

LA SENTENCIA ADMINISTRATIVA: EJECUCION Y RECURSOS

JOSE ROBERTO DROMI
Profesor titular de Derecho
Administrativo

S U M A R I O

I - EJECUCION

1. PROCESO Y JUSTICIA.
 - a. Cognición y ejecución.
 - b. Garantía constitucional.
 - c. Garantía legal.
2. PRESUPUESTOS.
 - a. Sustancial: sentencia firme.
 - b. Procesal: comunicación o notificación.
3. EJECUCION ADMINISTRATIVA DIRECTA.
 - a. Plazo de ejecución.
 - b. Desobediencia de los agentes.
 - c. Responsabilidad de los agentes.
 - d. Órgano de ejecución.
4. EJECUCION JUDICIAL DE LA SENTENCIA.
 - a. **Tribunal.**
 - a. Ejecución ante tribunal ordinario civil.
 - b. Ejecución ante tribunal especial administrativo.
 - b. **Procedimiento.**
 1. Mandamiento.
 2. Embargo.
 3. Ejecución.

4. Suspensión.
 - a – ¿De la sentencia o de los efectos?
 - b – Casos.
 - c – Indemnización. Procedimiento.
5. Sustitución.
 - a – Casos.
 - b – Procedimiento.

II - RECURSOS

1. TIPOS.
 - a. Recursos ordinarios.
 - b. Recursos extraordinarios.
2. PROCESOS DE UNICA INSTANCIA.
3. PROCESOS DE DOBLE INSTANCIA.
4. ACLARATORIA.
5. REPOSICION.
6. APELACION.
7. NULIDAD.
8. REVISION.

I - EJECUCION

1. PROCESO Y JUSTICIA.
 - a. **Cognición y ejecución.**

La eficacia real del control jurisdiccional de la Administración Pública depende, en estos tiempos, fundamentalmente de tres tipos de cuestiones: la duración de los procesos administrativos, su costo y la ejecución de las decisiones que pongan fin a los mismos. Una justicia tardía se diferencia muy poco de una simple injusticia. Los cuantiosos gastos que comporta un proceso imposibilitan más de una vez el acceso a la justicia. La inejecución o su demora, dilación, suspensión o sustitución traducen, también, en otras oportunidades denegación de justicia ¹.

1 FERNANDEZ, Tomás Ramón: De nuevo sobre la ejecución de sentencias contencioso administrativas, en R.A.P. N° 84, Madrid, 1977, pp. 263 y ss. y Sobre la planta de la jurisdicción contencioso administrativa, en R.A.P., N° 81, Madrid, 1976, pp. 309 y ss.

Si las decisiones jurisdiccionales son debidamente llevadas a la práctica y se da a los litigantes la posibilidad de contar con los medios coercitivos necesarios para conseguir la ejecución de la sentencia, se obtendrá el fin último de la justicia. Lo contrario hecha por tierra la verdadera razón de ser del Derecho: regulador de la vida en comunidad.

¿Cómo se puede medir la eficacia de un sistema procesal administrativo? La respuesta es obvia: a través de la ejecución de las sentencias.

Cuando la sentencia es favorable a la administración y contraria al particular litigante, su ejecución no presentará mayores problemas. Ello se debe a todas las prerrogativas con que cuenta la administración para ejecutar sus actos. Sin embargo, cuando las sentencias son condenatorias de la administración aparecen las dificultades, poniéndose a prueba todo el sistema.

Admitir los procesos administrativos, quedándose a mitad de camino sin asegurar la "ejecución de la sentencia", importa una verdadera negación de la justicia. La suerte del derecho no depende sólo de su "proclamación" sino también de su "ejecución". El proceso administrativo no se reduce a una "simple cognición declarativa", sino que también comprende la "ejecución constitutiva" por ante los mismos órganos jurisdiccionales de modo directo, con facultades para despachar mandamientos de ejecución y embargo contra los bienes y caudales públicos. En el derecho federal argentino se ha señalado legislativamente el **carácter declaratorio de la sentencia**. En cambio en el derecho público provincial las Provincias garantizan en sus propias constituciones la ejecución de las sentencias condenatorias a que se vean sometidas. El art. 7º de la ley nº 3952, de demandas contra la Nación, establece que la sentencia condenatoria contra la Nación tiene efectos meramente declaratorios, limitándose al simple reconocimiento de los derechos que se pretenden. Esta disposición ha sido criticada unánimemente por la doctrina, lo que llevó a cambios jurisprudenciales y a una elástica y racional interpretación ².

