúntes, la autoridad administrativa puede proceder ejecutoriamente.⁵⁴

⁴⁹ *La Ley*, t. 119, pág. 844; *J.A.*, 1944, I, pág. 424; *J.A.*, pág. 435; *J.A.*, t. 68, pág. 344; *La Ley*, t. 16, pág. 845; *Jurisp. de Mendoza*, t. III, 1939, pág. 127; *J.A.*, 1967, IV, pág. 281; *J.A.*, 1970, t. 5, pág. 105, y en *La Ley* del 18-12-69 (inre Gaberione S. A.).

⁵⁰ Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, t. II, págs. 105-109.

Carrillo, Pedro, *Algunos casos de ejecutoriedad de los actos administrativos. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Xa Nación*, en *La Ley*, t. 38, pág. 1121 y ss.

⁶¹ G.S.N. Fallos, t. 200, pág. 75, t. 52, pág. 100.

⁶² Código Civil, art. 2496 y nota del art. 2482.

⁵³ C.S.N., Fallos, t. 42, pág. 295.

⁵⁴ > El Código Civil en su art. 1132 no admite "la cautín damni infecti".

Bielsa deduce:

P) El recurso contencioso-administrativo procede para hacer anular el acto; 2º) En caso de ejecución del acto, procede el interdicto posesorio.

El principio que limita la procedencia de los interdictos posesorios respecto de actos administrativos emanados del poder público, no es absoluto; del casuismo judicial pueden extraerse antecedentes suficientes para admitir los interdictos posesorios:

- 1º) La provincia que pretende recuperar la posesión de un bien que sostiene pertenece a su dominio, debe recurrir a las vías legales para que le sea reconocido su derecho, ya que le está vedado proceder por sí y mediante la fuerza pública en contra del proceder de ésta {*J.A.*, 1943-I₃ pág. 726}.
- 2º) En ningún caso el Estado puede considerarse investido de la facultad de desposeer por su propia autoridad a los particulares, porque la Constitución Nacional declara que la propiedad es inviolable y toda vez que la ley civil reglamentaria del precepto constitucional establece que, cualquiera sea la naturaleza de la posesión, nadie puede turbarla arbitrariamente (C.S., 1938, *J.A.* V, pág. 19, nota 5).
- 3º) El interdicto de recobrar deducido por una sociedad anónima contra el Estado, éste debe restituir los bienes, ya que con otra conclusión se impediría la reparación del perjuicio ocasionado por el poder público a los derechos de los particulares con un acto estatal de despojo (G.S.J.A. 1960-V, pág. 416).
- 4º) La presunción de legitimidad del acto administrativo cae "per se" cuando la Administración toma la propiedad privada violando los preceptos legales que rigen la expropiación (Spota, Alberto, *La prohibición de innovar frente a la Administración Pública*; *J.A.* 1942-IV, pág. 347).
- 5º) La orden de demolición impartida por la municipalidad por considerar que éste se encontraba fuera de línea, debiendo observarse que el edificio se levantaba en terreno que estaba realmente en posesión del *actor*, el interdicto de retener fue admitido (S.C.N. 1º de setiembre de 1898, t 75, t. 67)'.
6º) La Corte declaró procedente el interdicto contra una pro-

vincia, aunque el gobierno demandado haya procedido administrativamente a ejercer el acto de turbación, consistente en medir, deslindar y amojonar los campos.

La Corte hizo notar en el caso que no es una defensa o excepción legítima opuesta por el representante de la provincia de Santa Fe, la que el gobierno de la misma ha procedido administrativamente, ejecutando un decreto provincial que lo autoriza a conocer de las demandas hechas y para medir, deslindar y amojonar los campos denunciados; porque, en primer lugar, una demanda procede contra quien directa e indirectamente viola el derecho ajeno; y en segundo lugar, porque al hacer la Constitución Nacional justiciables a las provincias ante la Corte por demandas por vecinos de otras o de ciudadanos o de subditos extranjeros, ha sido precisamente por sus actos de gobierno o administración, en violación de derechos particulares (27.323, Salas, Miguel T. c/Prov. de Santa Fe).

- 7^o) El Supremo Tribunal en otra oportunidad también declaró que las municipalidades de la provincia de Santa Fe sólo están autorizadas para promover ante las autoridades judiciales competentes las expropiaciones necesarias a las obras públicas que hayan de emprender, y de ninguna manera ejecutarlas o llevarlas a cabo por sí, ni menos a avocarse la apreciación de valor en los terrenos expropiados, cuestiones que deben ser sometidas a los tribunales ordinarios de justicia, sin que baste en manera alguna a desaforarlos la circunstancia de que el demandante ni impugna la ocupación ya hecha de sus terrenos ni la expropiación misma que de ellos pretenda hacerse, y se limita a litigar sobre su precio (29-178; Walís, Mariano c/Municipalidad de Rosario).
- 8*) Con respecto al caso del interdicto de retener y recobrar la posesión contra la provincia, que sin el correspondiente juicio y sin haber depositado el precio en que estimaba el inmueble, turbó y despojó de su posesión al dueño del inmueble, la Corte declaró la procedencia del interdicto sin que obste a ello el derecho de expropiación derivado de leyes especiales y las razones de urgencia invocadas por la demandada (184-

273, Cantón, Zoilo c/Provincia de Buenos Aires; *La Ley*, t. 15, pág. 671).

- 9º) El dueño de un terreno en el pueblo de Ensenada recibió una intimación de la Municipalidad para desalojarlo dentro de 24 horas, y luego se mandó proceder por la fuerza pública al lanzamiento.

El juez dijo que ninguna ley puede autorizar tal procedimiento, tratándose de poderes públicos o administrativos que actuarían como juez, parte y ejecutor, sin otra limitación que su capricho e hizo lugar al interdicto de retener. La Corte lo confirmó, haciendo notar que estaba cumplida la perturbación de la posesión por la constitución de la fuerza pública en el domicilio (43-140, Lastra, Francisco c/Municipalidad de La Plata).

- 10º) Procede el interdicto de retener contra la provincia o municipalidad que, de propia autoridad, ordena y ejecuta la apertura de un camino en una propiedad privada.

En el supuesto de que las autoridades hayan usado de facultades conferidas por sus leyes locales, no pueden éstas entenderse ni ejecutarse con el detrimento de las garantías consagradas por la Constitución y Fallos G.S.N., las leyes comunes, respecto de la propiedad privada (52-381, Aráoz, Luis F. c/Municipalidad de Tucumán; Ruiz, Lorenzo c/Provincia de Buenos Aires, 95-102; Ladoux, Agustín c/Provincia de Buenos Aires, 119-158; Drysdale, José c/Provincia de Buenos Aires, 121, pág. 391; Achával, Ricardo c/Provincia de Santiago del Estero, 141-65; O'Connor, David c/Provincia de Entre Ríos, 144-386; Malugni, José c/Provincia de Santa Fe, 153-231; Sanley Le Rossignon, Alfredo c/Provincia de Buenos Aires, 191-473 y *La Ley*, t. 25, pág. 732).

Respecto del dominio y *uso* de las aguas de carácter privado, la C.S.N. dijo que ni la Constitución, ni la ley de policía, ni los códigos de procedimientos, ni el código rural de San Luis, tienen preceptos que confieran al Poder Ejecutivo, o a una de sus dependencias, la facultad de decidir en las cuestiones de orden puramente civil que se refieren al dominio y uso de las aguas de carácter privado conforme a la

clasificación del código nacional de la materia; y aunque la tuvieran, ella sería ineficaz para privar a nadie del uso y goce de su propiedad sin el requisito de la previa expropiación, o sin el juicio de ley (arts. 17 y 18 C.N.), y esta Corte ha dicho que, aunque las provincias usen de facultades otorgadas por sus propias leyes para realizar actos de turbación, modificación o restricción de la propiedad privada, no pueden entenderse ni ejercitarse con detrimento de las garantías que consagra la Constitución y las leyes comunes respecto de la propiedad (*Fátlos*, t. 118, pág. 331).

Si la Provincia de San Luis cree tener título o cree que lo tiene, la comuna de Merlo al dominio, la posesión o uso del agua de la ciénaga "La Serrana", si conceptúa que ha sido víctima de despojo por parte de Miloch, el camino de la justicia está indicado para el reconocimiento y amparo de sus derechos, pero en otro juicio, porque en el presente no es el derecho a la posesión lo que se discute, sino el hecho de la posesión misma (arts. 2.468, 2.469 y 2.470 del Código Civil; C.S.N. Miloch, Miguel c/Provincia de San Luis, t. 54, pág. 145; en el mismo sentido, Seleme, José c/Provincia de Catamarca, Fallos C.S.N., t. 180, pág. 172, y *La Ley*, t. 11, pág. 780, con nota de Alberto G. Spota).

"Pensamos que el principio de la presunción de legitimidad del acto administrativo no es absoluto y encuentra necesariamente un límite frente a las garantías que el régimen constitucional ha establecido a favor de los participantes".⁸¹¹

Los interdictos posesorios frente a los actos administrativos funcionan como un medio de control de la legalidad de la función administrativa del Estado, a fin de mantener la supremacía del orden constitucional y de la seguridad jurídica.

⁵⁵ Reimundin, Ricardo, *La suspensión del acto administrativo como medida de no innovar*, J. A-, 1967, IV, pág. 280.

XI. RESPONSABILIDAD POR SUSPENSIÓN DE EJECUCIÓN
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Levantada la suspensión al término de la acción o recurso, o por cualquier otra causa, la Administración o administrado en su caso, que pretendiere tener derecho a indemnización de los daños causados por la suspensión, deberá así reclamarlo ante el tribunal competente (cfr. art. 124, n^o 4, ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de España).

En el derecho español, el plazo para promover la acción por responsabilidad es de un año desde "el alzamiento de la suspensión". El cómputo del plazo se inicia a partir del carácter definitivo de la declaración sobre el alzamiento de la suspensión, pues tiene carácter prescriptivo y no de caducidad.

