

La pretensión ejecutiva de actos administrativos incumplidos por el Estado. Necesidad de su legislación

POR CARLOS E. MAMBERTI (*)

Sumario: I. Introducción. — II. Insuficiencia de los medios existentes. — III. Panorámica de la Justicia Administrativa nacional. — IV. Panorámica de la Justicia Administrativa provincial. — V. Necesidad de legislar. — VI. Fundamento jurídico de la pretensión ejecutiva. — VII. El derecho comparado. — VIII. Incorporación de la pretensión ejecutiva contra el Estado (y otras personas) en el Código Procesal Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires. — IX. La propuesta. — X. Anexo. — XI. Bibliografía.

Resumen

El presente trabajo aborda la problemática a que se ven enfrentadas las personas a favor de las cuales se expidió un acto administrativo cuyo cumplimiento corresponde a la Administración Pública, y esta se rehusare u omitiere cumplir. Ello, en tiempos que los requerimientos de los ciudadanos y los nuevos derechos colocan a aquélla en el papel de asumir un rol fundamental con eficiencia y profesionalismo. Se examina en tal sentido el cuadro de situación que presenta el derecho administrativo nacional y el de la provincia de Buenos Aires, poniendo de relieve la insuficiencia de los mencionados ordenamientos para posibilitar al afectado la articulación de una pretensión ejecutiva que, con celeridad, le brinde un medio de tutela judicial efectivo. Se explica la necesidad de legislar al respecto sobre una vía procesal específica y se desarrolla el fundamento jurídico de por qué es procedente la ejecutiva. Luego se hace mención a algunas de las soluciones normativas que existen en algunos derechos comparados y, finalmente, se desarrolla el modo y las circunstancias en que debería incorporarse una pretensión ejecutiva contra el Estado (y otras personas) en el Código Procesal Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires. La labor culmina con una propuesta de reforma legislativa.

Palabras clave: justicia administrativa - acto administrativo — incumplimiento - pretensión ejecutiva - proceso especial.

EXECUTORY PROCESS OF ADMINISTRATIVE ACT BREACHED BY THE STATE. THE NEED FOR ITS LEGISLATION.

Abstract

The present article deals with the constraints that face people in whose favor an administrative act was issued, which has to be complied with by Public Administration and such administration refuses or omits to comply with. This is to be considered in times in which the citizens' requirements and the so called "new rights" place Public Administration in the role of playing an essential part with efficiency and professionalism. In this sense, the situation presented by Federal and the State of Buenos Aires administrative law is examined, highlighting the insufficiency of such legal orders to enable interested

(*) Profesor Adjunto Ordinario, Titular Interino de Derecho Administrativo I, Cátedra II. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.

parties to seek for an executory process that, with celerity, provides them with a means of effective judicial remedy. The need to legislate about a specific action is explained and the legal fundaments on why a summary proceeding is appropriate are developed.

After this, a reference to some of the statutory solutions existing in some legal systems of different jurisdictions is made and, finally, the manner and circumstances in which an executory process against the State (and other entities) should be incorporated to the Código Procesal Contencioso Administrativo of the State of Buenos Aires is developed. The paper concludes with a proposal for a statute amendment.

Key words: administrative law courts - administrative act - breach of duty - executory process - special proceeding.

I. Introducción

La Administración Pública hoy es muy compleja y fuente de una extensa variedad de relaciones jurídicas, consecuencia del alto grado de intervención con que obra el Estado en el orden económico y social. Se suma a este fenómeno la consagración de nuevos derechos e intereses colectivos cuya gestión y protección recae en buena medida sobre la Administración. Este conjunto de factores, naturalmente, faculta a los ciudadanos para exigir al Estado la realización de actividades y el otorgamiento de prestaciones. Es lo que caracteriza al Estado Social de Derecho, en el que actúa una repartición regulada que corrige los desequilibrios que obran en perjuicio de los sectores más débiles.

Siendo el expuesto, en prieta síntesis, el paradigma que inspira a las Administraciones Públicas en la actualidad, el correlato lógico en otra función del Estado es la organización de una Justicia Administrativa que contemple los instrumentos necesarios para resguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, pues los sistemas de control administrativo muchas veces se muestran insuficientes para evitar que la Administración Pública transgreda el marco de juridicidad.

Es que si los gobiernos supeditan el goce de los derechos a burocracias ineficientes, no profesionalizadas (afectando con ello también los derechos de los agentes verdaderamente vocacionados), resulta necesario diseñar y poner en funcionamiento nuevas instituciones jurídicas que permitan superar el obstáculo.

En este orden de ideas, un tema que prácticamente no ha sido tratado por la doctrina científica argentina es la problemática que se deriva del incumplimiento por parte de la Administración Pública de sus propios actos. (1) Lorenzetti (2010) plantea un cuadro de situación análogo, si bien en el plano específico de lo ambiental, luego de transitar un proceso de conocimiento. Expresa de manera elocuente, “demasiadas declaraciones y pocas concreciones deterioran la imagen del derecho y la confianza presupuestas en el sistema judicial”.

Podríamos agregar que lo mismo ocurre cuando no se concretan los actos de la Administración y no se dispone de una vía procesal idónea para superar esa patológica situación.

Es cierto, abundan las elaboraciones sobre la inactividad administrativa deslindando, incluso, entre inactividad formal y material (2), en las que se describen -para el segundo término- las más variadas situaciones de pasividad en el ejercicio de competencias asignadas a los órganos que ejercen función administrativa (vgr. la no expedición de un reglamento necesario para la ejecución de una ley; incumplimiento de las acciones que hacen efectivos los intereses de la sociedad; incumplimiento

(1) Isacch, en un trabajo en que analiza al Estado actor ante el Fuero Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires, plantea como inquietud, sin adentrarse en el análisis de la cuestión, dos interrogantes: a) ¿está legitimado un particular para ejecutar un acto administrativo?; b) ¿cuál es en su caso la vía procesal?; ver R.A.P. Bs. As, 81-82, p. 5 y s.s.).

(2) Se ocupan de este tema, entre muchos otros, Tomás Hutchinson (2004), Guido S. Tawil (1993); Pablo Perrino (2001); Mario Rejtman Farah (2000).

de los servicios públicos gestiones por el Estado o del control de aquéllos que gestionan los particulares; etc.), caracterizadas, en todos esos casos en que los autores las colocan como ejemplo, por la ausencia de actividad material pero también por la falta de una decisión formal y específica cuyo objeto o contenido este alcanzado por esa inacción. Es decir, se ha estudiado la inactividad material de la Administración de un modo genérico, pero no hay un abordaje específico de aquélla que se produce a continuación de un acto administrativo que acarrea obligaciones para el órgano emisor. Hasta donde conocemos, no hemos podido dar con una construcción que examine las dificultades que debe afrontar un sujeto ante un acto que le resulta favorable, cuyo cumplimiento no es observado por la Administración.

En el plano normativo, las técnicas adoptadas por el legislador están dirigidas exclusivamente a la superación de la inactividad formal, es decir, aquella que se advierte en el curso de un procedimiento administrativo. (3) Ello, mediante el silencio, instituto que permite al particular cuando hubiese articulado una petición o un recurso dejar expedita la acción judicial por la configuración de una resolución denegatoria presunta; o mediante el amparo por mora, proceso breve que tiene por objeto obtener una orden judicial que emplace a la Administración a dictar el acto o la medida que corresponda en el procedimiento administrativo que sea parte el actor (arts. 10 y 28 de la ley nacional 19.549; arts. 16 y 76 del Código Procesal Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires; ley 12.008 y modif.). En estas regulaciones subyace una problemática opuesta a la que suscita este trabajo, dado que proveen una solución a situaciones en que la inactividad de la Administración impide la expedición del acto esperado por el sujeto interesado. Por fuera de estas regulaciones no existen en nuestro derecho técnicas específicas para obligar a la Administración, ya no a que dicte un acto, sino a que cumpla o ejecute el que ella ya dictó, a través de un mecanismo breve y simple, que guarde proporción y coherencia con la inactividad de que se trata: la inejecución de un acto administrativo. Veremos más adelante que el afectado por esta situación sólo dispone de las vías procesales ordinarias.

II. Insuficiencia de los medios existentes

El cuadro de situación bajo análisis, naturalmente, requiere de la tutela judicial. Primero por una razón de orden práctico, ya que es muy difícil, sino imposible, encontrar en los procedimientos administrativos vigentes una herramienta para la rápida y eficaz solución de la morosidad en la ejecución de un acto administrativo. El remedio de la “queja”, instituido en el orden nacional (art. 71 del Decreto n° 1759/72, t.o. 1991), instrumento consagrado para superar la inactividad (o defectos) en los procedimientos administrativos no parece una vía idónea para provocar la ejecución de un acto incumplido, pues choca con dos dificultades, no es aplicable cuando la inacción proviene del órgano superior jerárquico de la estructura del Estado, y es natural suponer que la voluntad de no poner en ejecución un acto administrativo sea compartida con el órgano superior jerárquico al que tiene la atribución de dicha ejecución. En segundo lugar, porque es lógico y justo que en un Estado de derecho se disponga de un proceso especial que tenga por objeto específico el control de la inactividad administrativa que se presenta cuando la autoridad o funcionario se muestra renuente a ejecutar una resolución que se encuentra obligada a cumplir. Es que el derecho de defensa en juicio contemplado en el art. 18 de la Constitución Nacional, así como comprende la facultad de lograr que una decisión judicial sea efectivizada en tiempo y forma oportunos, también comprende (o debe comprender) la de obtener una resolución judicial que mande cumplir lo dispuesto en un acto administrativo.