2 BIELSA, Rafael: El régimen procesal de las demandas contra la Nación, en *La Ley*, t. 24, p. 84.
HERRAIZ, Héctor Eduardo: Ley de demandas contra la Nación, en J.A., 1965, V-88 (Sec. Doct.).
MARIENHOFF, Miguel: Ley de demandas contra la Nación. Su ámbito de aplicación, en J.A., 1962, VI, p. 43.
BIDEGAIN, Carlos M.: El carácter declaratorio de las sentencias contra la Nación, en "El Derecho", t. 16, pp. 928 y ss.
CARRILLO, Pedro: Demandas contra la Nación, en "La Ley", t. 91, pp. 929 y ss.
LINARES, Juan F.: Demandas contra la Nación y los decretos del Poder Ejecutivo, en "La Ley", t. 138, pp. 987 y ss.
SPOT A, Alberto G.: Sentencias de condena contra la Nación: su ejecutoriedad, en "La Ley", t. 124, p. 1330.
BIDART CAMPOS, Germán: Manual de derecho constitucional argentino, Bs. As., Ediar, 1972, p. 752.
DE LA RUA, Fernando: Jurisdicción y administración, Bs. As., Lerner, 1979, pp. 82-83.

Si bien la administración no puede realizar erogaciones sin ley presupuestaria habilitante, la propia norma de Contabilidad prevé que se asignen partidas globales para situaciones imprevistas, como pueden ser las sentencias judiciales condenatorias, y la obligación de cumplir toda sentencia que ordene devolver sumas de dinero indebidamente pagadas, sin necesidad de que el Congreso vote para ello el crédito correspondiente (Ley 428, arts. 78 y 79 y Decreto 23354/56, arts. 17 inc. d) y 134.

La CSN ha precisado el verdadero sentido y alcance de esta disposición legal compatibilizándola con el texto constitucional, en el caso "Pietranera Josefa y otros" (CSN., Fallos, 1966, t. 265, p. 291; J.A. 1966-V-507; LL. t. 123, p. 802). Se refiere a un juicio de desalojo contra el Estado, en el cual el actor obtiene sentencia favorable. Por lo tanto la justicia invita al Estado a que se pronuncie en qué plazo va a desocupar o desalojar el inmueble sin que se obstaculice la marcha normal de la administración. El Estado no cumple con la sentencia, alegando que ésta tiene mero carácter declarativo. La Corte dice, en esta oportunidad, que con el art. 7° se persigue evitar un mandato perentorio judicial, pero no significa que el Estado no cumpla con las sentencias judiciales. En los considerandos del caso Pietranera, se indica la razonabilidad y constitucionalidad del citado art. 7°, lo que no habilita para colocar al Estado fuera del orden jurídico con una lisa y llana actitud de incumplimiento de las sentencias. En consecuencia, el Estado debe cumplir dentro del plazo razonable que se fije. Esta interpretación jurisprudencial se reitera en otros pronunciamientos: "Chiodetti" - 1967 (Fallos CSN. 269-448).

El carácter meramente declarativo de las sentencias contra el Estado es un anacronismo incompatible con el Estado de Derecho.

La Jurisprudencia ha indicado, también, que no rige el privilegio de la sentencia puramente declarativa cuando: a) se trata de cumplir una sentencia de despojo; b) efectiviza una indemnización expropiatoria; c) existe indemnización a favor de un particular y un plazo y fondos para abonarla. (CSN. Fallos 251: 98; J.A. 67-927; LL. 18: 186).

b. Garantía constitucional

La ejecutoriedad de las sentencias tiene "aval constitucional" ³ garantizando, en buen principio, el "Estado de Derecho".

La significación de la "garantía institucional" del cumplimiento de las sentencias tiene más importancia aún, puesto que el obrar y actuar de

3 FIORINI, Bartolomé; Qué es el contencioso, Bs. As., Abeledo Perrot, 1935, p. 319.
Constitución de Mendoza, arts. 40, 162, 202 inc. 9°.
FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.: De nuevo sobre la ejecución de sentencias contencioso administrativas, ob. cit., p. 274.

la Administración Pública, no siempre es concurrente, pasivo y leal cumplidor de la sentencia adversa ⁴.