La norma legal suscita un puro tema de responsabilidad civil, encuadrado dentro de los denominados casos de "responsabilidad objetiva", motivados por los daños y perjuicios dimanantes de la suspensión del acto administrativo, los que dependen exclusivamente de la efectividad de un resultado perjudicial y de la relación de causalidad entre acto y daño.

Gomo señala Martínez Useros⁶⁶, es inequívoca la tendencia en el campo de nuestro derecho administrativo a superar, en materia de responsabilidad de la Administración, el ámbito subjetivo, en virtud del principio de correlación intrínseca en la normatividad administrativa, entre prerrogativa y garantía. Es decir, que a aquella posición de preeminencia o supresión de las entidades administrativas respecto de los administrados debe corresponder tal sistema de garantía para los mismos.

Así, "la simple agresión a esa integridad, tanto de las personas como de los bienes del administrado, implica violación de derechos, o intereses legitimados por el ordenamiento objetivo, que determina

⁵⁸ Martínez Useros, Enrique, *Responsabilidad por suspensión de ejecución de los actos administrativos* en Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó, t.jniv. de Santiago de Compostela, vol. I (Madrid, 1972), pág. 555 y ss.

la obligación de un resarcimiento; al margen de cuál sea el grado de voluntariedad o previsión del agente".⁵⁷ Se abre camino así la denominada responsabilidad objetiva, basada en una imputabilidad por riesgo creado.⁶⁸

Indudablemente, como expresa Zanobini^m, la teoría de la culpa es difícilísima de aplicar en el campo de la Administración³ dado el complejo proceso de formación de los actos administrados en él que suelen participar varios órganos, y máxime cuando por el carácter estrictamente reglado (no siempre) que prevalece en orden a la designación de los funcionarios públicos es rechazable la "culpa in eligendo" respecto del nombramiento de los mismos".⁶⁰

En la responsabilidad administrativa el término culpa como fundamento de la misma ha de entenderse en sentido lato, como valor de *referibilidad*, sin necesidad de voluntariedad, al incumplimiento de un deber contractual o extracontractual. La responsabilidad directa del Estado es autónoma del derecho civil; el elemento subjetivo de la culpa queda así sustituido por el objetivo de la violación de los derechos individuales.⁶¹

El peticionario de la suspensión de la ejecutividad de un acto que cause daño es por ello sólo e ineludiblemente responsable de aquellos dada la relación de causalidad necesaria, o puede exonerarse de algún modo a tal responsabilidad? En el derecho comparado (v. gr. art 124 de la ley de jurisdicción contenciosa de España), la responsabilidad es automática; aunque la doctrina entiende que no pueden descartarse

B¹? Martínez Useros, *op. cit.*, pág. 559 y as.

⁶⁸ Cfr. y ampliar en Moaset Iturraspe, Jorge, *Responsabilidad por daños* v. I, sec. IV, "imputabilidad objetiva" (Bs. As., Ediar, 1971) pág. 117 y si.

⁵⁹ Zanobini, Guido, *op. cit.*, v. I, pág. 342.

⁶⁰ Schiavello, *La deviazione a fine privato delle attribuzioni di ufficio ..* en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1965, pág. 894 y ss.

■81 Cabezas Toranzo, Rómulo, *Fundamentación constitucional de la responsabilidad extracontractual directa del Estado*, en serie cuadernos, n^o 23, Instituto de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, 1971), pág. 37.

Garrido, Roque F., *La responsabilidad objetiva, y la culpa objetiva*, El nuevo artículo 1113 del Código Civil, en J.A., 18-3-69, pág. 7 (J.A., t. I, 1969).

de modo pleno al menos, pautas subjetivas, llamémosle intención, voluntad, dolo, culpa, abandono, imprevisión, negligencia, etcétera.

XII. DERECHO POSITIVO

1. *Legislación nacional*

a) Ley 17.454 (B. O. 7/11/67) Código Procesal *Civil* y Comercial de la Nación:

Art. 230: Prohibición de innovar. "Podrá decretarse la prohibición de innovar en toda clase de juicio, siempre que:

- 1º) El derecho fuere verosímil;
- 2º) Existiere peligro de que si se mantuviera o alterara, en su caso la situación de hecho o de derecho, la modificación pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible;
- 3º) La cautela no pudiera obtenerse por medio de otra medida precautoria."

Ari. 606: "Los interdictos sólo podrán intentarse:

- a) Para recobrar la posesión (art. 607/609);
- b) Para retener la posesión o tenencia (art. 610/613);
- c) Para recobrar la posesión o tenencia (art. 614/618);
- d) Para impedir una obra nueva (art. 619/620).

b) Ley 3952 (1900), modificada por ley 11.634 (1932) de mandas contra la Nación:

Art. 5º: "La Suprema Corte conocerá de los recursos que se deduzcan contra las resoluciones definitivas de los jueces en los casos a que se refiere la presente ley, según el procedimiento señalado para la tramitación de las apelaciones concedidas libremente".

c) Ley 16.986, Acción de Amparo (B. O. 20/10/66, ADLA XXVI, C.3pág. 1491):

Art 1º: "La acción de amparo será admisible contra todo acto u

omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, atente o amenace con arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta, los derechos o garantías explícitas o implícitas reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el hábeas corpus".

Art. 2º: "La acción de amparo no será admisible cuando:

- a) Existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate;
- b) El acto impugnado emanara de un órgano del Poder Judicial o haya sido adoptado por expresa aplicación de la ley 16.970.
- c) La intervención judicial comprometiera directa o indirectamente la regularidad, continuidad y eficacia de la prestación de un servicio público, o el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado;
- d) La determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas;
- e) La demanda no hubiese sido presentada dentro de los 15 días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse".

Art. 15. "Sólo serán apelables la sentencia definitiva y las resoluciones previstas en el art. 3º y las que dispongan *medidas de no innovar o la suspensión, de los efectos del acto impugnado*".

2. Legislación provincial

a) Código de procedimiento en lo contencioso administrativo de Buenos Aires, ley 2961 del año 1905 (ADLA XX-B₃ pág. 1780; ALJA, textos actualizados 1853-1858, pág. 23).⁶²

*Art. 22** "La Suprema Corte podrá acordar la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas reclamadas, cuando su cum-

⁶² Ed. Oficial, La Plata 1906, pág. 96; Argaiñarás, Manuel, *Tratado de lo contencioso administrativo* (Buenos Aires, 1955) pág. 247-248.

plimiento pudiese producir perjuicios irreparables; pero, en esos casos, quien solicite la suspensión deberá dar fianza bastante de los perjuicios en el caso de que fuese condenado.*'

Art. 23. "Cuando la autoridad administrativa demandada manifestase que la suspensión produce perjuicios al servicio público o que es urgente cumplir aquella resolución, la Suprema Corte dejará sin efecto la suspensión ordenada, pero declarará a cargo de la autoridad demandada o personalmente de los que la desempeñen, la responsabilidad de los perjuicios que la ejecución produzca".

Art. 80. "Cuando la autoridad administrativa, vencida en el juicio, considerase necesaria la suspensión de la ejecución de la sentencia, lo comunicará así a la Suprema Corte, dentro de los 5 días después de recibida la copia del fallo, con declaración de estar dispuesta a indemnizar los perjuicios que causare la suspensión; en cuyo caso la misma Suprema Corte estimará la indemnización y previos los informes que creyere necesarios".

b) *Catamaua*, Código Contencioso Administrativo, ley 2403, del 28/7/71, en ALJA 1971-B, pág. 1.140. Al referirse a la ejecución de la sentencia, dice:

Art. 58. "La autoridad administrativa, dentro de los 5 días después de notificada la sentencia podrá solicitar, se suspenda la ejecución por considerarla perjudicial a los intereses públicos. Al hacer la petición se ofrecerá indemnizar los daños y perjuicios que causare. El Tribunal fijará de oficio o a petición de parte, el plazo máximo de suspensión".

Art. 63. "Serán causales de suspensión de 2a ejecución:

- a) Si determinase la supresión o suspensión prolongada de un servicio público;
- b) Si determinase la suspensión del uso colectivo de una cosa afectada a dicho uso, siendo éste actual y real;
- c) Cuando el cumplimiento de la sentencia determinase una subversión de la moral necesaria en el orden jerárquico o disciplinario;
- d) Si se trabase la percepción regular de contribuciones fiscales que no han sido declaradas inconstitucionales;

e) Si hubiere peligro de grave trastorno del orden público.

c) *Córdoba*, Código de procedimiento en lo contencioso administrativo, ley 3897, del 11 de marzo de 1941, AL JA, textos actualizados 1853-1958, T. II, pág. 364.⁸³

Art. 22. "Al interponer la demanda podrán los interesados pedir que se decrete la suspensión de la medida que lo motiva. El incidente se sustanciará con audiencia del representante de la demanda corriéndosele vista por el término de tres días, después de los cuales se dictará la providencia llamando autos a resolución, la que se resolverá dentro de los 5 días subsiguientes a aquel en que quede consentida. Si la resolución acordara la suspensión solicitada, podrá la administración, en los casos que aprecie exista grave daño de interés público, proceder a su cumplimiento ofreciendo abonar los daños y perjuicios emergentes, para el caso de prosperar la demanda".

Art. 54. "La autoridad administrativa dentro de los 5 días después de recibido el testimonio de la sentencia podrá solicitar se suspenda su ejecución por considerarla perjudicial a los intereses públicos. Al hacer la petición se ofrecerá indemnizar los daños y perjuicios".

Art. 55. "El Tribunal Superior con audiencia de partes y previos los informes que creyese necesarios, estimará la indemnización y fijará un plazo no mayor de sesenta días para su pago".

d) *Corrientes*, Código Contencioso Administrativo, Ley 2943, del 25/1/71, en ALJA 1971-A, pág. 536.