En tal sentido, si el proceso administrativo (como todos los procesos) se estructura en orden a la pretensión procesal, cabe interrogarse sobre la posibilidad de que un sujeto pueda deducir una pretensión ejecutiva respecto de un acto administrativo cuyo cumplimiento no ha sido observado por la Administración y resulte de interés para aquél.

Por ende, ante la ausencia de normas y procedimientos que proporcionen una solución con las características antes indicadas, es decir, que tengan por objeto la obtención sumaria de una resolución

(3) Adelantamos que nuestro análisis, estará circunscripto al ámbito nacional y al de la provincia de Buenos Aires, y que sobre este último se formulará una propuesta de reforma legislativa.

judicial que ordene a la Administración ejecutar sus actos, corresponde inquirir si el ordenamiento vigente permite realizar una interpretación que admita la posibilidad de deducir una pretensión ejecutiva o, por el contrario, si es necesaria la consagración legislativa de una pretensión de tal naturaleza.

A este último fin, es oportuno recordar que la justicia administrativa argentina exhibe dos perfiles, el que corresponde a las provincias, caracterizado por la definición de sus elementos estructurales en cláusulas constitucionales y por la existencia de códigos procesales para la materia, y el que corresponde a la Nación, cuya única regulación normativa específica consiste en un pequeño conjunto de preceptos contenidos en la ley 19.549, en los que se definen, básicamente, los recaudos para la admisibilidad de las pretensiones procesales. Ni en los sistemas provinciales de justicia administrativa -que en principio resultan más completos en cuanto a su regulación-, ni en el sistema nacional aparece consagrada una pretensión ejecutiva de actos administrativos cuyo cumplimiento no haya sido observado por el Estado. Dicha carencia es la que nos ha motivado a desarrollar esta labor propositiva.

Advertimos, desde luego, que en algunas provincias argentinas la problemática abordada en este trabajo puede encarrilarse a través de la figura del “Mandamiento de ejecución” (Mandamus), garantía especial que consagran las constituciones del Chaco (art. 25), Chubut (art. 59), Entre Ríos (art. 58), Formosa (art. 33), Jujuy (art. 39), La Rioja (art. 28), Río Negro (art. 44) y Santa Cruz (art. 18). Sin embargo, la mayoría de ellas utilizan una fórmula que comprende los deberes expresamente determinados en leyes y ordenanzas, cuyo incumplimiento por parte de un funcionario o entidad pública habilita al perjudicado a demandar la ejecución inmediata de los actos que el funcionario o entidad pública se rehúsa o es moroso en cumplir. Sólo la Constitución de Río Negro incluye entre la nómina de disposiciones incumplidas a los decretos y resoluciones, descripción que facilitaría, por ende, la ejecución de un acto administrativo incumplido. (4)

Para adentrarnos en el desarrollo del planteo propuesto, delinearemos los elementos básicos de la Justicia Administrativa federal y provincial (5), en la inteligencia que el objeto de la acción ante la Justicia es la pretensión o, como dice Guasp (1968: 1-16), que el proceso es un instrumento para la satisfacción de pretensiones; y que la pretensión, según el mismo autor (1-217), es “una petición de un sujeto activo ante un juez frente a un sujeto pasivo sobre un bien de la vida”. En definitiva, la pretensión es lo que el actor le solicita al juez, lo que aquél quiere o desea.

Muchas son las clasificaciones que la doctrina especializada ha delineado en torno a los procesos judiciales, sin embargo se advierte cierto consenso en distinguirlos de conformidad con el propósito que se persiga mediante la pretensión que los motiva, así encontramos procesos de declaración, de ejecución y cautelares, y de acuerdo a su estructura en proceso ordinario y procesos especiales. (6) Respecto del primer grupo señala Palacio (1975, I:304) que “el proceso de declaración, llamado también de conocimiento o cognición, es aquél que tiene como objeto una pretensión tendiente a lograr que el órgano judicial dilucide y declare, mediante la aplicación de las normas pertinentes a los hechos alegados y (eventualmente) discutidos, el contenido y alcance de la situación jurídica existente entre las partes”; agrega al respecto que en ciertos casos el efecto declarativo “puede ir acompañado de la integración o complementación de una relación jurídica; o de la imposición, al demandado,

(4) El art. 44 de la Constitución de Río Negro reza “Para el caso de que esta Constitución, una ley, decreto, ordenanza o resolución, imponga a un funcionario o ente público administrativo un deber concreto, toda persona cuyo derecho resultare afectado por su incumplimiento, puede demandar ante la justicia competente la ejecución inmediata de los actos que el funcionario o ente público administrativo hubiere rehusado cumplir. El juez, previa comprobación sumaria de los hechos denunciados, libra un mandamiento y exige el cumplimiento inmediato del deber omitido”.

(5) Destaco una vez más que en el plano provincial obraremos sobre el modelo bonaerense.

(6) Palacio (1975, I:304) sigue este criterio clasificatorio.

del cumplimiento de una determinada prestación (de dar, de hacer o de no hacer), configurándose sentencias que se denominan, respectivamente, determinativas y de condena”. En cuanto a estas últimas, el autor citado indica que si el comportamiento impuesto no es voluntariamente efectuado u omitido por el sujeto condenado, el ordenamiento jurídico permite que se desarrolle el denominado proceso de ejecución, “cuyo objeto consiste en hacer efectiva la sanción impuesta por una sentencia de condena”.

III. Panorámica de la Justicia Administrativa Nacional

En el orden nacional, en la ley 19.549, se distinguen básicamente dos tipos de pretensiones: impugnatorias y no impugnatorias. Las primeras tienen por objeto la declaración de nulidad de un acto de alcance individual o de uno de alcance general y exigen como requisito específico de admisibilidad el agotamiento de la vía administrativa (arts. 23 y 24 de la ley 19.549). Las segundas, de más amplio espectro, pueden deducirse con el fin de que la Administración cumpla con una obligación, preste un servicio, pague una deuda, declare su responsabilidad, admita un resarcimiento, cese en la comisión de un comportamiento ilegítimo, etc., y su requisito específico de admisibilidad formal es el reclamo administrativo previo a la demanda (arts. 30, 31 y 32 de la ley 19.549). Ambas pretensiones se sustancian mediante demanda por la vía del juicio ordinario instituido en el Código Procesal Civil y Comercial (arts. 319, 330 y concordantes, Ley 17.454). Sólo la pretensión impugnatoria, en algunas materias, debe articularse por conducto de los denominados recursos directos (vgr. arts. 42 y 47 de la ley nacional de Entidades Financieras n° 25.5269). En todos los casos estamos ante procesos de conocimiento, dado que en ellos se persigue una declaración del juez (meramente declarativa, constitutiva o de condena) que dirime la causa con fuerza de verdad legal.

A las dos pretensiones mencionadas, susceptibles de ser calificadas como medios comunes de impugnación judicial de la actividad administrativa, la ley 19.549 consagra como medio especial, el amparo por mora administrativa, por el cual se articula una pretensión destinada a obtener una orden judicial de pronto despacho (art. 28). Claramente es un medio destinado a canalizar una pretensión que tiene por objeto hacer cesar un estado de inactividad administrativa, pero acotado a la falta de emisión de un dictamen (acto preparatorio), un acto de mero trámite o de fondo, es decir, un cuadro de situación absolutamente diferente al que motiva este trabajo en el que la resolución (de fondo) ya se ha dictado pero no se ha puesto en ejecución, razón por la cual dicho cuadro aparece excluido de este último medio procesal. Ningún juez despacharía una orden de pronto despacho si la resolución definitiva ya se ha dictado.

En rigor de verdad, en el estado actual de la legislación, el único medio procesal dotado de celebridad al que puede acudir un sujeto afectado por la inejecución de un acto administrativo, es la vía excepcional del amparo (art. 43 de la Constitución Nacional), dado que comprende en su objeto todo acto u omisión de autoridades públicas pero, claro está, sólo procede cuando no existe otra vía idónea. Es, como bien lo expresa Luqui (2005:II-183) “un remedio heroico, para aplicarlo a casos excepcionales por su ilicitud o por su gravedad”.

En tal sentido, la práctica judicial indica que los jueces admiten la vía del amparo, ante supuestos, por ejemplo, en que la inejecución de un acto administrativo ponga en grave riesgo la vida de una persona o el equilibrio ambiental. Fuera de estos casos excepcionalmente graves, es muy difícil, que a través de una acción de amparo se vaya a condenar al Estado a que de cumplimiento a un acto en los casos en que se invoque la omisión de la autoridad pública por la inejecución de aquél, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 2° inciso “c” de la ley 16.986, dispone que la acción de amparo no será admisible cuando “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”.

Por fuera de la vía excepcional del amparo, al sujeto afectado por la inejecución de un acto administrativo no le quedará más remedio que recorrer lo que una parte de la doctrina denomina vía de

clamatoria (7) o, según nuestro punto de vista, deducir una pretensión no impugnatoria, para lo cual deberá cumplir con el recaudo del reclamo administrativo previo (art. 30 de la ley 19.549), y si no obtiene una respuesta favorable o si la Administración no se pronuncia en el término fijado en la ley de procedimiento administrativo, luego de configurar el silencio, deberá transitar el curso de un proceso ordinario de conocimiento, con el único, innecesario y redundante objeto de que un juez declare que el acto de que se trata debe ser cumplido o ejecutado por la Administración demandada.

Es que el ordenamiento nacional, brevemente analizado, no incluye una pretensión ejecutiva que pueda articularse contra el Estado por la no consumación de sus actos. Entre los procesos especiales en que compete conocer a la Justicia Federal Contencioso Administrativa, el único legislado de carácter ejecutivo, es el que corresponde a la ejecución fiscal para perseguir el cobro de impuestos, tasas, multas y otros créditos a favor del Estado, para el cual, la ley, tiene que atribuir fuerza ejecutiva a los títulos correspondientes (art. 45, 2º párr., inc. b de la ley 13.998; arts. 605 y 606 del CP.C.C.; art. 92 de la ley 11.683; art. 1024 de la ley 22.412).

IV. Panorámica de la Justicia Administrativa provincial

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires el panorama no es muy diferente. Recordemos que la reforma constitucional de 1994 introdujo cambios esenciales en los elementos estructurales de la Justicia Administrativa (8), ya que la descentralizó (9), definió la materia con un criterio de gran amplitud (10), e impuso a la Legislatura el deber de establecer el nuevo fuero contencioso administrativo y sancionar el Código Procesal respectivo (art. 215). A esta última manda se dio cumplimiento mediante la sanción de las leyes 12.074 y 12.008, respectivamente. Ambas sufrieron importantes modificaciones. (11)

No obstante la importancia de los cambios que impuso el art. 166 último párrafo de la Constitución Provincial, lo cierto es que la esencia que inspira al nuevo proceso contencioso administrativo, regulado en la ley 12.008, reposa en el principio de la tutela judicial efectiva, que el art. 15 de la Constitución consagra al prescribir: "La provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial. Las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas, constituyen falta grave". Se trata de un principio que informa todo el ordenamiento y se encuentra previsto también en el orden constitucional Nacional por conducto de la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 8º y 25) que la Carta Magna equipara a sí misma en cuanto a su jerarquía (art. 75 inc. 22).

Uno de los aspectos que refleja en el Código Procesal Contencioso Administrativo la aplicación del principio de la tutela judicial efectiva es el abandono del dogma revisor que regía en el anterior sistema de Justicia Administrativa y la consecuente supresión del requisito del acto previo para acceder a la jurisdicción. Por ende, el proceso contencioso administrativo ya no se ciñe a la anulación de actos

(7) Rejtman Farah (2000:13), por ejemplo, utiliza esa denominación para intitular un capítulo de su obra en donde trata la impugnación judicial de la actividad administrativa, aunque luego en el texto a pretensiones no impugnatorias.

(8) Es tradición en el derecho público provincial que las Constituciones definan qué se reputa como causa contencioso administrativa y/o la competencia de un órgano judicial específico.

(9) Con la reforma constitucional se suprimió la competencia originaria y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia.

(10) El art. 166, último párrafo de la Constitución provincial estableció que los casos originados por la actuación u omisión de la provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas en el ejercicio de funciones administrativas serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo.

(11) La ley 12.074 fue modificada por las leyes 12.310, 13.101, 13.118, 13.405, 13.479, 14.256 y 14.484. Asimismo, la ley 12.008 fue modificada por las leyes 12.310, 13.101, 13.325 y 14.437.

sino que admite múltiples pretensiones, a fin de que los órganos judiciales conozcan y decidan en los más diversos casos que se originan por la actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas (Art. 166 de la Cons. Prov.; art. 1º inc. 1º del C.P.C.A.).

En consecuencia, a partir de la sanción de la ley 12.008 (a pesar de las modificaciones que introdujo la ley 13.101), tal como lo señalan Cassagne y Perrino (2006: 26) la pretensión se ha convertido en el eje central del proceso, tal como lo evidencia el art. 12 del Código sancionado mediante aquella ley, permitiendo a los justiciables enjuiciar distintos comportamientos de sujetos que en ejercicio de funciones administrativas, lesionen sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico.

En el Código Procesal Contencioso Administrativo, el dispositivo que enuncia las diferentes pretensiones es el artículo 12 antes citado, mediante el que se determina la posibilidad de articular pretensiones con el objeto de obtener:

1. *La anulación total o parcial de actos administrativos de alcance particular o general*
2. *El restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados*
3. *El resarcimiento de los daños y perjuicios causados*
4. *La declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regida por el derecho administrativo. La pretensión respectiva tramitará con arreglo a lo previsto en el art. 322, C.P.C.C.*
5. *La cesación de una vía de hecho administrativa*
6. *Se libre orden de pronto despacho, en los términos previstos en el art. 76 del presente Código.*

Tal como se advierte de su redacción, el artículo 12 no incluye una pretensión ejecutiva que pueda articularse contra el Estado por el incumplimiento de sus actos. El título II del Código, en el que se regulan los procesos especiales, tampoco incluye uno de carácter ejecutivo a excepción de las ejecuciones tributarias provinciales, bajo el régimen del Decreto Ley 9122/78, es decir sólo para el cobro judicial de créditos fiscales de la Provincia.

La pretensión de restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados, establecida en el artículo 12 inciso 2º del código, una de las no impugnatorias que contiene el mencionado precepto y que más adelante veremos es la residual de que se dispone ante la inejecución de un acto administrativo, se sustancia mediante demanda por vía del proceso ordinario exclusivamente (Título Primero del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley 12.008), dado que entre los procesos especiales contenidos en el título segundo del Código, no hay ninguno que tenga por objeto a la mencionada pretensión. Naturalmente, se trata de un proceso de conocimiento, dado que en él se persigue una declaración del juez (meramente declarativa, constitutiva o de condena) que dirima la causa.

El Código Procesal Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires, también consagra como proceso especial, el amparo por mora administrativa, por el cual se articula una pretensión destinada a obtener una orden judicial de pronto despacho (arts. 7º inc. 6º y 76). Y, al igual que en el orden nacional es un medio destinado a canalizar una pretensión que tiene por objeto hacer cesar un estado de inactividad administrativa, el que producen las autoridades competentes cuando dejan vencer los plazos sin emitir la resolución o el acto de trámite o preparatorio que requiera el interesado o corresponda adoptar para continuar o resolver el procedimiento. Es también un cuadro de situación diferente al que conforma el objeto de este estudio, pues en éste se parte de una resolución que ya se ha dictado pero no se ha puesto en ejecución, razón por la cual no se encuentra tutelado por ese medio procesal.

Al igual que en el ámbito nacional, el amparo es el único medio procesal dotado de celeridad al que se puede recurrir frente a la inejecución de un acto administrativo, pero es también una vía excepcional dado que sólo procede cuando no pudieren utilizarse, por la naturaleza del caso, los remedios

ordinarios sin daño grave o irreparable (Art. 20, inciso 2º de la Constitución Provincial). La ley 13.928 que reglamenta la garantía del amparo, no contiene una limitante en cuanto a su procedencia como ocurre con el artículo 2º inciso “c” de la ley 16.986, respecto de los casos en que la intervención judicial pudiera comprometer la regularidad, continuidad y eficacia de los servicios públicos o el desenvolvimiento de actividades esenciales del estado, pero la fórmula constitucional de la provincia que replica el artículo 2º inciso 1º de la ley 13.928, constituye un obstáculo muy difícil de superar si por esa vía se pretende constreñir a la Administración Pública a cumplir un acto administrativo.

Por lo tanto, también en la provincia de Buenos Aires, al sujeto afectado por la inejecución de un acto administrativo no le quedará más remedio que deducir una pretensión de restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelado, para lo cual deberá formular un reclamo para cumplir con el recaudo del agotamiento de la vía administrativa (art. 14 del C.P.C.A. ley 12.008) (12), y si no obtiene una respuesta favorable o si la Administración no se pronuncia en el término fijado en la ley de procedimiento administrativo, luego de configurar el silencio, deberá transitar el curso de un proceso ordinario de conocimiento, con el único e innecesario objeto de que un juez declare que el acto de que se trata debe ser cumplido o ejecutado por la Administración demandada.

Debemos señalar que en algún caso muy aislado se han alcanzado resultados positivos recurriendo a las construcciones jurídicas que en los últimos tiempos ha brindado el derecho procesal para la tutela judicial urgente. Así, frente a un acto administrativo favorable al particular e incumplido por la Administración, y reconduciendo una pretensión de medida cautelar autónoma de satisfacción inmediata (autosatisfactiva) a simple despacho cautelar autónomo de contenido positivo, en los términos del art. 22 inciso 3º del Código Procesal Contencioso Administrativo, el Juzgado en lo Contencioso Administrativo de Primera Instancia n° 2 del Departamento Judicial La Plata, ordenó al ente demandado cumplir con la resolución objeto de la pretensión en el término de cinco días. (13) Claro

(12) Si bien la pretensión de restablecimiento o reconocimiento no se encuentra comprendida en el art. 14 del C.P.C.A. como un supuesto exento del recaudo del agotamiento de vía administrativa, considero por las mismas razones que la Suprema Corte de Justicia invocó en el caso “Gaineddu” (B64553, sent. 23/4/03), que operaría para aquélla la demandabilidad directa, y con más razón en el supuesto que tratamos en el texto, en que se presenta un acto que la Administración se rehúsa u omite cumplir, configurando claramente el caso que se requiere para deducir la pretensión.

(13) Por lo ilustrativo de su desarrollo para el tema tratado en el texto, se transcribe a continuación la sentencia dictada en los autos “Del Intento, Alicia Beatriz c/ Instituto de Previsión Social s/ Medida cautelar autónoma o anticipada”: La Plata, 29 de junio de 2011. AUTOS VISTOS: La medida cautelar anticipada solicitada (fs. 11/14); y CONSIDERANDO: 1º) Que la señora Alicia Beatriz del Intento, mediante apoderado, solicita una medida cautelar autónoma de satisfacción inmediata a fin de que se ordene al Instituto de Previsión Social que cumpla la resolución n° 679.990, dictada el 8 de abril de 2010 en el expediente administrativo n° 2350-140.099/03, mediante la cual se acogió el recurso de revocatoria interpuesto y se resolvió incorporar en su haber jubilatorio la bonificación denominada “A Cuenta de Futuros Aumentos”, a partir del 22 de abril de 2002. Relata que mediante resolución n° 519.905/03, el Instituto de Previsión Social le acordó el beneficio de jubilación ordinaria a partir del 22 de abril de 2002, estableciendo dicha resolución que el importe de la prestación sería equivalente al 70% del sueldo y bonificaciones asignadas al cargo de Directora de 2º EGB desempeñado en el Colegio San Nicolás D.I.E.G.E.P. n° 1043 (arts. 2º y 3º). Señala que contra dicho acto administrativo interpuso recurso de revocatoria, cuestionando la omisión antijurídica de no haber computado para el cálculo del haber jubilatorio la asignación denominada “A Cuenta de Futuros Aumentos”, que percibió estando en actividad y que sigue abonándose al personal docente que se desempeña en el mismo cargo en el citado establecimiento educativo. Refiere que luego de superar numerosas exigencias probatorias y un prolongado trámite recursivo, con fecha 8 de abril de 2010, el Directorio del Instituto de Previsión Social emitió la resolución n° 679.990, mediante la cual recepto favorablemente el recurso de revocatoria y dispuso incorporar al cargo de Directora de 2º EGB -por el que se le liquida el haber- la asignación solicitada con retroactividad al 22 de abril de 2002. Señala que con fecha 28 de abril de 2010, consistió la resolución aludida y solicitó la inmediata remisión del expediente a la oficina que corresponda para el debido cumplimiento de aquella. Refiere que, en virtud de ello, las actuaciones fueron giradas al Departamento Adecuaciones y Altas, tal como lo dispuso el artículo 4º de la resolución n° 679.990/10 y ese órgano -el día 10 de mayo de 2010- lo remitió a la Oficina de Adecuaciones Magisterio, conforme acredita con la impresión de la pina que refleja los movimientos del expediente, obtenida del sitio web del Instituto demandado, el día 7 de julio de 2010. Precisa que luego, como

el registro informático reflejaba el transcurso de dos meses sin consecuencias concretas en el haber de la actora, concurrió personalmente a la oficina del instituto en donde se encontraba radicado el expediente para que se le informe el tramite otorgado a lo dispuesto por el Directorio en la resolución n° 679.990/10, oportunidad en la que se le manifestó que el reajuste del haber y la liquidación de las retroactividades podría demorar cuanto menos un año. Entiende que el actor no cuenta con otra vía procesal idónea y con eficacia suficiente para brindar solución a quien, con 67 años de edad, espera desde hace más de un lustro una renta previsional acorde con la remuneración que percibía estando en actividad. Manifiesta que la urgencia en el presente caso no solo está dada por el carácter alimentario del derecho que el Instituto de Previsión Social no satisface, sino también, por la inexistencia de una vía procesal que proporcione una pronta y expedita intervención del órgano judicial para una situación que es absolutamente atendible en cuanto al derecho material. Refiere que por otra parte, el requerimiento contenido en ese escrito no representa un derecho verosímil, sino que hay absoluta certeza de que le corresponde percibir con su haber la asignación "A Cuenta de Futuros Aumentos", ya que esto fue reconocido por el acto administrativo cuyo cumplimiento se pretende, al que la ley asigna eficacia obligatoria en los términos del artículo 110 del decreto-ley n° 7647/70. Finalmente, sostiene que la medida solicitada no afecta el interés público, debido a que el despacho favorable de la misma no hará más que poner en ejecución lo que la propia administración ha decidido en cumplimiento con la finalidad que resulta de las normas que otorgan sus atribuciones al Instituto de Previsión Social. 2°) Requerido el informe previsto en el artículo 23 del C.C.A. (fs. 15), se presenta Fiscalía de Estado y acompaña el informe producido por la Dirección de Planificación y Control Legal de Gestión del Departamento de Control Legal del Instituto de Previsión Social (fs. 23/25). Dicha dependencia informa que por resolución n° 519.905 fue acordado el beneficio jubilatorio a la actora en base al cargo de Directora de 2° EGB y que con fecha 4 de diciembre de 2003 la misma interpuso recurso de revocatoria contra el acto enunciado, siendo materia de agravio, la no inclusión de la asignación denominada "A Cuenta de Futuros Aumentos". Señala que recibida la certificación de haberes oportunamente solicitada a la peticionante, se dicta la resolución n° 679.990 del 6 de abril de 2010 acogiendo lo pretendido por ésta, con lo cual se giran las actuaciones a la División Adecuaciones y Altas, quien requiere se acompañe nueva certificación de haberes correspondientes al cargo de Directora de 2° EGB revistado por el periodo 1° de abril de 2002 a la actualidad, documentación indispensable para la correcta adecuación del haber desde la fecha de comienzo del beneficio. Señala que no ha habido -como se pretende- demora que habilite la acción en curso, máxime si se advierte que -a la fecha del informe- el expediente se encuentra en trámite a los efectos del dictado del acto pertinente, dependiendo asimismo, de la colaboración de la peticionante para aportar las pruebas que hagan a su eventual derecho. Manifiesta que a la luz de lo normado en el inciso g) del artículo 77 del decreto-ley n° 7647/70, el plazo no ha sido agotado por cuanto se encuentra pendiente la agregación de la prueba requerida, previa al dictamen de los organismos asesores. 3°) A fojas 30/32 obra nueva presentación de la parte actora señalando que desde la fecha de notificación de la resolución n° 679.990/10 -27 de abril de 2010- hasta el 8 de febrero de 2011 -día en que le fue requerida la certificación de haberes a la que se alude en el informe producido-, transcurrieron 10 meses sin actividad útil a los fines de la ejecución de aquel acto y que para acreditar el cumplimiento de lo requerido, adjunta presentación realizada ante el IPS de fecha 15 de abril de 2011, acompañando certificación de haberes solicitada (30/31). Recuerda que el acto haciendo lugar al reconocimiento de lo peticionado por la actora ya se encuentra dictado -resolución n° 679.990/10-, por lo que no es necesario dictar otra resolución y menos aún solicitar los dictámenes de los organismos asesores, tal como se señala en el informe producido. Precisa que lo que pretende es la ejecución de lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la resolución n° 679.990/10, a los cuales el IPS no ha dado cumplimiento, privando a la actora de percibir el haber que le corresponde. 4°) Que el Código Contencioso Administrativo faculta al órgano jurisdiccional a disponer medidas de contenido positivo, con el objeto de imponer la realización de una determinada conducta a la demandada (art. 22 inc. 3°, C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101). Con relación a los presupuestos de procedencia, el citado inciso 3° del artículo 22 del C.C.A., exige ponderar, además de los requisitos previstos en el inciso 1° (verosimilitud del derecho y peligro en la demora), "la urgencia comprometida en el caso y el perjuicio que la medida pudiera originar tanto a la demandada como a los terceros y al interés público". Estos dos recaudos impuestos por la norma, constituyen los presupuestos específicos que deberán evaluarse con suma prudencia, para decidir acerca de la procedencia o no de tales medidas. 5°) Que los antecedentes del caso sub examine verificados en el marco de la sumaria cognitiva con la que cabe examinar la medida cautelar peticionada, permiten tener por acreditados los presupuestos que tornan procedente a la misma (art. 22, incs. 1° y 3° del C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101). Se advierte a prima facie y con el grado de suficiencia requerido en materia cautelar la verosimilitud del derecho invocado en la demanda (art. 22 inc. 1, ap. "a" C.C.A.). En efecto, mediante resolución 679.990 de fecha 8 de abril de 2010, el Honorable Directorio del Instituto de Previsión Social resolvió aceptar favorablemente el recurso de revocatoria interpuesto por la actora (art. 1°), establecer que corresponde incorporar al cargo de Directora de 2° EGB con 24 años desempeñado por la señora del Intento la "Bonificación Cuenta de Futuros Aumentos", a ser abonada a partir del 22 de abril de 2002, día siguiente al de su cese en el servicio (art. 2°), y liquidar dicho monto y las diferencias que correspondan con imputación a la cuenta del Instituto de Previsión Social, Sección Magisterio (art. 3°) (fs. 18).

está, que en ese caso, el carácter alimentario de la prestación que el acto administrativo acordó y los principios constitucionales que informan la materia (el art. 39 inc. 3º de la Constitución Provincial) coadyuvaron al otorgamiento de la tutela cautelar, tal como lo destaca la sentencia. Pero esas circunstancias, naturalmente, no están presentes en todos los actos administrativos que la Administración mantiene incumplidos, y si a ello se suma la carga de satisfacer los recaudos que hacen procedente un despacho cautelar (14), o las medidas autosatisfactivas en los casos en que se encuentra legisladas, lejos se estará de sortear la problemática que se plantea en este trabajo.

V. Necesidad de legislar

La brevedad con que hemos analizado los esquemas procesales administrativos de la Nación y de la provincia de Buenos Aires -que sólo se justifica por el objeto de este trabajo-, no impide extraer, como principio general, que las vías procesales están reguladas en la ley. Recordemos en este orden de ideas, que el derecho a la jurisdicción encuentra su anclaje en el Preámbulo de la Constitución Nacional, cuando fija como propósito “afianzar la justicia” y cuando en esta última se establece el carácter inviolable de la “defensa en juicio de la persona y de los derechos” (art. 18); derecho a la jurisdicción que se hace efectivo a través de la acción y que, como todo derecho reconocido en la Constitución, se ejerce conforme a las leyes que lo reglamentan (art. 14).

El derecho a la jurisdicción se hace efectivo mediante la pretensión, a través de la cual se determina la prestación que se requiere al órgano judicial y se individualiza el tipo de proceso. Sin embargo, por lo dicho, las partes litigantes y jueces no pueden utilizar discrecionalmente la vía procesal que

En los considerandos de la resolución citada se alude que la bonificación pretendida es inherente al cargo de mayor jerarquía desempeñado por la recurrente, que es percibida en la actualidad en forma habitual, regular y permanente, y que con relación a las mismas se le han efectuado los aportes previsionales pertinentes, por lo que corresponde considerar a dicha bonificación incluida en el concepto de remuneración establecido en el artículo 40 del decreto-ley n° 9650/80. A mérito de lo reseñado y del marco jurídico citado, se advierte “prima facie”, que el derecho invocado por la actora luce verosímil, extremo que permite tener por acreditado el *fumus bonis iuris*, que torna procedente, la tutela cautelar solicitada en el sub lite. Con relación al *periculum in mora*, es dable señalar en el caso sub examine, la procedencia de este recaudo encuentra sustento en el carácter alimentario de los haberes que percibe la accionante. Que, asimismo el dictado y aplicación de una medida precautoria como la que ha de tener cabida en modo alguno permite avizorar una grave afectación al interés público. Que lo expuesto, en el marco de la apariencia propia de un despacho precautorio, no implica prejulgamiento sobre el fondo de la cuestión debatida, pues la cognición cautelar se limita a un juicio de verosimilitud y no de certeza, toda vez que su otorgamiento “no exige de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo su verosimilitud. El juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no exceda del marco de lo hipotético, dentro de lo cual, asimismo, agota su virtualidad” (C.S.J.N., Fallos: 306:2060). Que por los fundamentos expuestos, corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando al Honorable Directorio del Instituto de Previsión Social para que dentro del plazo de cinco -5- días de notificada la presente, cumpla con la resolución n° 679.990/10, mediante la cual se dispuso incorporar en su haber jubilatorio la “Bonificación a Cuenta de Futuros Aumentos” a partir del 22 de abril de 2002 (arts. 22, y concs. C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101).6º) Con carácter previo, la actora deberá prestar caución juratoria por las costas y los daños y perjuicios que la medida pudiere ocasionar en caso de haber peticionado el remedio cautelar sin derecho (art. 24 inc. 3º del C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101). Por ello, RESUELVO: 1º) Hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la señora Alicia Beatriz del Intento ordenando al Honorable Directorio del Instituto de Previsión Social para que dentro del plazo de cinco -5- días de notificada la presente, cumpla con la resolución n° 679.990/10, mediante la cual se dispuso incorporar en su haber jubilatorio la “Bonificación a Cuenta de Futuros Aumentos” a partir del 22 de abril de 2002 (arts. 22, y concs. C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101). 2º) Con carácter previo, la actora deberá prestar caución juratoria por las costas y los daños y perjuicios que la medida pudiere ocasionar en caso de haber peticionado el remedio cautelar sin derecho (art. 24 inc. 3º del C.C.A., ley 12.008, según ley 13.101). 3º) Regular los honorarios profesionales del letrado apoderado de la parte actora, ..., en la suma de..., cantidad a la que deberá adicionarse el 10% (arts. 12 inc. “a” y 16, ley 6716; 9, 10, 14, 15, 16, 22, 37, 44 y 51 del decreto-ley 904/77). Regístrese, notifíquese y oficiese. Ana Cristina Logar, Juez.

(14) Aun cuando la presunción de legitimidad que corresponde al acto administrativo incumplido facilitará la demostración de verosimilitud del derecho, siempre habrá necesidad de acreditar el peligro en la demora y prestar caución para el otorgamiento de la medida.

resulte más conveniente para los intereses de aquellas o para el servicio de justicia, respectivamente. Salvo, claro está, que la ley faculte al ejercicio de una opción (vgr. art. 67 del C.P.C.A, Ley 12.008 de la Provincia de Buenos Aires). Menos aún, si, como planteamos en este trabajo, se pretende acudir a un proceso ejecutivo de actos administrativos incumplidos, en el que se reducen -como es natural en toda vía ejecutiva- las garantías de la demandada.

La ejecución, como bien lo señala Fiorini (1995-I: 353), es el título procesal que una norma debe establecer para la realización judicial de ciertos actos administrativos.

En consecuencia, resulta imprescindible la creación por ley de una vía ejecutiva apta para articular una pretensión que tenga por objeto hacer efectivo el contenido de un acto administrativo incumplido por el Estado.

Nos adelantamos a señalar, respecto de opiniones como las de Luqui (2005-II:7), que el mismo se encarga de relativizar como consecuencia de la evolución jurisprudencial que el tema ha tenido, que el carácter declarativo de las sentencias que asigna el art. 7° de la ley nacional 3952 no resulta un obstáculo para establecer una pretensión ejecutiva en aquel ámbito o en otras jurisdicciones donde existan normas análogas (15), pues es una construcción normativa -de la que nos permitimos dudar de su validez constitucional- en la que subyace un conflicto institucional, tal el que se puede configurar cuando un poder del Estado (el Judicial), adopta una decisión (mediante sentencia) por la cual condena a otro poder del Estado a dar, hacer o dejar de hacer algo y este último poder se encuentre materialmente imposibilitado de cumplir o cuyo cumplimiento afecte una actividad o servicio esencial brindado por el Estado. Sin embargo, esta problemática no está en la base del cuadro de situación bajo examen, porque en éste es el mismo poder que ha dictado el acto el que se resiste a cumplirlo. No hay en este caso un juez que condena a la Administración a algo que no puede cumplir, es la Administración que no quiere cumplir lo que ella misma ha dispuesto.

VI. Fundamento jurídico de la pretensión ejecutiva

Sin perjuicio del fundamento constitucional que hemos visto corresponde a toda pretensión procesal, como instrumento que hace efectivo el derecho a la jurisdicción, la pretensión ejecutiva que propiciamos y consideramos necesario incorporar al ordenamiento jurídico, encuentra fundamento material en la fuerza obligatoria del acto administrativo, característica de éste que algunas normas consagran expresamente, tal como ocurre con el art. 110 de la ley 7647 de la Provincia de Buenos Aires, o que la doctrina reconoce, aún ante la ausencia de prescripción legal, una vez que el acto se ha perfeccionado, y por la presunción de legitimidad que lo rodea, condición a partir de la cual el acto es inmediatamente eficaz, creando en el destinatario de éste (sea el Estado o el particular) la obligación de cumplimiento. (16)

En este mismo sentido, García de Enterría y Fernández (1996, I:45) señalan, refiriéndose a la singularidad de los sujetos que el Derecho Administrativo regula y a las potestades de que éstos gozan para asumir el servicio objetivo de los intereses generales, de acuerdo con el principio de eficacia, que dichos sujetos pueden crear, modificar o extinguir derechos por su sola voluntad mediante actos unilaterales, y que "para producir estos extraordinarios efectos no necesitan ni siquiera acudir al Juez. Sus actos constituyen verdaderos títulos ejecutivos sin necesidad de declaración judicial al respecto. No tienen necesidad, por tanto, de acudir a los Tribunales en juicio declarativo para obtener una sen-

(15) Dice Luqui, en un análisis preliminar de las pretensiones en el proceso administrativo, que lo dispuesto en el art. 7° de la ley 3952, es decir, el carácter declarativo de las sentencias dictadas contra la Nación, no daría cabida a una pretensión de ejecución. No obstante lo cual, admite que las cosas se han modificado en este aspecto como consecuencia del caso "Pietranera" (Fallos 265:291), y de la legislación dictada en los últimos tiempos en materia de consolidación de deudas contra el Estado.

(16) Sostienen este criterio en la doctrina nacional y extranjera, entre otros, Gordillo (1999-3:V.34); Hutchinson (1985:248); Linares (1975:325), Comadira, J. R., Escola, H. J. y Comadira, J. P. (2012-I:493); Sayagués Laso (1974); García de Enterría y Fernández (1996-I:555).

tencia favorable que sirva de título a una posterior realización material de sus derechos. Desde este punto de vista, el acto administrativo vale tanto como la propia sentencia del Juez”.

En términos análogos, en la doctrina argentina, el profesor Fiorini (1995, I:445) ha señalado: “El acto administrativo contiene la juridicidad ejecutoria que caracteriza a toda norma estatal, este contenido de operatividad no lo crea el acto sino que proviene de la actividad pública de la administración estatal. El acto administrativo exhibe así título de obligatoriedad ejecutoria, pero su inmediata realización proviene del cumplimiento de normas que concurren para sustentar su eficacia”.

Este principio que corresponde a los actos administrativos, autoriza y hace conveniente, tanto en el orden nacional como en el provincial, instituir legalmente en los procesos administrativos una vía ejecutiva contra el Estado por incumplimiento de sus propias resoluciones administrativas.

Desde otro punto de mira, cabe agregar que la Justicia Administrativa puede y debe tomar intervención, si se legisla al respecto, en casos en los que se deduzca una pretensión ejecutiva de un acto administrativo cuyo cumplimiento no ha sido observado por la Administración, dado que pondría de relieve un conflicto de intereses entre el sujeto afectado por la inactividad de esta última, que debe resolverse por aplicación de normas de derecho administrativo, y por el quebrantamiento de aquellas que disponen el deber de ejecutar los actos.

VII. El derecho comparado

En el derecho comparado no abundan las regulaciones normativas por las que se consagren vías procesales ejecutivas para forzar a la Administración a cumplir con sus actos. No obstante lo cual, existen algunos ordenamientos en donde el problema ha sido captado y tratado de manera diversa.

Así, en España, en el marco de la inactividad administrativa que puede ser objeto del recurso, la ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (ley 29/1998) establece: “cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el art. 78” (art. 29, 2º párrafo). La norma es confusa, pues si se tiene en consideración la pretensión que regula (ejecución de actos firmes) y la vía procesal a la que remite para incardinarla, mediante demanda que debe ser tramitada en proceso de conocimiento por vía sumaria (17), se advierte una contradicción entre instituciones procesales y preceptos legales, esta es, la de impulsar un proceso de conocimiento para obtener una declaración del órgano judicial respecto al incumplimiento del acto, en tanto que el objeto del recurso previsto en el artículo 29, segundo párrafo de la ley 29/1998, es la ejecución de un acto incumplido.

En Perú, por el contrario, existe una solución que aparece más efectiva y de mayor envergadura jurídica, pues la Constitución entre las garantías que consagra en el artículo 200, incluye una denominada “acción de cumplimiento”, que procede contra “cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley” (inciso 6º). El Código Procesal Constitucional que reglamenta el funcionamiento de esas garantías (Ley 23.237 del año 2004), establece que el proceso de cumplimiento procede para que se ejecute un acto administrativo (Título Primero, art. 2º). Asimismo, en el título específico de la mencionada garantía se indica que el acto debe estar firme y debe seguirse para la ejecución el trámite previsto para el proceso de amparo, en lo que sea aplicable (Título Quinto, arts. 66 inc. 1º y 74); proceso este último de carácter sumamente abreviado (Título Tercero, art. 53).

(17) En el art. 78 de la ley 29/1998, se regula claramente a través de veintitrés incisos un proceso de conocimiento abreviado, ello no obstante que las sentencias estimatoria -tanto en el procedimiento abreviado como en el ordinario-pueden contener como única medida la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria y el plazo para que el fallo se cumpla (art. 71, inc. 1º, ap. “c”).

La Constitución de Colombia en su artículo 87 consagra una garantía constitucional semejante a la de Perú.

VIII. Incorporación de la pretensión ejecutiva contra el Estado (y otras personas) en el Código Procesal Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires

Como es nuestro propósito completar este trabajo proponiendo un texto normativo, y en razón de que en el ámbito nacional no se ha sancionado hasta el momento un código procesal específico para la materia administrativa, circunstancia que dificulta la labor propositiva, ya que aparecería aislada y asistemática, las consideraciones que a continuación desarrollamos corresponden exclusivamente al ámbito de la provincia de Buenos Aires, para el cual formulamos la propuesta.

Ya hemos señalado que el artículo 12 del Código Procesal Contencioso Administrativo no incluye una pretensión ejecutiva, y que el título II del Código, en el que se regulan los procesos especiales, tampoco incluye uno de carácter ejecutivo a excepción de las ejecuciones tributarias provinciales (18), no obstante lo cual, agregamos ahora, que las sentencias a dictarse en un proceso administrativo pueden ser condenatorias, tal como lo prescribe el art. 50 incisos 1º, 3º y 6º del Código, imponiendo el cumplimiento de una prestación (de dar, de hacer o de no hacer), y si ésta no fuera cumplida voluntariamente por la parte vencida, dicho ordenamiento procesal contiene un régimen especial de ejecución de sentencias contra órganos y entes estatales (Título I, Capítulo XII, arts. 63 a 65); que remite al Código Procesal Civil y Comercial cuando la sentencia deba ejecutarse contra particulares y entes públicos no estatales (art. 66).

Esta breve descripción del proceso contencioso administrativo bonaerense, es suficiente para evidenciar una carencia que no se compadece con las garantías constitucionales de la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial (art. 15 de la Constitución Provincial). Ello, porque si la Administración no da cumplimiento a un acto administrativo suyo dentro de los plazos fijados por el ordenamiento, el beneficiario de ese acto no dispone de una rápida y eficaz vía judicial que le permita sortear la inacción administrativa.

Vale decir, el afectado por un acto inobservado por la Administración no cuenta, en el menú de pretensiones contenido en el artículo 12 del Código, con una específica encaminada a satisfacer integralmente el derecho reconocido en aquel acto. Tampoco se observa entre los Procesos Administrativos Especiales del Título II, uno que tenga este último propósito.

La doctrina especializada (Soria, 2004:133; Cassagne y Perrino, 2006, 159), es cierto, ha señalado que a través del artículo 12 el Código Procesal Contencioso Administrativo no ha estructurado un sistema taxativo de pretensiones, no obstante las dificultades interpretativas que ocasiona la ausencia de un párrafo en dicho precepto que aclare su carácter meramente enunciativo. Supletoriamente, es decir, si se considerare que la enumeración tiene carácter taxativo, se ha entendido que la pretensión de restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelado, indicada en el art. 12 inciso 2º del Código, podría funcionar como válvula de escape o norma residual, comprendiendo las variantes de pretensiones no expresadas específicamente en el mencionado dispositivo, a fin de evitar que alguna lesión que produzca la Administración en la esfera jurídica de los particulares quede marginada del control judicial. Pero, no es menos cierto, que el artículo 1º del Código establece que: corresponde a los tribunales contencioso administrativos el conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan en los casos originados por la actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, con arreglo a las prescripciones del presente Código, razón por la cual la pretensión que no se encuentre

(18) La ley 12.008 mediante la cual se sancionó el código, en su redacción original contemplaba la pretensión contra la inactividad material administrativa (art. 17), respecto de una prestación específica y determinada, mediante proceso ordinario de conocimiento. Es decir, un supuesto diferente al que se trata en el texto. Dicha pretensión fue suprimida con la reforma introducida por la ley 13.101.

enumerada en el artículo 12 de este último o específicamente consagrada en otro de sus preceptos (vgr. la pretensión de ejecución de tributos provinciales, art. 76 bis), resulta de imposible articulación en la Justicia Administrativa provincial, máxime si para su eficacia (en una pretensión que persigue el cumplimiento de actos inobservados por la Administración) exige un proceso especial que no se encuentra consagrado en el Código y que, como hemos indicado más arriba, se caracteriza por la limitación de las defensas al demandado.

Es que son procesos especiales todos aquellos que se hallan sometidos a trámites específicos, totales o parcialmente distintos a los del proceso ordinario. Señala Lino Palacio (1975, I:312), que constituyen características comunes a todos los procesos especiales, que los diferencian del ordinario, tanto el menor número de actos que los integran cuanto la reducción de las dimensiones temporales y formales a que se hallan sometidos, y, por consiguiente, la mayor celeridad con que se pueden desarrollar y concluir. Por lo tanto, al no existir regulado en el Código Procesal Contencioso Administrativo un proceso especial, por el cual los particulares pudieran encausar una pretensión ejecutiva de actos incumplidos por la Administración, sólo quedaría la posibilidad de proponer el criterio de interpretación que enuncia que la pretensión de restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelado (art. 12 inc. 2º), podría funcionar como norma residual y tener como objeto del proceso dicha pretensión. Pero, claro está, ello implicaría para los particulares que intentasen ese camino la necesidad de tramitar un proceso ordinario, dado que esa es la única vía autorizada por el Código para articular una pretensión de restablecimiento o reconocimiento de derechos, medio con el que se alcanzaría una sentencia condenatoria superflua y redundante que declararía lo que el acto de por sí ya posee: su obligatoriedad o fuerza vinculante para quien debe cumplirlo (art. 110 ley 7647), la Administración en este caso. Luego, si la Administración persiste en no cumplir voluntariamente la sentencia condenatoria, es decir la prestación (de dar, hacer o no hacer) contenida en el acto, sobrevendrá su ejecución mediante la aplicación de las normas contenidas en el Capítulo XII, del Título I del Código (régimen de ejecución de sentencias).

Lo expuesto pone de relieve un cuadro de situación en que el particular para procurar la tutela integral de los derechos o intereses reconocidos a su favor en un acto administrativo, se vería obligado a obtener primero un título -una sentencia condenatoria- que lo coloque a las puertas de un proceso de ejecución de sentencia, cuando de contar con una vía judicial como la que propiciamos, aquél evitaría el tránsito por un proceso de conocimiento ordinario y el órgano judicial un dispendio de actividad, en ambos casos innecesarios. Es importante reiterarlo, la sentencia que reconozca el derecho y condene al órgano estatal o a un ente descentralizado a su cumplimiento, no agregará un ápice a la obligatoriedad o fuerza vinculante que se desprende del acto administrativo objeto del proceso.

Puede decirse, que el acto administrativo tanto como la sentencia cuando reconocen derechos a los particulares se presentan como actos de autoridad cuyo cumplimiento no puede obviarse. Ambos representan títulos ejecutivos judiciales de análoga certeza y presunción de legitimidad. Por ello, resulta absurdo abrir un proceso declarativo (por aplicación del art. 12, inc. 2º del C.P.C.A.), pues en el supuesto de que se trata lo que el ciudadano necesita no es una declaración, sino una actividad material que el obligado realice.

Si la Administración no tiene necesidad de someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias, porque lo que ella decide a través de un acto administrativo ya goza de ese carácter (art. 110 de la ley 7647), menos la hay cuando la ejecución de lo decidido es un deber de la propia Administración.

En definitiva, la incorporación en el Código Procesal Contencioso Administrativo de pretensión ejecutiva de cumplimiento contra sujetos estatales y otras personas que ejercen funciones administrativas, no hace más que organizar un mecanismo semejante al que dispone el Estado para la ejecución judicial de sus actos que establecen obligaciones tributarias (vgr. art. 2, inc. 2º de la ley 13.406) o para la ejecución de resoluciones administrativas dictadas por la autoridad de trabajo (art. 53 y s.s. de la ley 11.653), sólo que a favor de los particulares como consecuencia de la omisión del Estado.

Se trata de brindar solución al problema que se deriva del acto que declara un derecho pero que la Administración no ejecuta.

Resulta paradójico, que la persona que ha recibido un acto administrativo denegatorio de un derecho y debe acudir a la justicia contencioso administrativa para obtener la anulación de ese acto y el reconocimiento de su derecho, pueda requerir la tutela judicial ejecutiva en caso de que la sentencia no se cumpla voluntariamente, y aquella otra persona que habiendo recibido un acto administrativo favorable a su derecho pero que la Administración no cumple, no cuente con aquella tutela judicial.

Sin la pretensión ejecutiva que propiciamos, se encuentra en mejor situación jurídica aquel sujeto al que la Administración le ha denegado su derecho y ha deducido una pretensión anulatoria con éxito -ya que ante la contumacia de la Administración podrá ejecutar la sentencia en los términos del art. 63 del Código-, que aquél que ha obtenido un acto favorable pero que la Administración no pone en ejecución.

Cabe agregar al respecto, que la competencia contencioso administrativa incluye la ejecución judicial de actos administrativos contra la Provincia, los municipios, entres descentralizados y otras personas que ejercen funciones administrativas porque tal circunstancia configura un cuadro de omisión antijurídica en el ejercicio de dicha función (art. 166, último párrafo de la Constitución Provincial).

IX. La propuesta

Técnicamente, proponemos incorporar una nueva pretensión al catálogo contenido en el artículo 12 del Código, a cuyo fin, se desarrolla un proceso especial de ejecución para ser articulado en el Capítulo VI del Título Segundo.

Si bien el proceso ejecutivo que se propone no encuentra precedente en el derecho comparado provincial, en la redacción se ha tenido la precaución y prudencia de utilizar el lenguaje, la estructura básica y la técnica empleados en el Código Procesal Civil y Comercial para el proceso ejecutivo, en cuanto resultan aplicables en la especie que se proyecta, como así también, la técnica y el lenguaje del Código Procesal Contencioso Administrativo, dado que la iniciativa tiene como propósito que se intercale en este último cuerpo normativo, en ambos casos para capitalizar la experiencia obtenida y doctrina elaborada por los órganos judiciales.

Básicamente, lo que propiciamos es un proceso de ejecución ideado de un modo análogo al que para ejecución de sentencias establece el Código Procesal Civil y Comercial, en el cual el título ejecutable no es una resolución judicial sino un acto administrativo incumplido. Sólo se diferencia en su estructura, respecto de aquél, por cuanto se incluye como acto procesal la intimación de cumplimiento a la autoridad demandada. Proceso análogo al de ejecución de sentencia pero con una previa intimación judicial de cumplimiento

El punto de partida es la inclusión en el catálogo de pretensiones enunciado en el artículo 12 del Código de un inciso que admite la ejecución de un acto administrativo en los términos y condiciones que se desarrollan en un nuevo capítulo en el Título Segundo. Luego, como Capítulo VI del Título II, se introduce y desarrolla un proceso especial que se intitula "Pretensión de ejecución".

Ello así, se define cual es el acto ejecutable teniendo en cuenta para ello el vencimiento de los plazos establecidos en el ordenamiento jurídico para su cumplimiento, fijando uno supletorio de treinta -30- días para el supuesto de que no exista uno específico.

Se establece una intimación de cumplimiento en sede administrativa cuyo fracaso deja expedita la vía ejecutiva.

En materia de competencia territorial se siguen las pautas establecidas en el artículo 5 incisos 1º y 2º, apartados "a" y "b" del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Se establecen los recaudos que la demanda debe contener y el deber para el juez de requerir al órgano o ente demandado el expediente administrativo en el que se dictó el acto objeto de aquélla, a fin

de verificar su condición de ejecutable. En este último caso, librará oficio intimando el cumplimiento del acto en el plazo que establezca según la naturaleza y complejidad de este último.

Al igual que en el juicio ejecutivo, regulado en el Código Procesal Civil y Comercial, con la intimación de cumplimiento se cita a la demandada para que oponga excepciones, abriéndose, eventualmente, una pequeña etapa de debate conforme al menú de defensas que al respecto se propone, a cuyo fin se imprime un trámite de análogo desarrollo al que contiene el Código mencionado en último término.

Se determina que la sentencia ejecutiva ordenará a la autoridad correspondiente el cumplimiento del acto, fijando el juez un plazo para ello. Una vez firme, se dispone la aplicación de las disposiciones que el propio Código Procesal Contencioso Administrativo establece para la ejecución de sentencias.

Siguiendo la orientación del ordenamiento procesal civil, se posibilita la apelación de la sentencia ejecutiva cuando se hubieren opuesto excepciones y de la resolución que denegare la ejecución.

Finalmente, con el objeto de evitar posibles maniobras que frustren la eficacia de la sentencia ejecutiva, se declara la nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones que se dicten con el propósito de eludir el cumplimiento de esta última.