La práctica jurisprudencial recuerda algunos "métodos" administrativos para no cumplir las sentencias que resumimos como decálogo de la "desjudicialización", a saber:

- 1) Negativa administrativa, expresa o implícita de cumplir la sentencia.
- 2) Inercia administrativa. Falta de colaboración y pasividad administrativa para ejecutar.
- 3) Emisión de nuevos actos administrativos que afectan el derecho y desvirtúan el contenido del fallo.
- 4) Emisión de actos estatales (reglamentación) de jerarquía normativa superior al anulado, que prevé idéntica regulación que éste ⁵.
- 5) Omisión legislativa o negativa a aprobar los créditos suficientes para hacer efectivos los fallos. Inexistencia de "partidas presupuestarias suficientes".
- 6) Promulgación de norma legal que legalice la situación declarada ilegal por la sentencia.
- 7) Ley de "inejecución" (temporaria o definitiva) de una sentencia.
- 8) Ley que establece el "carácter declarativo" de las sentencias contra el Estado (v.gr. art. 7° ley 3952, Argentina).
- 9) Suspensión de la ejecución.

-
- 4 MARTIN RETORTILLO, Lorenzo: Ejecución de sentencia del Tribunal de lo contencioso administrativo: ¿Puede un ayuntamiento demorarla o desviarla de alguna manera?, R.A.P., N° 67, Madrid, 1971, pp. 231 y ss.
 FERNANDEZ HERNANDO, José: El incumplimiento de la sentencia administrativa, sus formas y su tratamiento jurisprudencial, en "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas", tomo III, Vol. I, pp. 241 y ss., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
 GONZALEZ MARINAS: La inejecución de sentencias de los tribunales contencioso administrativos, Madrid, ENAP, 1975.
 DE LA OLIVA SANTOS, A.: Notas sobre la ejecución de sentencias en el proceso administrativo, en "Documentación Administrativa", N° 159, pp. 99 y ss.
 CANO MATA, Antonio: Ejecución judicial de las resoluciones contencioso administrativas, R.A.P., N° 70, Madrid, 1972, pp. 27 y ss.
 MONTORO PUERTO, Miguel: Nuevas perspectivas en la ejecución de sentencias contencioso administrativas, en R.E.V.L., N° 166, Madrid, 1970, pp. 203 y ss.
 GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ: Curso de derecho administrativo, II, p. 549, Madrid, Cívitas, 1974.
- 5 Oír. y ampliar en FERNANDEZ, Tomás Ramón: Algunas reflexiones sobre las formas indirectas de incumplimiento de las sentencias de los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativas, en RJVP., N° 73, Madrid, 1973, pp. 151 y ss.
 MONTIEL, Alejandro: La eficacia jurídica de las sentencias administrativas dictadas contra el Estado, Madrid, 1974, pp. 161-183.
 GONZALEZ PEREZ, Jesús: La justicia administrativa en Costa Rica, en Rev. de Ciencias Jurídicas, N° 24, t. 11, San José, Costa Rica., 1974, pp. 112-116.
 GUAITA: Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español, en R.A.P., N° 9, Madrid, 1952, p. 77.

- 10) Sustitución de la ejecución. "Mediante el pago de un rescate la Administración adquiere definitivamente su libertad y el derecho a no respetar el derecho" ⁶.

c. Garantía legal

El propio ordenamiento procesal administrativo prevé, por lo común, una serie de mecanismos destinados a asegurar la ejecución de las sentencias, por ejemplo.

1. Nuevo recursos o acción y la consiguiente anulación por violación de la cosa juzgada del nuevo acto en el que se plasma la resistencia a cumplir.
2. Responsabilidad patrimonial de la administración en un nuevo proceso considerando la negativa a la ejecución de la decisión primera como una "faute de Service".
3. Responsabilidad personal del agente público, causante de la resistencia.
4. Imposición de "astreintes". En el derecho francés, el Consejo de Estado **puede** —facultativamente— aplicarlas para asegurar el cumplimiento de la sentencia.

2. Presupuestos.

a. Sustancial: sentencia firme

La sentencia administrativa **firme debe ser ejecutada** conforme al procedimiento legal previsto por los códigos procesales administrativos específicamente o por reenvío a los códigos procesales civiles.

La sentencia es firme cuando no hay contra ella recurso alguno en el ejercicio o se han dejado pasar los términos para interponerlo ⁷. La sentencia firme tiene la fuerza de cosa juzgada y hace absolutamente nula cualquier decisión posterior que le sea contraria, pronunciada en el mismo asunto y entre las mismas partes ⁸.

b. Procesal: comunicación o notificación

"Una vez en firme, la sentencia debe **comunicarse**, con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento" ⁹. "**Notificada** la senten-

6 ETZION, David: Le controle juridictionnel de l'Administration en Israel, París, LGDJ, 1970, pp. 175-178.

7 A veces, en aquellos ordenamientos que requieren "la consulta" previa, la sentencia recién es firme cuando no debe ser consultada o se ha cumplimentado el trámite de consulta, (Art. 134 CCA, Colombia).

8 Por lo común, se aplican al proceso administrativo —en esta materia— las reglas del proceso civil, vgr. CCA, Colombia, Art. 123.

9 Art. 132 CCA, Colombia. Esta regla tiene sus excepciones, por ejemplo en los juicios electorales, en que la ejecución la hace el mismo tribunal.

cia el expediente deberá ser devuelto al Tribunal o Despacho de origen para su obediencia o cumplimiento. Se ordenará, además, comunicar lo resuelto a quien corresponda, directamente o por conducto del Ministerio de Gobierno" ¹⁰.

3. Ejecución administrativa directa.

a. Plazo de ejecución

No peticionada la suspensión o no concedida ésta, la ejecución de la sentencia deberá ser forzosa. La autoridad administrativa vencida en juicio gozará de cierto plazo, contado desde la notificación de la sentencia condenatoria, para dar cumplimiento a las obligaciones en ella impuestas.

El plazo generalmente es de 30 (treinta) ¹¹ ó 60 (sesenta) días ¹², como término para que las autoridades dicten las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto.

b. Desobediencia de los agentes

Los agentes, a quienes se ordena el cumplimiento de la sentencia, deben proceder a ello aun cuando haya ley que lo prohíba, o sus superiores les ordenen no obedecer; pero en estos casos, para deslindar responsabilidades pueden hacer constar por escrito ante el Tribunal las alegaciones pertinentes. Si la decisión de no ejecutar es tomada por un órgano colegiado, los disidentes podrán presentar ante el órgano jurisdiccional copia del acta donde consta su voto ¹³.

c. Responsabilidad de los agentes

Los agentes a quienes se manda cumplir la sentencia son solidariamente responsables con la entidad respectiva por los daños y perjuicios que ocasiona su irregular cumplimiento ¹⁴. La negativa a la ejecución de la decisión constituye una "faute de Service" que habilita para exigir la responsabilidad patrimonial de la administración.

10 Art. 139 CCA, Colombia.

Art. 104 LJCA, España.

ARGAÑARAS: **Tratado de lo contencioso administrativo**, Bs. As., TEA, 1955, pp. 378 y ss.

11 C.C.A. Colombia, ley 167-1941, Art. 121, ver SIERRA JARAMILLO: **Derecho contencioso administrativo**, Bogotá, Temis, 1978, p. 169.

L.J.CA, España, Art. 104.

12 C.P.A., Mendoza, Art. 68.

13 Cfr. Idéntico criterio, Códigos de las Provincias de Bs. As. (Art. 85); Santa Fe (Art. 91); Santiago del Estero (Art. 82); La Rioja (Art. 88); Jujuy (Art. 95); Mendoza (Art. 70).

14 En previsión de la desobediencia, la responsabilidad de los funcionarios incumplientes del mandato judicial tiene arraigo legal en el marco civil-patrimonial (Art. 1112 Cód. Civil) y penal (Arts. 248 a 252 del Cód. Penal).

d. Órgano de ejecución

La ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto de la acción¹⁵.

4. Ejecución judicial de la sentencia.

a. Tribunal

La doctrina y le legislación están divididas, considerándose:

1. **Ejecución ante tribunal ordinario civil:** Las sentencias administrativas son "abstractas" y al respecto, los tribunales judiciales ordinarios serán los encargados de su ejecución¹⁶ por el trámite de "ejecución de sentencia".
2. **Ejecución ante tribunal especial administrativo:** Las sentencias administrativas son "concretas". El trámite de ejecución debe cumplirse ante el mismo tribunal con competencia en lo procesal administrativo¹⁷. En este caso no se requerirá un nuevo juicio, sino la continuación del principal. Las razones que justifican la viabilidad de este criterio, por el que nos inclinamos, resulta de la:
 - a) Celeridad, economía procesal y unidad en la actuación jurisdiccional.
 - b) Especialidad funcional por el conocimiento para el cumplimiento de sus propias resoluciones.
 - c) Continuidad procesal, por vía "incidental" post-sentencia, para determinación del quantum ordenado en la sentencia.

b. Procedimiento.

1. Mandamiento.

Vencido el plazo, sin que la sentencia haya sido cumplimentada, a petición de parte el Tribunal ordenará la ejecución directa, mandando que el o los agentes correspondientes, debidamente individualizados, procedan

¹⁵ Art. 103, LJCA de España.

¹⁶ Es el criterio general del Art. 123 del OCA de Colombia para las sentencias que no condenen a pagar "suma de dinero", vale decir "condenaciones líquidas".

Cfr. Art. 312, Constitución de Uruguay de 1967. Ver MARTINS, Daniel Hugo: **El contencioso administrativo y el acto institucional**, N° 8, 2ª Ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 69.

¹⁷ Es en parte el criterio seguido por el Art. 122 del CCA de Colombia por "condenaciones líquidas". MARRIAGA: **Derecho contencioso administrativo colombiano**, Bogotá, Edit. Aplicación Publicitaria, 1964, p. 289, señala que "sólo cuando es necesario promover un nuevo juicio para ejecutar lo resuelto definitivamente en la contención administrativa, se traslada la competencia de esta jurisdicción especial a la ordinaria" (Arts. 550, 551 y 552 del Código Judicial, idem, Art. 84, ap. c. ley de España).

Ver GONZALEZ PEREZ: **Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso administrativa**, Madrid, Civitas, 1978, p. 1037.

a dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, determinando concretamente lo que deben hacer y el plazo en que deben realizarlo, bajo apercibimiento de hacer efectiva la responsabilidad constitucional ¹⁸.

Las normas procesales generalmente consagran el sistema del **automatismo** de las medidas de ejecución judicial, ante la falta de ejecución administrativa directa en el plazo legal de "gracia", más aún, si la administración resulta condenada al pago de cantidades líquidas, en la que acaban la mayor parte de las ejecuciones ¹⁹.

2. Embargo.

El tribunal puede adoptar, aun de oficio, todas las providencias y resoluciones que estime convenientes para poner en ejercicio las atribuciones que le confiere la Constitución, sin que se le puedan oponer disposiciones que figuran en leyes o en actos de la administración; pero no puede trabarse embargo en los bienes afectados al uso público o a un servicio público ni sobre las contribuciones fiscales afectadas por ley a servicios públicos.

3. Ejecución.

En lo demás, el trámite de ejecución se rige por las normas ordinarias del proceso civil.

La ejecución de la sentencia contra entidades públicas no estatales, entidades privadas o personas de existencia visible, se cumplirá conforme a las disposiciones pertinentes del Código Procesal Civil ²⁰.

4. Suspensión.

a) **¿De la sentencia o de los efectos?**; Notificada la sentencia, podrá solicitarse por parte de la autoridad administrativa que se suspenda su ejecución, con la declaración de estar dispuesto el peticionante a indemnizar los daños y perjuicios que la suspensión causare. No puede hablarse de "suspensión de la sentencia" sino de "suspensión o sustitución de los efectos de la sentencia". No es la sentencia la que se suspende, sino su ejecución. Incluso puede sustituirse por otra prestación a favor del vencedor en el proceso. No es que la sentencia sea declarativa sino que se suspende su ejecución por razones de interés público (v.gr. servicio público), como en los procesos civiles se suspende su ejecución por razones de interés privado (v.gr. inejecutabilidad del bien de familia).

b) Casos: Podrá disponerse la suspensión, sin perjuicio de otros mo-

18 El Art. 162 de la Constitución de Mendoza. Cfr. GUAITA: Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español, ob. cit., pp. 56 y ss.; BIELSA, op. cit., p. 290.

19 Ley de Costa Rica, Arts. 78 y 79.

20 Art. 72 Cód. Mendoza.

tivo graves de interés público, cuando la ejecución: a) determine la supresión o suspensión prolongada de un servicio público; b) motive fundados peligros de trastornos al orden público; c) determine la privación del uso colectivo de un bien afectado a ese uso, siendo éste real y actual, siempre que no medie interés público mayor; d) trabe la percepción de contribuciones fiscales que aparezcan regularmente establecidas y que no hayan sido declaradas inconstitucionales en sentencia basada en autoridad de cosa juzgada; y e) por la magnitud de la suma que debe abonarse, provoque graves inconvenientes al tesoro público, caso en el cual el tribunal establecerá el pago por cuotas ²¹.

c) **Indemnización. Procedimiento:** La Administración Pública siempre deberá resarcir el daño que produzca el acto suspensivo, cuyo monto será establecido por el Poder Judicial. Para ello, del pedido de suspensión se corre traslado a la contraparte; si ésta al contestar no se allana, el tribunal fijará audiencias para que se agregue, realice y alegue sobre las pruebas, las que deberán ofrecerse en los respectivos escritos.

El tribunal, antes o después de la audiencia, podrá decretar las medidas para mejor proveer que considere pertinentes. Si se resuelve la suspensión, fijará plazo máximo de la misma y el monto de la indemnización. La indemnización que el tribunal fija deberá abonarse dentro de cierto plazo. En caso de no depositarse en término el importe de la indemnización fijada, a la orden del tribunal y para su pago sin más trámite, la suspensión quedará sin efecto ²².

La suspensión de los efectos de la sentencia puede ser temporaria o definitiva. Todos los códigos reglan el primer supuesto, que se trata de la indemnización compensatoria durante el plazo de suspensión. Otro es el régimen para el supuesto de inejecución definitiva, porque realmente se trata de sustitución de los efectos totales de la sentencia, pues se sustituye el mandato ejecutorio de la sentencia por otra clase de objeto jurídico ²³.

5. Sustitución.

a) **Casos.** Como indica Bielsa, en esta materia hay dos principios antagónicos: la ejecutoriedad de las decisiones jurisdiccionales y la repara-

21 FIORINI, ob. cit., pp. 327-328. Cfr. LJCA, España, Arts. 105-106-107; Código de Santa Fe, Art. 100; La Rioja, Art. 98; Jujuy, Arts. 105 y 106; Santiago del Estero, Arts. 87 y 93; Mendoza, Art. 74.

Ver, DROMI, José Roberto: **Prerrogativas y garantías administrativas**, UNSTA, Tucumán, 1979, pp. 147-148.

22 GONZALEZ PEREZ, Comentarios, ob. cit. pp. 1227 y ss.
LJCA, España, Arts. 106-107.

Cfr. Art. 75 Cód. Mendoza, fija 60 días de plazo. Idéntica reglamentación de la suspensión de ejecución de sentencia hace el Anteproyecto Nacional de 1974/75, Arts. 54 a 58.

23 FIORINI, op. cit., pp. 326-327.

ción patrimonial del damnificado. La ley debe evitar que el accionante se vea obligado para ser indemnizado a ejercer una acción de reparación, pues la obligación de reparación está implícita en la sentencia y la sustitución de la ejecución por una reparación debe tramitarse incidental y subsidiariamente en el mismo expediente principal²⁴.

Se trata de un caso de "**suspensión definitiva de los efectos de la sentencia**", que se reemplaza o sustituye porque "el cumplimiento de la sentencia se suple por el pago de una indemnización".

b) **Procedimiento.** Del pedido de sustitución, al igual que en el supuesto de suspensión, se corre traslado a la contraria; si ésta al contestar no se allana, el tribunal fijará dentro de los días siguientes audiencia para que se agregue, realice y alegue sobre las pruebas, las que deben ofrecerse en los respectivos escritos.

El tribunal, antes o después de la audiencia, puede decretar las medidas para mejor proveer que considere pertinentes debiendo dictar la resolución, previa vista al Fiscal. Si resuelve la ejecución sustitutiva fijará el monto de la indemnización.

Las indemnizaciones que el tribunal fije deben abonarse dentro del plazo legal o judicial a contar desde la notificación. En caso de no depositarse en plazo el importe de la indemnización fijada, a la orden del tribunal y para su pago sin más trámite, la sustitución queda sin efecto, al igual que la suspensión.

II. - RECURSOS

1. Tipos

Las finalidades de los recursos es obtener la reforma de una sentencia dictada por un órgano de categoría inferior (en el caso de doble instancia) o el mismo órgano (en el caso de única instancia).

Los recursos jurisdiccionales se clasifican en:

- a) **Recursos ordinarios:** son aquéllos para cuya procedencia no se requieren causas específicas y los poderes jurisdiccionales del órgano juzgador no están limitados en forma especial. En el proceso administrativo, similar en su esencia al proceso civil, generalmente se instituyen tres: el de **aclaratoria**, el de **reposición**, contra las providencias de mera tramitación y el de **apelación** contra las sentencias de primera instancia.

24 Ver BIELSA: **Sobre lo contencioso administrativo**, 3º Ed., Santa Fe, Castellví, 1964, p. 284.

- b) **Recursos extraordinarios:** son totalmente opuestos a los ordinarios, Necesitan, para su procedencia, que se configure una causal señalada específicamente por la ley y los poderes del tribunal "ad quem" se encuentren limitados. Ejemplos típicos de esta clase de recursos, son los de **casación** y **nulidad** (casación por violación de las formalidades del procedimiento).
- c) **Recursos excepcionales:** Proceden contra las sentencias firmes, no obstante la cosa juzgada que hubieren causado. Por ej.: el de **revisión** ²⁵.

2. Procesos de única instancia.

Los recursos, regulados por los códigos locales ²⁶, contra las sentencias en el proceso administrativo, dictadas en una sola y única instancia, como lo prevé el derecho público provincial argentino, que ha adjudicado a los Superiores Tribunales de Provincia la competencia procesal administrativa, son los mismos: "Contra la sentencia definitiva sólo podrán deducirse los recursos de **aclaratoria**, **revisión** y **nulidad**" ²⁷.

Tales recursos son los que se interponen contra la sentencia definitiva y por ante el mismo tribunal competente en lo procesal administrativo. Por otra parte, en el orden provincial la competencia se atribuye al más alto tribunal local (Suprema Corte, Superior Tribunal, etc.) como jurisdicción ordinaria y exclusiva. Siendo así no hay apelación ni casación, sino solamente el recurso extraordinario ante la Corte Suprema de la Nación, previsto por la ley 48, art. 14.

3. Procesos de doble instancia.

Cuando se prevé más de una instancia (v.gr. en el derecho procesal administrativo argentino —pero en el orden nacional —, colombiano, español, etc.), los recursos jurisdiccionales son los típicos: ordinarios (aclaratoria, reposición, apelación), extraordinarios (casación y nulidad) y excepcionales (revisión).

4. Aclaratoria.

Los códigos procesales suelen prever el recurso de aclaratoria, que,

25 JIRON VARGAS, Enrique; MERY BRAVO; SARIC PAREDES, Alejandro: Lo contencioso administrativo, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1959, p. 104.

GONZALEZ PEREZ: Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso administrativa, Madrid, Civitas, 1978, pp. 1114 y ss.

26 FIORINI: Qué es el contencioso, Bs. As., Abeledo Perrot, 1955, p. 328; BIELSA: Sobre lo contencioso administrativo, 3º Ed., Santa Fe, Castellvi, 1954, p. 270, dice: "respecto de los recursos que decide el tribunal, observaremos que ellos conciernen a la claridad, unidad y validez del fallo, y son respectivamente el de aclaratoria, el de revisión y el de nulidad".

27 Cfr. Art. 63, CPA, Mendoza.

como su nombre lo indica, sirve para el esclarecimiento de cuestiones de carácter material ²⁸, errores materiales, conceptos oscuros u omisiones simples.

En realidad, y conforme a principios de rigor técnico, la aclaración no es un recurso, pues no contiene una pretensión de reforma de una resolución judicial, sino meramente la aclaración de puntos ambiguos u oscuros.

5. Reposición.

Procede el recurso de reposición o revocatoria respecto de las providencias simples o sentencias interlocutorias, a fin de que se las deje sin efecto o se las modifique por contrario imperio. Su trámite se rige generalmente por las normas del Código de Procedimiento en lo Civil y Comercial.

La sentencia definitiva no es susceptible de reposición. No es admisible el recurso de reposición cuando ya se ha interpuesto el de apelación ²⁹. Mientras la resolución no ha sido notificada el juez puede revocarla o modificarla de oficio y sin sustanciación.

6. Apelación.

La titularidad del recurso pertenece a aquél en quien concurran los siguientes requisitos:

1. Que haya sido parte en el proceso anterior; y
2. Que la resolución dictada en aquel proceso le sea desfavorable o perjudicial.

El perjuicio no sólo fundamenta la apelación sino la adhesión a ella por parte del apelado.

Respecto a las resoluciones susceptibles del recurso son impugnables las sentencias definitivas e interlocutorias de los tribunales de primera instancia. La regla general es la procedencia del recurso. Las excepciones es decir, las resoluciones inapelables, están configuradas como tales según el proceso en que haya sido dictadas (aquellas inferiores a cierta cuantía; las que se refieren a personal, siempre que no involucren separación del servicio, etc.) o por la naturaleza de ella (autos sobre peticiones de recibimiento o práctica de pruebas, los autos que declaren abandono de la instancia, los que recaen en incidentes de acumulación, etc.

El trámite de alzada ante el tribunal es similar al que se establece en muchos procedimientos civiles. Va desde la interposición del recurso ante el tribunal que dictó la resolución apelada, hasta la sentencia de segunda instancia.

Los efectos de este recurso son suspensivos y devolutivos.

28 Art. 64 CPA, Mendoza.

29 Puede interponerse la apelación en subsidio de la reposición. Ver SAGGESE y PEREZ CORTES: Sustanciación de la apelación subsidiaria cuando se desestima in limine la reposición, JA., 1968-V, p. 657.

7. Nulidad.

El recurso jurisdiccional de nulidad no puede confundirse con el clásico recurso contencioso administrativo de anulación. En el derecho español se lo considera como un verdadero recurso de casación por violación de las formalidades del procedimiento. En efecto, las causales que autorizan la interposición de la nulidad procesal administrativa están comprendidas, por lo común, dentro de las que autorizan la casación según la ley procesal civil.