Art. 12. "Al promoverse cualquiera de las acciones o recursos que legisla este Gódigo₃ durante su sustanciación o antes si hubiera urgencia notoria, el accionante o recurrente podrá solicitar al Tribunal que decrete la suspensión de la decisión administrativa acreditando:

- a) Haber solicitado esta medida a la administración pública, con resultado negativo, expreso o tácito;
- b) La verosimilitud de las irregularidades que denuncia contra la decisión recurrida;

⁸³ Código de lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Córdoba (Córdoba, ed. Assandri, 1966), pág. 219.

c) El daño irreparable que puede ocasionar la ejecución de la decisión administrativa; e) La urgencia notoria, en su caso".

"Guando la irregularidad de la decisión administrativa sea manifiesta, no será necesario el requisito establecido en el inc. c)".

"Al disponer la medida, el Tribunal establecerá el modo y monto de la fianza que deberá rendir el peticionante".

Art. 13. "El pedido de suspensión de la decisión administrativa se substanciará como incidente por cuerda separada, sin suspenderse el procedimiento en los autos principales".

Art. 14. "Si la administración pública justificase en cualquier estado de la causa que la suspensión decretada produce perjuicios al interés público, o que es urgente cumplir la decisión, el Tribunal, según pruebas y razones, podrá dejarla sin efecto, declarando, a cargo de la administración pública la responsabilidad por los perjuicios que produzcan la ejecución, que deberá establecerse y valuarse en el mismo incidente de suspensión".

e) *Chaco*, Código Contencioso Administrativo, Ley 848, del 7/9/67, ALJA, 1967B, pág. 1760.

Suspensión de la medida administrativa:

Art. 28. "Al interponer la demanda podrán los interesados pedir que se decrete la suspensión de la medida que la motiva, rindiendo fianza personal o real bastante. El incidente se sustanciará con audiencia del representante de la demanda, corriéndosele vista por un término máximo de 10 días, después de los cuales se llamará 'autos', dictándose resolución dentro de los cinco días subsiguientes. Si la resolución acordara la suspensión solicitada, podrá la Administración, en los casos que aprecie exista un grave daño de interés público, proceder a su cumplimiento ofreciendo abonar los daños y perjuicios emergentes para el caso de prosperar la demanda".

Causas de suspensión:

Art. 29. "Son causas de suspensión:

á) Cuando la resolución impugnada sea (primá facie¹ nula por incompetencia o violación manifiesta de la ley; b) Cuando la ejecución de la misma pueda producir un daño

irreparable, si a la vez la resolución es 'prima facie'⁵ ilegal, aunque la ilegalidad lo sea por motivos diferentes a los del inciso anterior". Prohibición:

Art. 30. "No podrá suspenderse el cumplimiento de decisiones administrativas o judiciales en que se ordene:

- a) La percepción de contribuciones fiscales;
- b) La demolición de construcciones o instalaciones ruinosas o insalubres si se considera que ellas son peligrosas para la seguridad, moralidad e higiene pública;
- c) La destrucción de cosas que se consideren igualmente peligrosas para la seguridad, moralidad e higiene pública".

"En los casos de los incisos b) y c), la decisión administrativa no tendrá fuerza ejecutoria si no se funda en un dictamen técnico administrativo autorizado".

Acta de verificación:

Art. 31. "Cuando la ejecución del acto no puede suspenderse, podrá el Tribunal decretar las medidas necesarias para documentar el estado de cosas".

Suspensión de la ejecución:

Art. 91. "La autoridad administrativa, dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la sentencia, podrá solicitar la suspensión de su ejecución por graves motivos de interés público, con la declaración de estar dispuesta a indemnizar los perjuicios que la inejecución causare".

f) *Jujuy*, Ley 1888, Código de lo Contencioso Administrativo (*B.O.*, 4/9/48, ADLA, VIIM948, pág. 1.366 y ss.).

Art. 30. "Al interponer la demanda podrán los interesados pedir que se decrete la suspensión de la medida que la motiva, rindiendo fianza bastante. El incidente se sustanciará con audiencia del representante de la demanda, corriéndosele vista por el término de tres días, después de los cuales se dictará la providencia llamando 'autos*' a resolución, la que se resolverá dentro de los cinco días subsiguientes aquella en que quede consentida.. Si la resolución acordara la suspensión solicitada, podrá la Administración, en los

casos que aprecie existir un grave daño del interés público, proceder a su cumplimiento ofreciendo abonar los daños y perjuicios emergentes para el caso de prosperar la demanda".

Art. 31. "Son causales de suspensión:

- a) Cuando la resolución impugnada sea 'prima facie' nula por incompetencia o violación manifiesta de la ley;
- b) Cuando la ejecución de la misma pueda producir un daño irreparable, si a la vez, la resolución es 'prima facie' ilegal, aunque la ilegalidad lo sea por motivos diferentes del inciso anterior".

Art. 32. "No podrá suspenderse el cumplimiento de decisiones administrativas o judiciales en que se ordene:

- a) La percepción de contribuciones fiscales;
- b) La demolición de construcciones o instalaciones ruinosas o insalubres si se considera que ellas son peligrosas para la seguridad, moralidad e higiene pública;
- c) La destrucción de cosas que se consideran igualmente peligrosas para la seguridad, moralidad e higiene pública. En los casos de los incisos b) y c), la decisión administrativa no tendrá fuerza ejecutoria si no se funda en un dictamen técnico administrativo autorizado".

Art. 33. Cuando la ejecución del acto no pueda suspenderse, podrá el Tribunal decretar las medidas necesarias para documentar el estado de cosas".

Art. 100. "La autoridad administrativa dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la sentencia, podrá solicitar la suspensión de su ejecución por graves motivos de interés público, con la declaración de estar dispuesta a indemnizar los perjuicios que causare".

Art. 101. "El Superior Tribunal fijará una audiencia con seis días de intervalo para que las partes informen verbalmente o por escrito sobre el mérito, valor y naturaleza de los daños".

Art. 102. "El Tribunal de oficio o a petición de parte, podrá abrir a prueba el incidente por diez días y dentro de ellas las partes

producirán todo lo que estimen convenir a sus derechos, en relación con la naturaleza y valor de los daños".

Art. 103. "Antes de producir resolución podrá para mejor proveer ordenar las pericias que considere necesarias, solicitar informes y documentos, todo lo cual deberá evacuarse en el plazo de cinco días".

Art. 104. "Acto continuo llamará 'autos' y dentro del tercer día dictará resolución, fijando la indemnización y estableciendo un plazo no mayor de sesenta días para su pago".

Art. 105. "Son causales de suspensión de la ejecución de la condena, las siguientes:

- a) Si determinase la supresión o suspensión prolongada de un servicio público autorizado por ley;
- b) Cuando hubiese fundado peligro de trastornos de orden público;
- c) Si determinara la privación del uso colectivo de una cosa afectada a ese uso, siendo real y actual, siempre que no medie un interés público mayor;
- d) Cuando el cumplimiento de la sentencia trabara la percepción de contribuciones fiscales regularmente establecidas, 'prima facie', que no hayan sido declaradas inconstitucionales en sentencia firme;
- e) Cuando el cumplimiento de la sentencia determinase una situación o estado que afectare gravemente al orden jerárquico y disciplina en la Administración;
- f) Otros motivos igualmente graves de interés público.

g) *La Bioja*, ley 1005, declara Ley de la Provincia el proyecto de Código Contencioso Administrativo (B.O. 27/12/46, en ADLA, VII, 1947, pág.s 1381 y ss.).

f&

Art. 27. "*SuspensiM del acta.*— Al interponer la demanda podrán los interesados pedir que se decrete la suspensión de la medida que la motiva, rindiendo fianza bastante. El incidente se sustanciará con audiencia del representante de la demanda, corriéndosele vista por el término de tres días, después de los cuales dictará ía providencia llamando 'autos* a resolución, la que se resolverá dentro de los cinco días subsiguientes a aquel en que queda con-

sentida. Si la resolución acordará la suspensión solicitada, podrá ía Administración en los casos que aprecie existir un grave daño del interés público, proceder a su cumplimiento, ofreciendo abonar los daños y perjuicios emergentes para el caso de prosperar la demanda".

Art. 28. Causales. — "Son causales de suspensión:

- a) Cuando la resolución impugnada sea 'prima fade' nula por incompetencia o por violación manifiesta de la ley;
- b) Cuando la ejecución de la misma pueda producir un daño irreparable, si a la vez la resolución es 'prima facie' ilegal, aunque la ilegalidad lo sea por motivos diferentes del inciso anterior".

Art. 29. "Casos en que no procede.—"No procederá la suspensión cuando se trate de medidas de policía de carácter urgente, tales como las destrucciones de construcciones, casas o instalaciones ruinosas o insalubres que importen peligro para la salud pública y seguridad de las personas".

Art. 30. Documentación del estado de cosas. — "Cuando la ejecución del acto sea inevitable por su propia naturaleza, podrá el Tribunal decretar las medidas necesarias para documentar el estado de cosas".

Art. 93. Suspensión de la ejecución. Indemnizaciones. — "La autoridad administrativa dentro de los cinco días posteriores a la recepción de la sentencia podrá solicitar la suspensión de su ejecución por considerarla perjudicial a los intereses públicos, con la declaración de estar dispuesta a indemnizar los perjuicios que causare".

Art. 94. Trámite. Informe sobre los daños. — El Superior Tribunal fijará una audiencia con seis días de intervalo para que las partes informen verbalmente o por escrito sobre el mérito, valor y naturaleza de los daños".

Art. 98. Causales. — "Serán causales de suspensión de la ejecución de la condena:

- a) Si determinase la supresión o suspensión prolongada de un servicio público;

- b) Si determinara la privación del uso colectivo de una cosa afectada de ese uso, siendo éste real y actual;
- c) Cuando el cumplimiento de la sentencia determinase una subversión de la moral necesaria en el orden jerárquico o disciplinario;
- d) Cuando el cumplimiento de la sentencia trabase la percepción regular de contribuciones fiscales que no han sido declaradas inconstitucionales en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada;
- e) Cuando hubiese peligro de trastorno grave del orden público".

h) *Misiones*, Ley 52 del 21/9/60, Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo, ALJA, 1960, 1467; ADLA XXI-B, pág. 1856.