X. Anexo

PROYECTO DE REFORMA AL CODIGO PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (19)

ARTICULO 1º. Incorpórase el inciso 7º al artículo 12 del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 12.008 y sus modificatorias), el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 12. Pretensiones. En el proceso contencioso administrativo podrán articularse pretensiones con el objeto de obtener.

1. La anulación total o parcial de actos administrativos de alcance particular o general.
2. El restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados.
3. El resarcimiento de los daños y perjuicios causados.
4. La declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regidas por el Derecho Administrativo. La pretensión respectiva tramitará con arreglo a lo previsto en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial.
5. La cesación de una vía de hecho administrativa.
6. Se libre orden judicial de pronto despacho, en los términos previstos en el capítulo IV del Título II.
7. *La ejecución de un acto administrativo en los términos establecidos en el capítulo VI del Título II.*

ARTICULO 2º. Incorpórase como Capítulo VI del Título II del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 12.008 y sus modificatorias), el siguiente:

Capítulo VI

Pretensión de Ejecución

Artículo 76 Ter. Ejecución de actos administrativos incumplidos.

1. Vencido el plazo establecido para que un ente de los referidos en el artículo 1º dé cumplimiento a un acto administrativo y, en caso de que aquél no existiera, si hubiese transcurrido el plazo de treinta

(19) En el Senado de la Provincia de Buenos Aires, mediante expediente E282/11-12, tramita un proyecto de ley cuya autoría pertenece a la Senadora María Isabel Gainza de un tenor semejante al del texto, en cuya redacción hemos colaborado.

-30- días desde que el acto se notificó, los afectados deberán solicitar a la autoridad administrativa competente su ejecución, y si esta no se produce en el término de diez -10- días desde tal petición, podrán los solicitantes demandar su ejecución judicial de conformidad con las reglas que se establecen en el presente capítulo.

2. Será competente el juez correspondiente al domicilio de las personas cuyo incumplimiento dé lugar a la pretensión de ejecución, salvo las que tengan por base un acto que hubiese reconocido un derecho a un agente público o a un beneficiario de prestación previsional, para las cuales regirán las excepciones previstas en el artículo 5 inciso 2, apartados a) y b).

3. En la demanda se individualizará la actuación en la que se hubiese dictado el acto cuya ejecución se pretende y se expondrá con claridad y precisión el contenido u objeto de dicho acto. Se deberán acompañar los documentos que acrediten la existencia del acto incumplido. Cuando correspondiere deberá fijarse el monto reclamado, salvo cuando a la actora no le fuere posible determinarlo al promover la demanda por las circunstancias del caso o porque la estimación dependiera de elementos no establecidos en el acto.

4. El juez requerirá por oficio al órgano o ente correspondiente el expediente administrativo en el que se hubiese emitido el acto objeto de la pretensión, el que deberá serle remitido en su totalidad dentro de los diez (10) días. El órgano competente de la autoridad requerida deberá dar constancia firmada, con indicación de fecha y hora, de la recepción del oficio pertinente.

Si la autoridad requerida no remitiere el expediente en el plazo indicado en el inciso anterior, el juez proseguirá la causa en la forma prevista en el inciso siguiente, tomando como base los documentos que se hubiesen acompañado a la demanda.

5. El juez examinará cuidadosamente las actuaciones y el acto por el que se deduce la pretensión, y si no hallare que la ejecución de este último se encuentra suspendida por acto expreso de autoridad competente o por la interposición de un recurso administrativo que tuviese por efecto suspender la ejecución de aquél, librará oficio intimando a la autoridad administrativa que corresponda dé cumplimiento al acto en el plazo prudencial que establezca según la naturaleza y complejidad de su objeto. Será apelable la resolución que denegare la ejecución.

6. La intimación de cumplimiento del acto importará la citación para oponer excepciones, debiendo entregarse con el oficio copia de la demanda y de los documentos acompañados.

Las excepciones se propondrán dentro de los primeros cinco -5- días del plazo indicado en el apartado anterior, en un solo escrito, conjuntamente con el ofrecimiento de prueba. Deberán cumplirse, en lo pertinente, los requisitos establecidos en los artículos 27 y 37, determinándose con exactitud cuáles son las excepciones que se oponen.

7. La parte demandada podrá oponer al progreso de la ejecución las siguientes excepciones:

a) Incompetencia

b) Falta de personería en el ejecutante por carecer de representación suficiente

c) Falta de legitimación para obrar en la actora o en la demandada

d) Litispendencia en otro juzgado o tribunal competente

e) Falsedad de la ejecutoria, fundada en la adulteración o falsificación material del acto administrativo o en que éste no ha quedado firme para la actora o en que no ha vencido el plazo para que lo cumpla la Administración

f) Prescripción

g) Cumplimiento documentado

h) Espera

i) Cosa juzgada

La excepción prevista en el inciso “g” deberá fundarse en un hecho posterior al acto objeto de ejecución. La excepción de espera será procedente si se funda en acto expreso de autoridad competente, anterior a la intimación judicial de cumplimiento, por el que se hubiese suspendido la ejecución del acto que motiva la pretensión, o por la interposición de un recurso administrativo que tuviese por efecto suspender la ejecución de aquél.

El juez desestimarán sin sustanciación alguna las excepciones que no fueren de las autorizadas por la ley, o que no se hubieren opuesto en forma clara y concreta. En ese mismo acto dictará sentencia ejecutiva.

Si se hallaren cumplidos los requisitos pertinentes, dará traslado de las excepciones al actor por cinco -5- días, quien al contestarlo ofrecerá la prueba de que intente valerse.

8. Vencidos los cinco días a que alude el apartado 6º sin que se hubieren opuesto excepciones, el juez dictará sentencia ejecutiva, sin recurso alguno.

9. Si las excepciones fueren de puro derecho o se fundasen exclusivamente en constancias del expediente administrativo o no se hubiere ofrecido prueba, el juez pronunciará sentencia dentro de diez -10- de contestado el traslado o de vencido el plazo para hacerlo.

10. Cuando se hubiere ofrecido prueba, el juez acordará un plazo de diez -10- días para producirla.

El juez, por resolución fundada, desestimarán la prueba manifiestamente inadmisibles, meramente dilatoria o carente de utilidad.

11. Producidas las prueba o vencido el plazo para ello, el juez dictará sentencia en el término de diez (10) días.

12. La sentencia ejecutiva ordenará a la autoridad correspondiente el cumplimiento del acto, determinando el plazo para ello. Serán de aplicación, en lo que resulte pertinente, las disposiciones del presente Código para la ejecución de sentencias.

13. La sentencia ejecutiva será apelable cuando se hubieren opuesto excepciones.

14. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a la sentencia ejecutiva, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

XI. Bibliografía

CASSAGNE, Juan Carlos, PERRINO, Pablo Esteban (2006). *El nuevo proceso contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

COMADIRA, Julio .R., ESCOLA, Héctor J., COMADIRA, José P. (2012). *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot;

FIORINI, Bartolomé A. (1995). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, FERNANDEZ, Tomás Ramón. (1996) *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas

GORDILLO, Agustín (1999). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

GUASP DELGADO, Jaime (1968). *Derecho Procesal Civil*. 3ra. ed. Madrid: Civitas

HUTCHINSON, Tomás. (2000). "El silencio administrativo en el nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense", En: Juan Carlos Cassagne y Agustín A. Gordillo (Dres.) y Carlos A. Botassi (Coord.) *El nuevo proceso contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Librería Editora Platense. Págs. 403-435.

(1985). *Ley nacional de procedimientos administrativos*. Buenos Aires: Astrea.

ISACCH, Simón Francisco (2010). "El Estado actor ante el Fuero Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires". En: *Revista R.A.P. de la Provincia de Buenos Aires*. 81-82, 5-15.

LINARES, Juan Francisco (1975). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea.

LORENZETTI, Ricardo Luis (2010). *Teoría del Derecho Ambiental*. Buenos Aires: La Ley.

LUQUI, Roberto Enrique (2005). *Revisión judicial de la actividad administrativa*. Buenos Aires: Astrea.

PALACIO, Lino E. (1975). *Derecho Procesal Civil*. 2da. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot

PERRINO, Pablo Esteban (2001). "La inactividad administrativa y su control judicial". En: *Régimen de Administración Pública*. Buenos Aires, nº 269, 9-21.

REJTMAN FARAH, Mario (2000). *La impugnación judicial de la actividad administrativa*. Buenos Aires: La Ley.

SAYAGUES LASO, Enrique (1974). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: edición propia.

SORIA, Daniel F. "Aspectos básicos de las pretensiones en el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires", En: Juan Carlos Cassagne y Agustín A. Gordillo (Dres.) y Carlos A. Botassi (Coord.) en *El nuevo proceso contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Librería Editora Platense. Págs. 133-222.

TAWIL, Guido Santiago (1993). *Administración y Justicia*. Buenos Aires: Depalma.