El recurso de nulidad procede:

- a) Cuando la sentencia resuelve cosas que son antitéticas, dispone en la parte resolutive lo contrario de lo que en los considerandos expresa o en éstos incurre en contradicción.
- b) Cuando los representantes de la Administración Pública han procedido a hacer reconocimientos o transacciones sin la autorización respectiva.
- c) Cuando en el procedimiento se han omitido trámites sustanciales que inciden sobre los resultados del fallo, pero que no han sido consentidos por las partes.
- d) Cuando la sentencia presenta defectos esenciales de forma, o no decide sobre cuestiones expresamente planteadas en la relación procesal.

El plazo para deducir el recurso es generalmente breve de 5 (cinco) o 10 (diez) días, desde la notificación de la sentencia.

Del recurso se corre traslado a la contraria. Evacuado el traslado o vencido el plazo para hacerlo si se ha ofrecido prueba se sustanciará. Luego, el tribunal dictará resolución, previa vista al Fiscal.

Si el tribunal declara la nulidad de la sentencia, deberá dictar un nuevo fallo. La sentencia o auto que falle el recurso jurisdiccional de nulidad no es impugnable por ningún otro recurso.

En lo que se refiere al procedimiento, en el derecho español se sigue el establecido para los incidentes, y la competencia corresponde siempre al Tribunal Supremo, en salas o en plenos según los casos. Los efectos varían si las resoluciones atacadas han sido dictadas por un Tribunal provincial (primera instancia) o por el Tribunal Supremo (alzada). Aunque el asunto es discutible, por no estar establecido explícitamente en la ley, la opinión más acertada es que en el primer caso produce sólo efecto devolutivo-, mientras que en el segundo produce ambos: suspensivo y devolutivo.

8. Revisión.

El recurso de revisión procederá ³⁰:

- a) Si después de dictada la sentencia se recobran o descubren pruebas decisivas que la parte ignoraba que existían o no pudo presentarlas por fuerza mayor, o porque las tenía la parte en cuyo favor se ha dictado el fallo.
- b) Si la sentencia ha sido dictada apoyándose en documentos cuya falsedad ha sido declarada en un fallo, y este hecho no se denunció en el juicio, o se resolvió después de la sentencia.
- c) Si la sentencia se ha dictado fundándose en la prueba testimonial y los testigos son condenados posteriormente por falso testimonio en las declaraciones que sirvieron de fundamento a la sentencia.
- d) Si se prueba con sentencia firme que existió prevaricato, cohecho o violencia al dictarse la sentencia.

El plazo para deducir el recurso generalmente es de treinta (30) días y se cuenta desde que se tuvo conocimiento de los hechos ³¹.

La tramitación del recurso se rige por las normas establecidas para el recurso de nulidad.

El recurso de **revisión** se da contra "**sentencias firmes**". Tales impugnaciones son auténticos recursos, que contienen pretensiones autónomas aunque no ataque inmediato, sino mediato contra la decisión.

30 En el derecho público provincial argentino, está previsto por las propias Constituciones locales (Vgr. Mendoza, Art. 144, inc. 9º). CPA, Mendoza, Art. 65. FIORINI, op. cit., p. 329. Idem ley de la jurisdicción Contencioso de España, Art. 87.

El carácter extraordinario y de excepción del recurso de revisión ha hecho pensar a muchos en su desaparición de la realidad jurídica. No obstante ello la jurisprudencia extranjera en caso del Tribunal Supremo de España, de mayo 1967, que tuvo por preopinante a Arias Ramos, provocó una nota a fallo de Jesús González Pérez, que tituló "El recurso de revisión todavía existe", en R.A.P., N° 54, Madrid, 1967, pp. 295-299.

31 Generalmente los códigos regulan distintos plazos, según las diversas causas y cada uno de ellos con un modo de computar. La competencia para conocer y fallar el recurso corresponde al Tribunal Supremo. Su titularidad corresponde a la parte agraviada por la sentencia objeto de recurso. No se suspende la ejecución de la sentencia firme atacada, por la interposición del mismo y el fallo que recaiga en éste es inimpugnable.

Algunos autores ³² consideran un tercer género de recursos, añadiendo a la clásica bipartita entre recurso ordinario y extraordinario, los recursos **excepcionales**.

32 Comparten este criterio, ALCALA ZAMORA y CASTILLO: Los recursos en nuestras leyes procesales, en Estudios de Derecho Procesal, Madrid, 1934, p. 60.
BALLBE: Sistemática de derecho administrativo, Barcelona, 1947, p. 47.
GUAITA: Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español, RAP, N° 9, Madrid, 1952, p. 77.
GONZALEZ PEREZ: El recurso de apelación ordinario contencioso administrativo, RAP, N° 4, Madrid, 1951, p. 193 y en La sentencia administrativa: su impugnación y efectos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, pp. 108, 109 y 163.