Art. 27. "El actor en el escrito de demanda podrá pedir que se decrete la suspensión de la medida administrativa, prestando caución bastante, a juicio del Tribunal. El Tribunal resolverá la petición en el plazo de tres días, previa vista por 48 horas a la administración demandada. En tal caso la autoridad administrativa solicitará la revocación de la medida de suspensión dispuesta, siempre que exista grave daño para el interés público. El Superior Tribunal apreciará la gravedad del daño y en su caso revocará la medida de suspensión".

Art., 28. "*Son causales de suspensión:*

- a) Cuando la resolución impugnada sea "prima facie" nula por incompetencia o violación manifiesta de la ley;
- b) Cuando la ejecución de la misma pueda producir un daño irreparable, si a la vez la resolución es "prima facie" ilegal, aunque la ilegalidad lo sea por motivos diferentes de la expresado en el inciso anterior".

Art. 29. "*Casos en que no procede la suspensión.*—No podrá suspenderse el cumplimiento de las decisiones administrativas en ■que se ordene la percepción de contribuciones fiscales".

Art. 30. "*Acta de verificación.* — Cuando la ejecución del acto no pueda suspenderse, podrá el Tribunal decretar las medidas necesarias para comprobar y documentar el estado de cosas".

Art. 90. "La autoridad administrativa dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la sentencia, podrá solicitar la suspensión de la ejecución, por considerarla perjudicial a los intereses-públicos, ofreciendo indemnizar los daños que causare. El Tribunal fijará de oficio, o a petición de parte, el plazo máximo de duración de la suspensión".

i) *Salta*, Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo, sancionado por la honorable legislatura el 13 de febrero de 1908, publicación oficial, imp. y librería El Comercio, de Ramón R. Sanmillán y Cía., 1908.

Art. 20. "El Superior Tribunal podrá acordar la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas reclamadas, cuando su cumplimiento pudiera producir perjuicios irreparables; pero en esos casos quien solicite la suspensión deberá dar fianza bastante por los perjuicios en el caso de que fuese condenado".

Art. 21. "Cuando la autoridad administrativa demandada manifestase que la suspensión produce perjuicios al servicio público, o que es urgente cumplir aquella resolución, el Superior Tribunal dejará sin efecto la suspensión ordenada, pero declarará a cargo de la autoridad demandada, o personalmente de los que la desempeñen, la responsabilidad de los perjuicios que la ejecución produzca"*

Art. 74 - 2º parte. "Cuando la autoridad administrativa en el juicio considerase necesario la suspensión de ejecución de sentencia lo comunicará así al Supremo Tribunal, dentro de los cinco días después de recibida la copia del fallo, con declaración de estar dispuesto a indemnizar los perjuicios que causare la suspensión; en cuyo caso, el Tribunal estimará la indemnización, previos los informes que creyere necesarios".

j) *Santa Cruz*, Ley 22: Recursos administrativos y acciones contencioso-administrativas, del 23 de julio de 1958, AL JA, textos actualizados 1853-1958, t. II, pág. 878; ADLA, XVIII-B, pág. 2105.

Art. 15. "Al interponer la demanda podrán los interesados pedir que se decrete la suspensión de la medida que lo motiva. El incidente se sustanciará con audiencia del representante de la demanda, corriéndosele vista por tres días perentorios, después de los cuales se

dictará la providencia llamando autos para resolver, debiendo dictarse resolución en el término de cinco días. Si la resolución acordara la suspensión solicitada, podrá la Administración para evitar daño del interés público, proceder al cumplimiento de la medida recurrida ofreciendo abonar los daños y perjuicios emergentes para el caso de prosperar la demanda".

k) *Santa Fe*, Código de lo Contencioso Administrativo, Ley 4106, del 1/10/51, ADLA, DC-B, pág. 1955:

Art. 28 "Suspensión de la medida administrativa. — El actor, en el escrito de demanda, podrá pedir que se decrete la suspensión de la medida administrativa. El Tribunal resolverá la solicitud en el plazo de tres días, previa vista por 48 horas a la Administración demandada. Si se dispusiera la suspensión, la autoridad administrativa, en los casos de grave daño para el interés público, podrá proceder a su cumplimiento, oneciendo pagar los daños y perjuicios emergentes para el supuesto de prosperar la demanda".

Art. 30. "Causas de suspensión. — Son causas de suspensión:

- a) Cuando la resolución impugnada sea 'prima faae¹ nula por incompetencia o violación manifiesta de la ley;
- b) Cuando la ejecución de la misma, pueda producir un daño irreparable, si también la resolución es 'prima facie* ilegal, aunque la ilegalidad lo sea por motivos distintos de los antes expresados".

Art. 31. "Prohibición.—'No podrá suspenderse el cumplimiento de decisiones administrativas o judiciales en que se ordene:

- a) La percepción de contribuciones fiscales;
- b) La demolición de construcciones o instalaciones ruinosas o insalubres si se considera que ellas son peligrosas para la seguridad, moralidad e higiene pública;
- c) La destrucción de cosas que se consideran igualmente peligrosas para la seguridad, moralidad e higiene pública.

En los casos de los incisos b) y c) la decisión administrativa no tendrá fuerza ejecutoria si no se funda en un dictamen técnico administrativo autorizado".

Art. 32. "Acta de verificación. —• Si la ejecución del acto por su propia naturaleza resultare inevitable, el Tribunal podrá decretar las medidas necesarias para documentar el estado de cosas".

CAPÍTULO VIII SUSPENSIÓN

POR DECISIÓN LEGISLATIVA

- I. Modificación de la ley.
- II. La amnistía.

CAPÍTULO VIII

SUSPENSIÓN POR DECISIÓN LEGISLATIVA¹

La doctrina tradicionalmente viene considerando que la suspensión de la ejecución de un acto administrativo se produce por decisión administrativa y por decisión judicial. Así también lo hemos considerado nosotros en otra oportunidad. Pero creemos que debe incluirse una tercera categoría, la suspensión por decisión legislativa, que tiene lugar cuando el órgano legislativo (o quien ejerza sus funciones) ³ en ejercicio de la función legislativa decida por intermedio de una norma abstracta, general e impersonal, suspender la ejecución de ciertos actos administrativos.

La suspensión por decisión del órgano específico en ejercicio de la función legislativa, puede efectuarse entre otras formas, *de dos maneras principales*:

I. MODIFICACIÓN DE LA LEY

Que concede recursos solamente devolutivos y estableciendo en ese caso que los recursos, en trámite para el futuro, tendrán efectos suspensivos respecto de la ejecución de los actos administrativos.

II. AMNISTÍA

Disponiendo una amnistía por ley específicas en ejercicio de la atribución constitucional que confiere el art. 67, inc. 17 de la G.N.. de las sanciones aplicadas en ejecución o en vías de ejecución. Ejemplo típico de ello lo constituye la ley 19.168 del 13/8/71 (RLA u⁹ 59, pág. 68), por la que se declara la amnistía de la sanción de clausura de bodega y/o plantas fraccionadoras de vino, aplicadas por el Instituto Nacional de Vitivinicultura, por ciertas infracciones. Esta ley de amnistía viene por su parte a reparar los inconvenientes de la rigurosa aplicación del art. 28 de la ley 14.878, cuya inconstitucionalidad fue declarada en el caso *^tDumit₃ Carlos J. v/ Instituto Nacional de Vitivinicultura", por el Juzgado Federal de Mendoza, 873/71 (i, 11/2/72).

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

.Actualización de Jurisprudencia, (acto administrativo), *La Ley*, 5-3-71, t, 141; (apremio), *La Ley*, 2B-5-71. Adams, John Clarke, *El Derecho administrativo norteamericano*, Buenos Aires, EUDE3A, 1964. Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil*, Buenos Aires. Altamira, Pedro, *Principios de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, 1962. Aliamira Gigena, Julio, *El control de los actos administrativos por el Poder Judicial*, *La Ley*, 15-7-71, t. 143. Alvarez Gendin, Sabino, *Teoría y práctica de lo contencioso administrativo*, Barcelona, 1960. Alvarez Gendin, Sabino, *Manual de derecho administrativo*, Barcelona, Bosch, 1954. Alvarez Tabio, *El proceso contencioso administrativo*, La Habana, 1954. Arbones, Mariano, *Interdicto de inconstitucionalidad (amparo)*, en *D.J.A.*, n° 4121, 22-9-72. Andueza, José Guillermo (y otros), Documentos de trabajo n° 8, *Sobre los recursos judiciales o de otra índole contra el ejercicio ilegal del poder administrador*, Naciones Unidas, Buenos Aires, 31-8 al 11-9-59. Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos para la Provincia de Mendoza, Mendoza, 1972. Anteproyecto Diez-Avila y Gordillo 1965, de Código de Procedimientos Administrativos para la Nación. Anteproyecto de Código Procesal Administrativo para la Nación de Bosch, Com-Inares-Bidart Campos y Marienhoff, de 1968. Aristóteles, *La política*, traducción de Julián Marías y María Araujo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951. ArgafiaráSj Manuel, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1955. Argafiarás, Manuel, *Suspensión del acto administrativo como medida de no innovar*, en *Rev. J.U.F.*, n° 2, La Plata, 1962.

Arnanz, Rafael, *De la competencia administrativa*, Madrid, ed. Montecorvo, 1967.

Bartoloxnei, *Sulla domanda di sospensione del provvedimento amministrativo davanti al Cons. di Stato*, Riv. Trim. di Diritto Pubblico, 1968. Benoit, Francisco, *Droit Administratif Frangais*, París, 1968. Bercaitz, Miguel, *Proceso y procedimiento administrativo*, en *RAJP.*, n° 44»

Madrid, 1964. Bernal, Martín, *Manifestaciones de deshaucio administrativo*, en Revista de

Derecho Privado (Madrid, 1963). Bezzi, Osvaldo M., *Comentario a la ley de Procedimientos Administrativos de*

la Provincia de Buenos Aires, en *Rev. Jurídica*, año II, La Plata, 5-3-71. Bidart Campos, Germán J., *Derecho Político* Buenos Aires, Aguilar, 1962.

Bidart Campos, Germán J., *El Derecho Constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, 1962. Bidart Campos, Germán J., *Inmutabilidad del acto otorgante de un beneficio*

previsional, en *J. A.*, 1960, II.

Bidart Campos, Germán J., *Derecho de amparo*, Buenos Aires, 1961. Bidart Campos, Germán J., *Control de constitucionalidad de oficio*, en *La Ley*,

t. 147. Bidart Campos, Germán J., *Régimen legal y jurisprudencial del amparo*,

Buenos Aires, Ediar, 1969.

Bielsa, Rafael, *Sobre lo Contencioso Administrativo*, 3^f ed., Buenos Aires, 1954.

Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, 6^a ed., Buenos Aires, ed. *La Ley*, 1966.

Bielsa, Rafael, *La revocación de los decretos sobre jubilaciones y pensiones irregulares*, en *J. A.*, t. 55.

Bielsa, Rafael, *Los recursos judiciales y los actos de autoridad*, en *La Ley*, t. 94.

Bielsa, Rafael, *El estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1957. Bielsa, Rafael, *El recurso jerárquico*,

Buenos Aires, 1958. Bielsa, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*,

Buenos Aires, 1963. Bielsa, Rafael, *Garantías contra el silencio de la Administración Pública*, en

J. A., t. 52.

Bielsa, Rafael, *El recurso de amparo*, Buenos Aires, 1965. Bielsa, Rafael,

Demandas contenciosas y recursos jurisdiccionales contra los

actos administrativos, en *La Ley*, t. 79. Bielsa, Rafael, *Los actos administrativos y las condenas judiciales contra los*

actos administrativos, en *Anuario de Derecho Público*, Rosario, 1946. Bonaxdi, Emilio,

Delta sospensione degli atti amministrativi, Turín, 1908. Bonnard, R., *Le*

contrete jurisdictionnel de l'administration, París, 1934. Bonnefous,

Edouard, *La réforme administrative*, *Estudios Administrativos*»

n° 8, Madrid, 1960. Boquera Oliver, *Imfacultad gubernativa de suspensión de impugnación de*

acuerdos locales manifiestamente ilegales, en *R.E.V.L.*, n° 36.

- Borsi, TImberto, *La giustizia ammmistratwa*, Fadura, 1930,
- Bosch, Jorge Tristán, *Cosa juzgada administrativa y decisiones en materia* jubilatoria*, en *Derecho del Trabajo*, t. 14. Bosch, Jorge Tristán, *Revisión judicial de sentencias interlocutores dictada* por órganos administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales*, en *L& Ley*, t. 84. Bosch, Jorge Tristán, *Lo Contencioso Adminürativo y la Constitución Na* cional*, en *La Ley*, t. 81. Bosch, Jorge Tris tan, *Tribunales judiciales o tribunales administrativos partí juzgar a la Administración Pública?* a Buenos Aires, 1951. Bravo, Vargas y Paredes, *Lo Contencioso Administrativo*, Seminario de Derecho Publico, n* 1, Chile, 1959. Brewer, Carias, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo" y la jurisprudencia venezolana*, Gararjw, 1964.
- Bullrich Rodolfo, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1929.
- Buttgenbach, André, *Manuel de Droit Administratif*, 3* ed., Bruxelles, 1966»
- Cabezas Toranzq, Romulo, *Fundamentación constitucional de la responsabilidad extracontractwl directa del Estado*, en serie de cuadernos n? 23, Instituto de Administración Pública da la Facultad de Ciencias Políticas. y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1971.
- Gaetano, M., *Manual de direito adm.*, 2* ed., Lisboa, 1947.
- Cannada Bartoli, Eugenio, *VinaplicabUita degli atti amministrativi*, Milán*. 1950.
- Carbone, *Esecuzione delVatto amministrativo*, en *Enciclopedia del Dirüto*, Milán, 1966.
- Carrillo, Antonio F., *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración*, México, 1944.
- Camilo, Antonio F., *Demandas contra la Nación*, en *La Ley*, t 82.
- Carrillo, Pedro, *Ejecutoriedad del acto administrativo*, *La Ley*, t. 37, pág. 869.
- Carrillo, Pedro, *El Poder Judicial y el acto administrativo*, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*, *La Ley*, t. 39, pág. 1075.
- Carrillo, Pedro, *La regla solve et repele y la ejecutoriedad del acto adminis*- tratÍDO*, *La Ley*, t 39.
- Carrillo, Pedro, *Algunos casos de ejecutoriedad de los actos administrativos. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, *La Ley*, t. 38.
- Garrió, Genaro, *Notas sobre Derecho y lenguaje*, Buenos Aires, 1965,
- Cassagne, Juan Carlos, *La ejecuVoriiedad del acto administrativo*, Buenos Airea, Abeledo-Penot, 1971.
- Cassagne, Juan Carlos, *La suspensión del acto administrativo como consecuencia de la interposición de un recurso en sede a4fninistaiica*, en *EV Derecho*, t 41, pág. 997.
- Cassagne, Juan Carlos, *La ley nacional de procedimientos administrativos »f" Í9.549*, en *El Derecho*, 20-6-72.

- Código Contencioso Administrativo de Colombia.
 Colombo, Carlos J., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, Buenos Aires, 1969, t. I.
 VTI Congreso Nacional de Derecho Procesal, Mendoza, 1972.
 Corte Suprema Nacional, Fallos,
 Cossio, Carlos, *El Derecho en el Derecho Judicial*, Buenos Aires, 1945.
 Cozzi, Adalberto, *El proyecto de ley nacional de procedimientos administrativos y su reglamentación* en *Revista Jurídica de la Prov. de Buenos Aires*, J.U.S., La Plata, ed. Hateóse, 1971, n° 19, pág. 163.
 ■Cretella, Júnior, José, *Direito administrativo do Brasil*, San Pablo; 1961, v. III.
 Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, J.UJ3., 1941.
 Da Gunna, Carlos, *Individuo y autoridad*, en *La Ley*, t 143, pág. 820.
 D'Alessio, Francisco, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Turín, OTE, 1932.
 Dalurzo, Beatriz, *Inmutabilidad de los derechos adquiridos*, J. A., 1959, II.
 Daña Montano, Salvador, *El nuevo Código de lo Contencioso Administrativo de Santa Fe*, Rosario, 1951.
 Danielian, Miguel, *Recursos judiciales contra decisiones administrativas*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1966.
 De Ibarlucea, Ricardo L., *Proceso Contencioso Administrativo*, en *J.A.*, 10-11-69.
 De Mendizábal Allende, *Significado del principio solve et repete*, R.AJ*, Madrid, 1964, a* 43, pág. 107.
 Devoignes, Raúl, *Prohibición de innovar*, en *Revista J.UJÍ.*, n° 17, La Plata, 1971.
 De los Ríos, Fernando, *¿Adonde va el Estado?*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1951.
 Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Omeba, 1963-1969, 5 tomos.
 Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1956.
 Diez, Manuel María, *Código procesal administrativo*, Rev. J.UJS., Buenos Aires, 1965.
 "Diez, Manuel María, *Control judicial de la administración. El proceo administrativo*, RADA, n° 1, Buenos Aires, julio 1971.
 Docobo, Jorge José, *Contrato administrativo e hipoteca*, en *J. A.*, 26-4-72.
 "Docobo, Jorge José, *La ley nacional de procedimientos administrativos*, en *J.A.*, 4 y 5-5^72.
 Dromi, José Roberto, *Responsabilidad del Estado*, en *J.A.*, Serie Contemporánea, 1970, Sec. Doct.
 T3romi, José Roberto, *El dictamen y la formación de la voluntad administrativa*, en *RADA*, n° 2, Buenos Aires, 1971.
 Kromi, José Roberto, *Intituciones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1972.
-

- Dromi, José Roberto, *La ley nacional de procedimientos administrativos: su significación jurídico-política*, en *La Ley*, 10-7-72 (t 147).
- Dromi, José Roberto, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución del acto administrativo*, en *Mundo Jurídico*, n° 22, Mendoza, 1970.
- Dromi, José Roberto, *La jurisprudencia como fuente y como conocimiento del Derecho*, en *J.A.*, 29-3-68.
- Dromi, José Roberto, *La suspensión de la ejecución del acto ante la ley inconstitucional*, en *J.A.*, 11-2-72.
- Duverger, Maurice, *Méthodes de les science*, París, 1959.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962.
- Eisenmaxm, *Le droit administratif et le principe de la légalité*, en *Eludes et documents du Conseil d'Etat*, n° 11, 1957, pág. 25. Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aire, Depalma, 1967. Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, Madrid, 1842.
- Fayt, Garlos, *Teoría política*, Buenos Aires, 1959.
- Fernández de Velazco, *El acto administrativo*, ed. 1929.
- Ferrari, Giuseppe, *Gli organi ausiliari*, Milán, Giuffrè, 1956.
- Fiorini, Bartolomé, *La discrecionalidad en la Administración Pública*, Buenos Aires, 1948. Fiorini Bartolomé, *Los recursos en la ley de procedimientos de la Nación*, en *La Ley*, 11-9-72, t 147. Fiorini, Bartolomé, *Teoría Jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Pemrf; 1969. Fiorini, Bartolomé, *Procedimientos y recurso jerárquico*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1971.
- Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es contencioso?*, Buenos Aire, Abeledo-Perrot, 1965.
- Fiorini, Bartolomé, *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963. Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, ed. *La Ley*, 1968.
- Fiorini, Bartolomé, *Teoría de la justicia administrativa*, Buenos Aires, 1944.
- Fiorini, Bartolomé, *La cosa juzgada administrativa*, en *Revista de Derecho del Trabajo*, 1959.
- Fiorini, Bartolomé, *La crisis del contencioso administrativo*, en *La Ley*, t. 107.
- Fiorini, Bartolomé, *Procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativo*, en *La Ley*, 3-9-64. Fiorini, Bartolomé, *Acción de amparo. Graves limitaciones e incongruencias que la desnaturalizan* en *La Ley*, i. 124.
- Fleiner, Fritz, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Madrid, 1933.
- Fonrouge y Bello, *Procedimiento impositivo*, Buenos Aires, 1963.

Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Político, 1958.

Forti, Ugo, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, Nápoles, 1950.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, 1962.

Gallego Anabitarte, *Las relaciones específicas de sujeción y el principio de la legalidad de la Administración*, en *Revista de Administración Pública* n.º 34, pág. 11.

García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades ¿el poder en el Derecho Administrativo*, en *Revista de Administración Pública*, n.º 38. Madrid, 1962.

García Maynez, Eduardo, *Diálogo sobre las fuentes formales*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, 1949, n.º 42.

García Oviedo, Carlos, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1959.

García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho Administrativo*, 9.ª ed., Madrid, EISA, 1968.

García Trevijano Fos, José A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, *Revista de Derecho Privado*, 1967.

García Trevijano Fos, José A. *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957.

Gargiulo, *La sospensione dell'esecutorietà del provvedimento*, Nápoles, 1940.

Garrido, Roque, *La Responsabilidad objetiva y la culpa objetiva, el nuevo art. 1113 del Código Civil*, en *I. A.*, 1969, I.

Garrido Falla, *Las transformaciones del régimen administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1962.

Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.

Garrido Falla, *El recurso subjetivo de anulación*, en *R.A.P.*, n.º 8, 1952,

Gascón Hernández, *Unidad, competencia y jerarquía como principio de organización administrativa*, en *Estudios dedicados a Gascón y María*, Madrid, IEAL, 1952.

Gascón y Marín, José, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Reos» **1950.**

Gascón y Marín, José, *Necesidad de un Código de Procedimiento Administrativo*, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid» n.º 48, pág. 38.

Giadone, Dante Daniel, *Efectos de los recursos contra los actos administrativos*, en *L. L.*, t. 134, pág. 1.440.

Giannini, *Solve et repete*, Ráv. di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia, 1936.

Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milán, 1950.

Giuliani Fonrouge, Carlos, *Acerca del solve et repete*, en *L. L.*, t. 82.

Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho financiero*, Buenos Aires, **Depalma, 1970-**

- González Navarro, *Procedimientos administrativos especiales*, Alcalá de Henares, 1967, 2 tomos.
- González Pérez, Jesús, *La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso administrativa*, en *RJJJP.*, Madrid, n° 23, 1957.
- González Pérez, Jesús, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, vol. VIII, 1956.
- González Pérez, Jesús, *El proceso administrativo*, Madrid, 1964.
- González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1964.
- González Pérez, Jesús, *La sentencia administrativa, su impugnación y efectos*, en *Estudios de Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954.
- González Pérez, Jesús, *La ejecución forzosa en la nueva ley de procedimientos*, en *D.A.*, n° 1, 1958, pág. 15.
- González Pérez, Jesús, *La notificación de los actos administrativos*, en *D. A.* n° 12.
- González Pérez, Jesús, *Zas recursos administrativos*, Madrid, 1960.
- Gordillo, Agustín, *Introducción al Derecho Administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966.
- Gordillo, Agustín, *Estudios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1963.
- Gordillo, Agustín, *El acto administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1969.
- Gordillo, Agustín, *Derecho Administrativo de la Economía*, Buenos Aires, Macchi, 1967.
- Gordillo, Agustín, *Procedimientos y recursos administrativos*, 2ª ed., Buenos Aires, Macchi, 1971.
- Gordillo, Agustín, *Procedimientos y recursos administrativos* 1ª ed., Buenos Aires, 1964.
- Gordillo, Agustín, *El deber de obediencia; formalidades que debe reunir la orden del Superior*, en *Revista de Administración Pública*, n° 2, pág. 99.
- Gordillo, Agustín, *Acto, reglamento y contrato administrativo en la ley 19JS49** en *RADA*, n° 3, junio 1972.
- Gordillo, Agustín, *Los recursos administrativos*, en *Revista J.U.S.*, La Plata» 1964, n° 5, pág. 9.
- Grao» Armando Emilio, *Resumen sobre la extinción de los actos administrativos*, en *I. A.*, 1961-1, sec doct
- Grau, Armando Emilio, *Habilitación de la instancia contencioso administrativa*, La Plata, Ed. Platease, 1971.
- Grau, Armando Emilio, *Suspensión del acto administrativo y medida de no innovar contra el Estado*, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1965, t. III» pág. 239.
- Grau, Armando Emilio, *Medidas de no innovar contra la Administración Pública*, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XX.

- Grau, Armando Emilio, *Amparo contra actos administrativos en territorio provincial*, en *Revista J.U.S.*, La Plata, 1967.
- Guaita, Aurelio, *Eficacia del acto administrativo*, en *RJLJP.*, n° 25, pág. 171.
- Guaita, Aurelio, *El proceso administrativo de lesividad. El recurso interpuesto por la Administración*, Barcelona, Bosch, 1963.
- Guillen, Pedro, *Iª interpretación de la ley y las fuentes supletorias de nuestro derecho positivo*, en *Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de San Marcos*, año VIII, n° I, Lima, 1944.
- Hamson, J. C., *Recursos judiciales o de otra índole contra el ejercicio ilegal o abusivo del Poder Administrador*, Seminario de las Naciones Unidas, Documentos de Trabajo n° 1, Buenos Aires, 1959.
- Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public.* 11ª ed., París, 1927.
- Hauriou, Maurice, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, París, 1929.
- Heredia, Horacio Héctor, *Los medios administrativos para la protección administrativa*, en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, año 1945, n° 2, pág. 251.
- Hernández, Belisario, *Los recursos administrativos*, en *Z.X.*, 11-9-1972, t. 147.
- fierraitz, *Ley de demandas contra la Nación*, J.A., 1965-V, pág. 88, sec. doct.
- Jarach, Diño, *Sull fundamento giuridico del solve et repete*, Riv. di Diritto Finanziario e Science delle Finanze, Padua, 1937. Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1962. Jordana de Pozas, Luis, *Las comisiones para la reforma administrativa*, en *R-AJ.*, n° 21, 1956. Jouvenel, Bertrand de, *El poder. Historia de su crecimiento*, Madrid, Ed. Nacional, 1956.
- Klecatsky, *Reelecciones sobre el imperio de la ley, especialmente sobre el fundamento de la legalidad de la administración*, en *Rev. de la Comisión Internacional de Juristas*, n° 2, vol. IV, pág. 229.
- iafferriere, *Traite de la jurisdiction administrative*, 2ª ed., 1896.
- X.audabère, A. de, *Traite élémentaire de droit administratif*, París, 1953. X-
andi, Guido y Potenza, Giuseppe, *Manuale di diritto amministrativo*, 4ª ed., Milán, Gáuffre, 1971. Langrod, Georges, *El proceso administrativo no contencioso*, en *L.L.*, t. 106, pág. 1.124.

- Lavau, *JDu caracte non-suspensif des recours deoant les tribunaux adminis-
tTatifs*, en *Rev. de Droit Public*, 1950. Lefebure, Marcus, *Les pouvoir
d'action unüatérale de Vadministration*, en
Droit Anglais et Franjáís, París, 1961. Legaz Lacambra, Luis, *El estado
de Derecho*, en *Revista de Administración
Pública*, n° 6, 1951:
- Legón, Faustino, *Tratado de Derecho Político General*, Buenos Aires, 1959.
Lentini, Arturo, *Istituzioni di Biritto Amministrativo*, n° 5, Mitón, 1939,
Ley de Procedimientos Administrativos de la provincia de Ghubut, n° 920,
B. O. provincial, 24-4-72. Liet Vaux, *Le sursis d'exécution des décisions
administrative*, La Revue ad-
ministrative, 1954. Linares, Juan F., *Poder discrecional administrativo*,
Buenos Aires, Abeledo
Perrot, 1958.
- Lii*ares, Juan F., *La cosa juzgada administrativa*, Buenos Aires, Kraft, 1946.
Linares, Juan F., *Efectos suspensivos de los recursos ante la administración**
en *JU L.*, t. 85, pág. 897. Lix*ares, Juan F., *La garantía de defensa ante
órganos administrativos y la
Corte Suprema*, en *L. L.*, t. 87. Linares, Juan F., *Lo contencioso
administrativo en la provincia de Buenos
Aires*, en *L. L.*, t. 96. Linares, Juan F., *La garantía de defensa ante la
administración*, en *L. L.*, 14-
6-1971, t. 142. Linares, Juan F., *Lo contencioso administrativo en la
Justicia Nacional*, en
L.L., t. 91.
- Linares, Juan F., *¿ El caso administrativo no previsto*, en *L. L.*, t. 24, linares,
Juan F., *Términos para recurrir a la justicia administrativa fijados
Por la analogía*, en *L. L.*, t. 54. linares, Juan F., *La resolución definitiva
que causa estado en el Código de
lo contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires*, en *L. L.*, t. 58.
linares, Juan F., *La resolución definitiva que causa estado en el Código de lo-
contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires*, en *L. L.*, t. 58.
linares, Juan F., *La prohibición de innovar (bases para su sistemática)* en
Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, año XXI, t XX, n° 6.
Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1964. López
Henares, José, *Los caminos de la reforma administrativa*, en *DA.*,
n° 24. López Meírelles, Hely, *Direito administrativo brasileiro*, 2* ed.,
San Pablo,
1966.
- López Rodó, Laureano, *Realismo y eficacia en las reformas administrativas*
en *D.A.*, n° 2, 1957.
- Luqui, Roberto, *Lecciones sobre la revisión jurisdiccional de los actos admi-
nistrativos*, en *L. I.*, 30-12-71, t. 14.

- Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Bs. Aires, Abeledo-Perrot, 1965/71, 4 tomos.
- Marienhoff, Miguel, *Tratado de Dominio Público*, Buenos Aires, TEA, 1960.
- Marienhoff, Miguel, *Los efectos de un acto administrativo ¿se suspenden al deducir contra dicho acto un recurso de apelación' por ley formal ante la autoridad judicial?*, en *Rev. de D. del Trabajo*, n^o 4, 1967, pág. 184.
- Marienhoff, Miguel, *Administración pública. Actividad interorgánica. Relaciones interadministrativas*, en *J. A.* 1962-IH, sec. doct.
- Marriaga, Rafael, *Derecho Contencioso Administrativo Colombiano*, Comentario al Código y Jurisprudencia del Consejo de Estado, Bogotá, Aplicación Publicitaria, 1964.
- Martínez Useros, Enrique, *Responsabilidad por suspensión de ejecución de los actos administrativos*, en *Estudios en honor del prof. López Rodó*, Universidad de Santiago de Compostela, Madrid, 1972.
- Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, Buenos Aires, Depalma, 1950.
- Méndez, Aparicio, *La teoría del órgano*, Montevideo, 1949.
- Méndez, Aparicio, *Las relaciones jurídicas inter-administrativas*, Montevideo, Ed. Tip. Atlántida, 1953.
- Merkel, Rudolf, *Teoría general del Derecho Administrativo*, en *Revista de Derecho Privado*, Madrid.
- Mórello, Augusto, *Régimen procesal del amparo en la provincia de Buenos Aires*.
- Mortara, Ludovico, *Comentario del código e dell leggi de Procedura*, 4^a ed., Milán.
- Mosset Iturraspe, Jorge, *Responsabilidad por daños*, Buenos Aires, Ediar, 1971.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- Nigro, *Sospensione dell'esecuzione del provvedimento*, en *F.A.*, 1956.
- Olivera, *Solve et repete*, en *Revista de la Facultad de Derecho y C. Sociales de la U. N. Bs. As.*, mayo-junio 1953, n^o 33.
- Palacio, L. J., *La acción de amparo (su régimen procesal)* 3 en *L.L.*, t. 96.
- Parada Vázquez, José Ramón, *Privilegio de decisión ejecutoria y procedimiento administrativo*, en *R-á.P.*, n^o 55, Madrid, 1968.
- Pera Verdaguer, Francisco, *Comentario a la ley de lo Contencioso Administrativo* Barcelona, Bosch, 1962.
- Pérez Olea, Manuel, *La continuidad en la reforma administrativa*, en *Z*, A. 5, »* 29, 1960.
- Pi Suñer, José María, *La motivación de los actos administrativos*, en *Estudios en honor del prof. López Rodó*, Madrid, 1972.

- Raggi, Luis, *Sul Vato amministrativo*, en *Riv. Trim. de Diritto Publico e delle Publica amministrazioni in Italia*, 1917.
- Raggi, Luis, *Diritto amministrativo*, Padua, 1930.
- Raneletti, Oraste, *Teoria degli atti amministrativi speciedi*, Milán, 1945.
- Real, Alberto R., *Recursos administrativos*, en *Reo. del Colegio de Abogados da Uruguay*, año 1962, t. III, n^o 1/4. Real, Alberto R., *Extinción del acto administrativo creador de derechos*, en *Rev. de la Fac. de Der. y C. Sociales*, Montevideo, 1960, n^o 1/2.
- Reimundin, Ricardo, *La suspensión del acto administrativo como medida de no innovar*, en *J. A.*, 1967-IV. Reimundin, Ricardo, *La prohibición de innovar en el estado de la cosa o derecho litigioso*, en *Rev. de Derecho Procesal*, Buenos Aires, 1943.
- Reimundin, Ricardo, *Voz Innovación*, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XV.
- Retana Sandi, G., *La jurisd. cont. adm. en Costa Rica y su reforma*, San José, 1960. Retorrillo González, Cirilo Martín, *Suspensión de los actos administrativos por los tribunales en lo contencioso*, Madrid, 1963.
- Reynard, Jean, *Introduction à la science politique*, Madrid, Tecnos, 1960.
- Rivero, Jean, *Droit administratif*, París, 1962. Robredo, Alberto F-, *La acción de amparo y la reciente ley 16.986*, en *L. L.*, 3-1-66, t. 116. Rocco, *Il remedio dell'esecuzione degli atti e provvedimento amministrativi*, en *Scritti Giuridici in Onore di Santi Romano*, 1940, v. II. Rodríguez Moro, *La ejecutoriedad del acto administrativa*, Madrid, 1949. Rodríguez Moro, *La notificación defectuosa*, en *JZ.14.JP.*, n* 31. RoehrBen, *La sospensione dell'atto amministrativo nella costituzione e nella giurisprudenza del consiglio di Stato*, en *Riv. Amm.*, 1950. Rolland, Luis, *Précis de droit administratif*, 7* ed, París, 1947. Romero, César Enrique, *El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea*, Madrid, *Rev. de Est. Políticos*, 1963. Romero, César Enrique, *Legitimación democrática del poder*, en *L. L.*, t. 130, pág. 1.039. Romero, César Enrique, *Garantías jurídicas especiales contra el poder*, en *L. L.*, t. 87, pág. 782.
- Royo Villanova, *Elementos de Derecho administrativo*, Valladolid, 1955.
- Royo Villanova, *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, en *Reo. de Estudios Políticos*, n^o 48, Madrid, pág. 110.
- Sánchez Agesta, Luis, *Lecciones de Derecho Político*, 6ª ed., Granada, Ed. Prieto, 1959. Sandulli, Aldo M., *Note sul Vpotere amministrativo di coazione*, en *Rev. Trim. Dir. Pubbl.*, 1964. Santí, Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Padua, 1937.

Sarria, Félix, *la decidan ejecutoria en la administración*, en *Boletín de las Facultad de Der. y C. Sociales*, año I, n° 1, Córdoba, 1937, pág. 209.

Sarria, Félix, *Teoría del recurso contencioso administrativo*, 2ª ed., Córdoba* 1940. Sarria, Félix *Suspensión del acto administrativo*, en *Boletín de la Pac. de &BT**

y *C. Sociales*, año II, n° 3, Córdoba. Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo*

1953. Scagliarini, Amadeo J. F., *Introducción al estudio de la discrecionalidad en el*

Derecho Administrativo, en *L. L.*, t. 138, pág. 1.062. Schwartz, Bernard, *Le droit administratif américain*, Paria, 1952. Schiavello, *La deviazione a fine delle atribuzioni di officio ...*, en *Riv. Trim.*

di Dir. Pubbl., 1965. Seaba Fagundes, *O controle dos actos administrativos pe lo Poder Judkiario»*

1957.

Serta Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1968. Serrano Guirado, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia* en *Rev. de Adm. PúbUca*, n° 1» Serrano Guirado, E., *El trámite de audiencia en el proceso administrativo*, en

Revista de Adm. Pública, n° 4, Madrid, 1959. Spota, Alberto, *La prohibición de innovar frente a la Administración Pública**

en *J. A.*, 1942-IV. Spota, Alberto, *La concesión, de servicios públicos y la orden de no innovar**

en *J. A.*, 1942-IV.

Spota, Alberto, *Medidas cautelares*, en *Estudios de Derecho Procesal en Honor de Hugo Alstna*, Buenos Aires, Ediar, 1946. Spota, Alberto, *Fundamento jurídico de la medida de no innovar*, en *J. A. p*

1956-III. Spota, Alberto, *La prohibición de innovar frente a la Administración Pública.*,

en *D.J.A.*, n° 1305, 30-11-42 (*J.A.*, 1942-IV). Spota, Alberto, *Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos*, en *J. A.* *

t. 75, pág. 918.

Tivaroni, Garlo, *Teoria, degli atti amministrativi*, Turín, 1939. Tixier, *Le controle judiciaire de l'administration anglaise*, París, 1954. Tourdias, *I* e sursis ó* execution des décisions administratives*, Burdeos, 1957. Treves, Giuseppino, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*,

Padua, 1936. Treves, Giuseppino, *Il efficacia de l'atto amministrativo, inido e cessazione*,

en *Est. en Honor del prof. López Rodó*. Treves, Giuseppino, *la sospensione di diritto de l'esecutorietà degli atto amministrativi*, en *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1934.

- Valiente Noailles, Carlos, *Manual de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, D. Constitucional, Fondo de Obras Jurídicas*, Buenos Aires, 1970.
- Valles, Arnaldo de, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917. Valles, Arnaldo de, *Elemento di diritto amministrativo*, Florencia, 1947. Vallina Velarde, Juan Luis de la. *La motivación del acto administrativo*, en *B.A.*, n° 31, Madrid, 1967.
- Vanossi, Jorge, *¿Hacia dónde va el Estado?*, en *L.L.*, t. 125, pág. 879.
- Velazco, Recaredo, *El acto administrativo*, ed. 1929.
- Verduj Pablo Lucas, *Introducción al Derecho Político*, Buenos Aires, 1958.
- Villar Palaasij *La doctrina del acto administrativo*, en *R. A. P.*, n° 3. Madrid, 1952, pág. 11 y ss.
- Vitta, Ciño, *Diritto amministrativo*, Turín, 1937. Vivancos, Eduardo, *Las causas de la inadmisibilidad del recurso contencioso* administrativo*, Barcelona, Bosch, 1963.
- Waline, Marcel, *Droit administratif*, París, 1963.
- Xifra Heras, Joice, *Introducción al estudio de las modernas tendencias políticas, ensayo sobre la intensidad y subjetividad del Poder*, (Barcelona, Bosch, 1954.
- Xifra Heras, Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, Bosch, 1958.
- Zanobini, Guido, *Corso di diritto amministrativo*, Padua, 1937; Milán, 1958.
- Zuanich, Alfredo R., *La cosa juzgada administrativa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1952.

- Adama, John Clarke, 27. Alsirta, Hugo, 159. Altamira Gigena, Julio, 139. Altamira, Pedro, 139. Alvarez Gedin, Sabino, 22, 87. Alvarez Taibo, 29. Andueza, José Guillermo, 105. *Arhonesg* Mariano, 157. Argafiarás, Manuel, 98, 139, 152, 170. Aristóteles, 3. Araanz, Rafael, 77. Avila, Diez y Gordillo, 139.
- Bartolomé!, 113.
 Bello, 120, 131.
 Benoitj Francis, 27.
 Bercaitz, Miguel, 105.
 Bernal, Martín, 64.
 Bezzi, Osvaldo M., 101.
 Bidart Campos, Germán J., 6, 127, 130, 140, 146, 155, 157, 158.
 Bielsa, Rafael, 32, 33, 37, 38, 39, 43, 57, 59, 67, 80, 101, 105, 112, 119, 127, 128, 129, 139, 140, 144, 150, 153, 158, 162. Bonaudi, Emilio, 98. Bonnard, R., 145.
 Bonnefous, Edouard, 11. Boquera OUver, 84. Borai, Umberto, 130.
 Bosch, Jorge Tristón, 121, 127, 130, 140.
 Bravo, Vargas y Paredes, 140.
 Brewer Carias, Alian - Randolph, 76.
 Bunrich, Rodolfo, 23.
- Buttgenbach, André, 27_a 42, 85.
 Cabezas Toranzo, Rómulo, 168.
 Caetanoj Marcelo, 151.
 Cannada Bartoli, Eugenio, 49.
 Garbonc, 29.
 Carrillo, Antonio, 114, 140
 Carrillo, Pedro, 32, 40, 41₃ 43, 59, 63, 64, 129, 130, 162.
 Garrió, Genaro, 17.
 Gassagne, Juan Carlos, 9, 10, 12, 17, 19, 23, 24, 25, 27, 38, 39, 44, 47, 48, 51, 52, 53, 54_a 58, 66, 67, 69, 79, 96, 98, 99, 100, 112, 114, 159.
 Colombo, Carlos, 54, 159.
 Cossio, Carlos, 26, 121.
 Cozzi, Adalberto, 97, 130, 140.
 Cretella Júnior, José, 52.
- Ghinot, R., 28.
- Dabin, Jean, 5.
 Da Cunha, Garlos, 4.
 D'Alessio, Francisco, 21, 23, 119.
 DalurzOj Beatriz, 127.
 Daña Montano, S. M., 140, 143, 152.
 Danielian, Miguel, 105.
 De Iberlucea, Ricardo L.₃ 148.
 De los Ríos, Fernando, 3, 11.
 De Mendizábal Allende, 130.
 Desvoignes, Raúl A., 159, 160.
 Diez Avila, 123, 131.
 DIEZ, Manuel María, 24, 28, 37, 38, 54, 58, 66, 68, 100, 105, 112, 140, 141, 151.

- Docobo-j Jorge José, 59, 87.
 Dromi, José Roberto, 4, 5, 11, 26, 52.
 Duverger, Maurice, 4, 40.
- Eisenmann, 119.
 Entrena Cuesta, Rafael, 55, 85, 90.
 Escola, Héctor Jorge, 91, 105, 113,
 115, 119. Escriche,
 Joaquín, 160.
- Fayt, Carlos, 5.
 Fernández de Velazco, 20, 37.
 Ferrarà, Giuseppe, 6.
 Fiorini, Bartolomé, 9, 19, 24, 26, 29,
32, 37, 38, 39, 44, 57, 58, 76, 78,
 79, 87, 90, 105, 108, 112, 114,
 124, 140, 144, 156, 158. Fleiner,
 Frite, 48, 64, 112, 117, 119.
 Forsthoff, Ernst, 19, 27, 50, 67, 77,
 78, 79, 123, 140, 144, 156, 158.
 Forti, Ugo, 52. Fraga, Gabino, 113.
 Fragola, Umberto, 40.
- Gaetano, M., 49.
 Gallego Anabitarte, 68.
 García de Enterría, Eduardo, 9,
 García Maynez, Eduardo, 26.
 García Oviedo, Carlos, 19, 20, 22,
 27, 63, 78, 85, 113. García
 Trevijano Fos, José, 6, 10,
27, 85.
 Gargiulo, 85, 112, 147. Garrido
 Falla, Fernando, 10, 22, 24,
 59, 63, 79, 113, 115, 140.
 Garrido, Roque, 168. Gascón
 Hernández, 77. Gascón y Marín,
 José, 27, 28, 40,
 41, 63, 77, 118, 145. Giadone,
 Dante Daniel, 117. Gáannini, M.
 S., 22, 129. Giuliani Fonrouge,
 Carlos M., 129,
 131. González
 Navarro, 123.
- González Pérez, Jesús, 10, 19, 22,
 23, 27, 47, 54, 86, 90, 105, 109,
 118, 140, 147, 148, 149, 151.
 Gordillo, Agustín, 3, 6, 7, 8, 10, 17,
 18, 19, 21, 23, 24, 25, 38, 39,
 43, 44, 47, 48, 50, 51, 52, 54, 57,
 64, 87, 88, 105, 109, 112, 114, 116,
 117, 119, 123, 126, 127, 128, 140.
 Grau, Armando E., 126, 130, 139,
 140, 146, 157, 158.
 Guaita, Aurelio, 27, 128.
 Guillen, Pedro H., 26.
- Hamson, J. C., 118. HaurioUj
 Maurice, 32, 40. Heredia, Horacio
 Héctor, 88. Hernández, BeBsario, 87,
 105, IOS. Herraitz, 140.
- Jarach, Diño, 129. Jiménez de
 Parga, Manuel, 5, 40» Jordana de
 PozaSj Luis, 11. Jouvenal,
 Bertrand, de, 4.
- Klecatsky, 78.
- Lafferrière, M., 144. Landi,
 Guido, 43, 65, 112. Landrog,
 Georges, 118, 124. Laudabére,
 A. de, 28. Lavau, 113.
 Lazzarini, 158. Lefebure,
 Marcus, 27, 41. Legón,
 Faustino, 5. Lentíni, Arturo, 43.
 Liet Veaux, 113.
 Linares, Juan Francisco, 8, 23, 25,
 38, 60, 87, 92, 109, 115, 116, 117,
 119, 120, 122, 124, 126, 128, 139,
 140, 146, 151, 160.
 Loewenstein, Karl, 6. López
 Henares, José L-, 11. López
 Meirelles, Hely, 19, 23, 79. López
 Rodó, L., 11.

- Luqui, Roberto, 140.
- Marienhoff, Miguel, 19, 38, 41, 44, 47, 48, 52, 53, 54, 58, 66, 68, 76, 79, 86, 88, 97, 101, 105, 112, 130, 140.
- Martínez Useros, Enrique, 19, 20, 63,
- SandulK, Aldo M., 49.
85, 95, 167, 168. Marriaga, Rafael, 150. Mayer, Otto, 23, 126. Méndez, Aparicio, 6, 68. Merkl, Rugolf, 121, 123. Morellp, Augusto Mario, 158. Mortara, Ludovico, 41. Mosset Iturraspe, Jorge, 168.
- Nava Negrete, Alfonso, 112) 140.
- Nigro, 85.
- Olivera, 129.
- Palacio, Lino E., 146, 153.
- Parada Vázquez, José Ramón, 27.
- Pera Verdaguer, Francisco, 149.
- Pérez Odea, Manuel, 11.
- Pi Suñer, José María, 50.
- Potenza, Giuseppe, 43, 65, 112.
- Podetti, Ramiro J., 148, 159, 160, 161.
- Raggi, Luis, 21.
- Raneletti, *Oreste*, 23, 27, 41, 54, 76,
- Real, Alberto, 105, 124.
- Reimundin, Ricardo, 139, 148, 159, 160, 166.
- Retana Sandi, Gonzalo, 151.
- Retortillo González, Cirilo Martín, **27, 55.**
- Waline, Mareel, 23.
- Reynaud, Jean, 40.
- Robreco, Áiooto F^ 146, **158.**
- Rocco*, 65, 112.
- RodrÍRnez Moro, 21, 54.
- Roehseen, 113. 't-^ ígjj
- Rolland, Luis, 37, 41.
Romano, 28.
- Romero, César Enrique, 4, 87, 139.
- Royo VUIanova, A. y S., 29, 118.
- S'nc'iez Agesta, Luis, 5, 6.
- Santí Romano, 27.
- Sarria, Félix, 32, 38, 135, 143, 146.
- Sayagues Laso, Enrique, 22, 39, 59, 68, 111, 117. Scagliarini, Amadeo, 9. Schiavelloj 168, Schwartz; Bernard, 121. Seabra Fagundes, 57.
- Serrano Guirado, Enrique, 54, **118.**
- Serra Rojas, Andrés, 23, 26., 63, 112, 121, 140. Spota, Alberto, 38, 138, 159, 160, 161, 163.
- Tivaroni, Miguel, 76.
- Tixier, 144.
- TreveSj Giuseppino, 22, 38, 54, 85.
- Tourdias, 113.
- Valiente Noailles, Carlos, 158.
- Valles, Aranlso de, 20, 37, 49, 59.
- Vallina Velarde» Juan Luis de la, 50.
- Vanossi, Jorge R., 3.
- Velazco, Recaredo F., 38.
- Verde, Pablo Lucas, 40.
- Verdu, Pablo L., 3 40.
- Villar Palasi, 41.
- Vitta, Cino, 20, 37, 43.
- Vivancos, Eduardo, 128, 140.
- Xifra Heras, Jorge, 3, 6, 8.
- Zanobini, Guido, 27, 41, 43, 63, 111, 114, 123, 168. Zuanich, Alfredo R., 124.

Este libro fue compuesto y armado ea
LINOPIA PONTALTT, Fraga 49/53, e impreso
en los Talleres Gráficos GAHAMOND S.OA.,
Cabrera 3856, Bs. Aires, en setiembre de 1973.

ACTO ADMINISTRATIVO
ejecución, suspensión y recursos

© Copyright de todas las ediciones en lengua castellana. Prohibida la reproducción, total o parcial por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información, sin autorización escrita del Editor.

BIBLIOTECA - SEDE EN
SANTA TKCLS.

| KECHA | D E | VENCIMIENTO . | |
|-------|----------|---------------|---|
| | n | | x |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |



