

LEGISLACIÓN USUAL COMENTADA

DERECHO ADMINISTRATIVO



TOMO II

— MINISTERIOS —

RÉGIMEN DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
INTERADMINISTRATIVOS

CREACIÓN DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SISTEMAS
DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO NACIONAL

NORMAS DEL CÓDIGO PENAL APLICABLES
A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EXPROPIACIONES

NORMAS DEL CÓDIGO CIVIL Y CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL
DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN AL ÁMBITO
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

MEDIDAS CAUTELARES



NIDIA KARINA CICERO

Directora

ERNESTO BUSTELO - RODOLFO E. FACIO

PABLO ESTEBAN PERRINO - GUILLERMO SCHEIBLER

GUSTAVO E. SILVA TAMAYO - RAMIRO SIMÓN PADRÓS

JOSÉ MANUEL UGARTE - JORGE VILLADA

Autores

THOMSON REUTERS

LA LEY



Cicero, Nidia Karina

Legislación usual : derecho administrativo . - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2015.
v. 2, 1120 p.; 24x17 cm.

ISBN 978-987-03-2867-4

1. Derecho Administrativo. I. Título

CDD 342

© Nidia Karina Cicero, 2015
© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2015
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada: 500 ejemplares

ISBN 978-987-03-2867-4 (Tomo II)
ISBN 978-987-03-2865-0 (Obra completa)

SAP 41796628

ARGENTINA

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO NACIONAL⁽¹⁾

Por Pablo Esteban Perrino

/// **NORMAS APLICABLES:** Ley N° 3952, art. 6°; Ley N° 23.982, art. 22; Ley N° 11.672, t.o. Decreto 740/2014, arts. 165 a 170; Ley N° 17.454 (t.o. por decreto 1042/1981), arts. 37 y 513.

/// COMENTARIO

1. LOS PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN DE PODERES Y DE TUTELA EFECTIVA Y LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO

El cabal cumplimiento por parte del Estado de los mandatos judiciales es lo natural y lógico en el Estado de Derecho. Dicha regla es el corolario necesario de dos de sus principios fundamentales básicos, de raigambre constitucional, como son el de separación de poderes y de la tutela judicial efectiva⁽²⁾.

Como hemos señalado con Cassagne⁽³⁾, el primero "viene a imprimir un neto carácter garantístico a las relaciones Estado-ciudadano, en el marco del equilibrio que impone la técnica divisoria ya que es evidente que si los jueces carecieran de atribuciones para ordenar el cumplimiento de sus sentencias contra el Estado, el Po-

(1) Trabajo efectuado con la colaboración de Juan Pablo Perrino, sobre la base del artículo *Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional*, publicado en la Revista de Derecho Administrativo n° 91, enero/febrero 2014, ps. 223/241.

(2) Ver y ampliar en HUTCHINSON, TOMÁS, *Derecho procesal Administrativo*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, ps. 364 y ss.

(3) CASSAGNE, JUAN CARLOS y PERRINO, PABLO ESTEBAN, *El nuevo proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, ps. 428/429.

der Judicial no podría compensar el peso de los demás poderes del sistema. Si eso ocurriera, no podría decirse que en un determinado país existe un Estado de Derecho"⁽⁴⁾.

A su vez, el segundo principio mencionado traduce una regla que es casi un complemento de la separación de poderes por cuanto de nada valdría con reconocer la potestad de cognición de los jueces en el plano formal si no se cuenta con un régimen de ejecución de las sentencias que asegure la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante su aplicación idónea, en lo que debe considerarse comprendida, por implicancia, la potestad judicial de ordenar el cumplimiento directo de las sentencias⁽⁵⁾.

Es que, como dice González Pérez, "la tutela jurisdiccional no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. La pretensión no quedará satisfecha con la sentencia que declare si está o no fundada, sino cuando lo mandado en la sentencia sea cumplido. Si la sentencia declara que la pretensión es conforme al ordenamiento jurídico y accede a lo pedido, la tutela jurisdiccional no será efectiva hasta que se efectúe el mandato judicial y el que accionó obtenga lo pedido"⁽⁶⁾.

La mencionada relación entre los principios de separación de poderes y tutela judicial efectiva con la ejecución de los mandatos judiciales condenatorios contra el Estado ha sido especialmente puesta de relieve por los órganos del sistema interamericano de

(4) En la famosa causa "Sosa, Eduardo Emilio c. Provincia de Santa Cruz", fallada el 14/9/2010, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de manera elocuente, sostuvo que el incumplimiento por parte de dicha provincia de una sentencia dictada por ese Alto Tribunal "constituye un desconocimiento del principio de división de poderes que las provincias se han comprometido a garantizar (arts. 5º, 116 y 117 de la Constitución Nacional), a la par que afecta la relación de subordinación propia del federalismo al que deben sujetarse todas las provincias argentinas cuando reciben un mandato del poder federal de la República (BIDART CAMPOS, GERMÁN; Manual de la Constitución Reformada, T. I, Ediar, 1998, p. 462)". Seguidamente apuntó que "La Constitución Nacional autoriza al Congreso de la Nación a garantizar la forma republicana de gobierno (arts. 61 y 75 inc. 31), que se vería privada de la base misma que la sustenta si se ignorasen las atribuciones que el texto constitucional reconoce a esta Corte para la resolución de controversias con carácter final, quedando desquiciadas las funciones estatales, con el consiguiente desamparo de las garantías constitucionales" (Fallos: 333:1771).

(5) CASSAGNE, y PERRINO, cit., ps. 428/429.

(6) GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 2011, p. 1022.

protección de derechos humanos. Así, la Comisión Interamericana de Derecho Humanos ha expresado: "Para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además sea independiente, imparcial y que sus sentencias sean cumplidas. Ello constituye un derecho que los Estados miembros de la OEA y especialmente los Estados partes de la Convención Americana se encuentran en la obligación de respetar y de garantizar a toda persona sujeta a su jurisdicción. El cumplimiento de las sentencias del Poder Judicial está íntimamente relacionado entonces con el concepto mismo de la función jurisdiccional del Estado. El principal objetivo de dicha función es satisfacer la realización del derecho y la garantía del orden jurídico y de la libertad individual en los casos concretos y mediante decisiones que obliguen a las partes del respectivo proceso, para que haya paz y armonía social. El corolario de la función jurisdiccional es que las decisiones judiciales sean cumplidas, ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva, con el auxilio de la fuerza pública de ser ello necesario. El incumplimiento de sentencias judiciales no sólo afecta la seguridad jurídica sino también vulnera los principios esenciales del Estado de derecho. Lograr la ejecución de las sentencias judiciales constituye así un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho". Asimismo, la Comisión destacó que la obligación de los Estados prevista en el art. 25 de la Convención de establecer un recurso efectivo que redunde en el desarrollo de un proceso con las debidas garantías, incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado⁽⁷⁾.

En igual sentido, la Corte Interamericana de Derecho Humanos en el conocido caso "Baena" ha señalado: "para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva, en la cual

(7) CIDH, 4/12/2000, Informe N° 110/00, Caso 11.800, "César Cabrejos Bernuy, Perú". En el caso se había demandado al Estado peruano por haber violado el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 25 de la Convención Americana por incumplir sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Segunda sala civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Dichas sentencias habían dispuesto en dos oportunidades la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy al cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú, y las autoridades reincorporaron dos veces al peticionario a su cargo, pero lo volvieron a pasar a retiro de forma inmediata, reproduciendo en ambas oportunidades el respectivo acto administrativo. La CIDH concluyó que Perú había violado los arts. 25 y 1.1 de la Convención.

se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho⁽⁸⁾.

A su vez, en la causa "Furlan y Familiares" el Tribunal ha sostenido: "en los términos del art. 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado"⁽⁹⁾. Asimismo el tribunal ha expresado "que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora"⁽¹⁰⁾.

2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO NACIONAL

No existe una regulación orgánica en la que se aborden todos los aspectos atinentes al procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional. Su régimen se integra con un heterogéneo grupo de normas que se fueron dictando con el suceder de

(8) Caso "Baena Ricardo y otros c. Panamá", sentencia de 28/11/2003.

(9) Caso "Furlan y familiares c. Argentina", sentencia del 31/8/2012 y sus citas.

(10) Caso "Furlan y familiares c. Argentina", sentencia del 31/8/2012 y sus citas.

protección
los efecti-
ue se pro-
n de tales
ntegrante
lo amplio
respecto
o" (8).

al ha sos-
es posible
La prime-
cación de
amparen
violen sus
ción de los
ar los me-
s definiti-
era que se
ocidos. El
del dere-
la aplica-
tividad de
ido a que
a sobre el
por ende,
esidad de
del dere-
"que para
ción debe

ENCIAS

den todos
sentencias
in hetero-
uceder de

sus citas.

7 sus citas.

los tiempos —muchas veces al calor de las cíclicas situaciones de emergencia económica financiera por las que ha atravesado nuestro país—, como así también por las disposiciones pertinentes de la legislación procesal civil y comercial, de aplicación analógica al proceso contencioso administrativo⁽¹¹⁾. Por tal motivo, para la adecuada comprensión del tema, estimamos indispensable efectuar un breve desarrollo de su evolución histórica.

2.1. La ley 3952⁽¹²⁾ y el efecto declarativo de las sentencias

La ley 3952 del año 1900, conocida como Ley de Demandas contra la Nación, estableció en su art. 7° el carácter meramente declara-

(11) CNFed. Contencioso Administrativo, sala II, 20/10/2004, *in re* "Enecor SA, inc. Rendición de Cuentas c. Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE) s/ Deligencia preliminar", causa 4419/04; sala IV, 7/11/2000, *in re* "SISTECO - Sistemas de Computación S.A. c. M° de Cultura y Ed. de la Nación s/ contrato administrativo", causa 24.582/97.

(12) A diferencia del derecho público provincial en el cual nunca se desconoció el derecho de los sujetos interesados de demandar en juicio a las provincias y, en general, la facultad de los jueces para ejecutar las decisiones condenatorias contra las provincias y los municipios, en el orden federal se acuñaron dos reglas diametralmente opuestas a las indicadas como fueron la indemandabilidad del Estado y el efecto declarativo de la sentencias estimatorias (ver: MUÑOZ, GUILLERMO A., "La ejecución de sentencias contra el Estado en el derecho argentino", en la obra *Fragmentos y testimonios del derecho administrativo*, GRECCO, CARLOS M. y MUÑOZ GUILLERMO A., Ad Hoc, Buenos Aires, 1999, ps. 654 y ss.). Así, por ejemplo mientras que en el art. 129 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1854 se admitía la justiciabilidad de la Provincia y la jurisdicción judicial exclusiva para ello y en la Constitución de 1889 (inspirándose en el sistema de la "Court of Claims" norteamericana) se atribuía a la Suprema Corte de Justicia provincial la potestad de mandar a cumplir directamente sus sentencias por las oficinas o empleados si la autoridad administrativa no lo hiciera dentro de los sesenta días de la respectiva notificación, en el ámbito federal se forjaba pretoriamente el principio de la no demandabilidad del Estado con apoyo en el vetusto y superado principio de la inmunidad soberana (CASSAGNE y PERRINO, *cit.* p. 429). En efecto, a partir de los pronunciamientos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos "Seste, Vicente y Seguich, Antonio", del 29 de septiembre de 1864 (Fallos: 1:317), y "Gómez, José Cándido", del 1 de junio de 1865 (Fallos: 2:36), para enjuiciar al Estado Nacional se exigió obtener su consentimiento mediante el dictado de una ley del Congreso (venia legislativa), con sustento en las cláusulas constitucionales que asignan a dicho cuerpo la facultad de crear recursos, arreglar el pago de la deuda interior y fijar anualmente el presupuesto por el cual se autorizan los gastos que efectúa el Poder Ejecutivo (arts. 4° y 67, incs. 1°, 2°, 6° y 7° y 86, inc. 13 de la Constitución Nacional). Señala Muñoz que después de estos pronunciamientos de la Corte Suprema nacional "hubo un período signado por la incertidumbre. Nadie sabía bien si estas demandas debían ser tramitadas y resueltas por el Congreso; si la intervención de éste se circunscribía a expresar el consentimiento para que la Nación fuera demandada; y, en este último caso, si la cuestión debía ser decidida por el Poder Ejecutivo o el Judicial. La cuestión recién comenzó a aclararse

rativo de las sentencias de condena contra el Estado Nacional⁽¹³⁾. Dicho formidable privilegio se lo justificó en la necesidad de conferirle al Estado el tiempo suficiente para tomar los recaudos del caso a fin de no verse compelido a tener que hacer frente a una erogación sin haber tenido la posibilidad, en forma previa, de incluirlo en su presupuesto⁽¹⁴⁾.

Como destaca Luqui, "las únicas excepciones a la inejecución de las sentencias contra la Nación fueron establecidas por la Corte Suprema para las casos de expropiaciones no indemnizadas y de interdictos de recobrar la posesión"⁽¹⁵⁾.

2.2. El fallo de la Corte Suprema en la causa "Pietranera" y la flexibilización del efecto declarativo

Un profundo cambio de rumbo se produjo a partir del fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia en el conocido caso "Pietranera"⁽¹⁶⁾, dictado el 7/9/1966, a través del cual se efectuó una interpretación flexible del rígido texto del art. 6º⁽¹⁷⁾ de la ley 3952. En el caso se había ordenado el desalojo del Estado Nacional del inmueble de las actoras y se le había intimado para que dentro del

con la ley 675 (Adla, 1852-1880, 983) que fue una ley medida, una ley por la cual se autorizó a un particular para demandar a la Nación ante la justicia nacional. Si bien en el curso del debate parlamentario que la precedió se volcaron opiniones totalmente contrapuestas, a partir de ese momento quedó relativamente establecido que la Nación sólo podía ser demandada con su previo consentimiento, y que el Congreso era el órgano del Estado competente para expresarlo" (MUÑOZ, GUILLERMO ANDRÉS, "El reclamo administrativo previo", LA LEY, 1988-A, 1048 y ss.).

La ley 3952 eliminó la exigencia de obtener el consentimiento del Estado Nacional para poder demandarlo y se lo sustituyó por la exigencia de un reclamo administrativo previo a la promoción del pleito (art. 1º). Sin embargo, debido a la interpretación restrictiva de la ley se descartó su aplicación a los casos en que el Estado actuaba como "poder público". Por tal razón, en el año 1934 a través de la ley 11.634 se modificó la ley 3952 y se estableció la aplicación del recaudo del reclamo previo para cualquier tipo de pleito, tanto cuando obraba en "su condición de persona jurídica" como "de derecho público".

(13) Actualmente corresponde al art. 6º, ya que, por medio de la ley 26.939, que aprobó el Digesto Jurídico Argentino, se eliminó el art. 6º del texto original de la ley 3952.

(14) ABERASTURY (h.), PEDRO, *Ejecución de sentencias...*, cit., p. 35. Ver, en este sentido, el precedente de Fallos: 171:43.

(15) LUQUI, ROBERTO ENRIQUE, *Revisión judicial de la actividad administrativa*, Astrea, Buenos Aires, 2005, t. 2, p. 425; conf. Fallos: 186:151; 217:420; 247:190.

(16) Fallos: 265: 291.

(17) De acuerdo al texto actualizado por el Digesto Jurídico Argentino, ley 26.939.

plazo de diez días manifieste la fecha en que lo desalojaría, bajo apercibimiento de establecerlo judicialmente. Contra dicha pronunciamiento el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario federal invocando la violación del efecto declarativo consagrado en el citado art. 6º⁽¹⁸⁾.

La Corte rechazó el recurso y confirmó la decisión de la alzada. Para así resolver sostuvo: "Que la regla del art. 7º, ley 3952, ha de entenderse en su significado cabal. Su propósito no es otro que evitar que la Administración Pública pueda verse colocada, por efecto de un mandato judicial perentorio, en situación de no poder satisfacer el requerimiento por no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin o en la de perturbar la marcha normal de la Administración Pública. Desde ese punto de vista, la norma aludida es razonable. Pero en modo alguno significa una suerte de autorización al Estado para no cumplir las sentencias judiciales. Ello importaría tanto como colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respeto. Por ello, ha dicho este tribunal que el art. 7º, ley 3952, no descarta la pertinencia de una intervención judicial tendiente al adecuado acatamiento del fallo, en el supuesto de una irrazonable dilación en su cumplimiento por la Administración Pública (Fallos: 253:312). Y en un caso en el que se trataba de un interdicto de recobrar la posesión, mediando un acto estatal manifiesto y gravemente ilegítimo de despojo o privación 'por la fuerza' de la posesión de un particular, se sentó el principio de que reconocer carácter declarativo a la sentencia que ordena su cesación, sería tanto como admitir que aquella norma —art. 7º, ley 3952— autoriza la frustración de la garantía constitucional de la propiedad (Fallos: 247:190)". "Que en el caso de autos la legitimidad de arbitrar una prudente medida destinada a hacer cumplir la sentencia aparece palmaria, ya que otra interpretación del art. 7º, ley 3952, conduciría a ponerlo en colisión con la aludida garantía constitucional de la propiedad. Se ha dispuesto por sentencia firme el desalojo del inmueble ocupado por el Estado; la prolongación sine die de esta ocupación sin derecho vendría a ser una suerte de expropiación sin indemnización o, cuanto menos, una traba esencial al ejercicio del derecho de propiedad".

Con sustento en el razonamiento expuesto, en el último considerando del fallo, la Corte concluyó que resultaba prudente la sentencia apelada en tanto no había fijado plazo de cumplimiento,

(18) De acuerdo al texto actualizado por el Digesto Jurídico Argentino, ley 26.939.

sino que había requerido del Gobierno Nacional que manifieste en qué fecha iba a desalojar el inmueble, con lo que el intimado quedaba en condiciones para tomarse el plazo razonable que correspondía. Asimismo, señaló que la advertencia final de que en caso de silencio, el plazo de desalojo sería fijado judicialmente no era sino *"el corolario lógico de la potestad de los jueces de hacer cumplir sus decisiones en defensa del imperio del derecho"*.

Si bien en el fallo recaído *in re* "Pietranera" no se declaró la invalidez constitucional del citado art. 6º⁽¹⁹⁾, se lo reinterpreto dando lugar a la creación pretoriana de un procedimiento para hacer posible la ejecución de los mandatos judiciales.

Como recuerda Galli Basualdo⁽²⁰⁾, el criterio sentado en el citado pronunciamiento fue reiterado por el alto Tribunal en numerosas sentencias posteriores atinentes al cobro de alquileres⁽²¹⁾, haberes de retiros militares⁽²²⁾, indemnizaciones de daños y perjuicios⁽²³⁾, ejecución de honorarios⁽²⁴⁾, levantamiento de medidas cautelares⁽²⁵⁾, etc. En todos los casos se verificó si el Estado contaba con los fondos presupuestarios para atender a la condena judicial firme, como también si no se perturbaba la marcha normal de la Administración⁽²⁶⁾.

2.3. La fijación por los jueces del plazo para el cumplimiento de la sentencia

Tiempo después del fallo recaído en la causa "Pietranera" se abrió paso un período en el cual los tribunales pasaron a fijar directamente el plazo de cumplimiento de la sentencia, vencido el cual se daba inicio al procedimiento de ejecución forzada. Así, recuerda Muñoz que "los embargos ejecutivos en las cuentas públi-

(19) De acuerdo al texto actualizado por el Digesto Jurídico Argentino, ley 26.939.

(20) GALLI BASUALDO, MARTÍN, "La ejecución de sentencias contra el Estado", AA.VV. *Derecho procesal administrativo*, dirigida por TAWIL, GUIDO, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 520/521.

(21) Fallos: 269:448; 278:127.

(22) Fallos: 269:460.

(23) Fallos: 277:16.

(24) Fallos: 295:467; 304:120.

(25) Fallos: 302:349.

(26) MURATORIO, JORGE, "Ejecución de sentencias contra el Estado", en AA.VV. *Control de la Administración Pública*, RAP, Buenos Aires, 2003, p. 799.

cas, las transferencias de grandes sumas a los juicios, la ejecución compulsiva de las sentencias, fueron hechos cotidianos durante aproximadamente veinte años”⁽²⁷⁾.

2.4. La emergencia económica financiera y la ley 23.982

Como consecuencia de las dificultades del Estado Nacional para hacer frente al abultado pasivo judicial y de la precaria situación económica del país, se dictaron sucesivas normas por las cuales se dilató y suspendió el cumplimiento de las sentencias condenatorias a pagar sumas de dinero, tales como el decreto 679/1988⁽²⁸⁾, la ley 23.696⁽²⁹⁾ y el decreto 34/1991.

Este proceso desembocó en el dictado de la ley 23.982, publicada en el Boletín Oficial del 23/8/1991, por la cual, en el marco de la situación de emergencia económica declarada por la ley 23.696, se dispuso la consolidación⁽³⁰⁾ de todas las obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1/4/1991 que consistan en el pago de sumas de dinero o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero (art. 1°) y que se encuentren incluidas en alguno de los siguientes supuestos: a) que medie o hubiera mediado controversia judicial o administrativa acerca de los hechos o el derecho aplicable; b) que el crédito o derecho reclamado, judicial o administrativamente, haya sido alcanzado por suspensiones dispuestas por leyes o decretos dictados con fundamento en los poderes de emergencia del Estado⁽³¹⁾ hasta el 1° de abril de 1991, y su atención no haya sido dispuesta o instrumentada por otros medios; c) cuando el crédito

(27) MUÑOZ, cit. p. 664.

(28) Este decreto nunca tuvo vigencia ya que fue observado por el entonces existente Tribunal de Cuentas de la Nación (ver: CASSAGNE, JUAN CARLOS, “Sobre la ejecución de las sentencias que condenan al Estado a pagar sumas de dinero”, ED, 128-920; TAWIL, cit., T. II, p. 485 y LUQUI, cit., T. II, p. 431).

(29) Capítulo VII.

(30) Según lo dispone el art. 17 de la ley 23.982, “La consolidación legal del pasivo público alcanzado por la presente implica la novación de la obligación original y de cualquiera de sus accesorios así como la extinción de todos los efectos inmediatos, mediatos o remotos que la imposibilidad de cumplir sus obligaciones por parte de cualquiera de las personas jurídicas u organismos comprendidos por el art. 2° pudieran provocar o haber provocado. En lo sucesivo sólo subsisten a su respecto los derechos derivados de la consolidación. Asimismo, la cancelación de obligaciones con cualquiera de los Bonos de Consolidación creados por la presente ley extinguirá definitivamente las mismas”.

(31) Por ejemplo: ley 23.696 y decretos 34/1991, 53/1991 y 383/1991.

sea o haya sido reconocido por pronunciamiento judicial aunque no hubiere existido controversia, o ésta cesare o hubiere cesado por un acto administrativo firme, un laudo arbitral o una transacción; d) cuando se trate de obligaciones accesorias a una obligación consolidada; y e) cuando el Estado hubiera reconocido el crédito y hubiera propuesto una transacción en los términos del inc. a).

Asimismo, la ley 23.982 dispuso el carácter meramente declarativo de las sentencias judiciales, de los actos administrativos firmes, de los acuerdos y transacciones y de los laudos arbitrales que reconocieran la existencia de obligaciones alcanzadas por la consolidación (art. 3°). Además, ordenó el levantamiento de todas las medidas ejecutivas o cautelares dictadas en contra del Estado Nacional y prohibió que en el futuro se dispusiera la traba de medidas cautelares o ejecutorias respecto de las obligaciones consolidadas.

Como explica Adaglio, "la consolidación significó para el Estado poder cancelar tales obligaciones a plazo, en efectivo o con bonos, sometiendo al acreedor a una espera y reemplazando los intereses ordenados en la sentencia, por los previstos en la ley de consolidación, a partir de aquella fecha"⁽³²⁾.

No obstante la sustancial restricción al derecho de los acreedores que significó el régimen de consolidación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su validez constitucional con sustento en los poderes de emergencia del Estado⁽³³⁾.

(32) ADAGLIO, ALEJANDRO, "Procedimientos administrativos y ejecución de sentencias contra el Estado", AA.VV., *Procedimiento administrativo*, T. IV, POZO GOWLAND, HÉCTOR M., HALPERIN, DAVID, LIMA, FERNANDO JUAN, AGUILAR VALDEZ, OSCAR Y CANOSA, ARMANDO (directores), La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 1218.

(33) En más de una ocasión el alto tribunal de la República ha expresado que, a fin de analizar la validez constitucional del régimen de consolidación, es imprescindible tener en cuenta su carácter de legislación de emergencia (Fallos: 318:1887; 321:1984, entre muchos otros), así como que la restricción que aquélla impone al ejercicio normal de derechos patrimoniales tutelados por la Constitución debe ser razonable, limitada en el tiempo y constituir un remedio a la grave situación excepcional, sin provocarla mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido (Fallos: 330:3002). Asimismo ha sostenido que la aplicación del sistema de consolidación de deudas no priva al acreedor del resarcimiento patrimonial declarado en la sentencia, sino que sólo suspende temporalmente la percepción íntegra de las sumas adeudadas, circunstancia que obsta a la declaración de inconstitucionalidad (Fallos: 317:739, 318:1887; 322:82; 330:3002, entre otros). Sin embargo, en algunas situaciones puntuales la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la consolidación. Ello ocurrió, por ejemplo, frente a una acreencia de una jubilada de 93 años (Fallos: 316:779),

La ley 23.982 también estableció en el art. 22 un régimen especial de pago diferido para las obligaciones no alcanzadas por la consolidación, esto es para aquellas deudas con vencimiento o causa posterior al 1º de marzo de 1991 o aquellas cuyo monto era inferior al sujeto a consolidación, en virtud del cual "el Poder Ejecutivo nacional debe comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1 de abril de 1991 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al del reconocimiento". En la norma de cita se habilita al acreedor a "solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinario del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito presupuestario respectivo" (art. 22)⁽³⁴⁾.

2.5. La ley 24.624 y la inembargabilidad de fondos y bienes del Estado Nacional. Extensión del efecto declarativo

La ley 24.624, de Presupuesto para el año 1996, complementó el régimen de pago de las sentencias no alcanzadas por la consolidación previsto en el art. 22 de la ley 23.982 al establecer en su art. 19 la inembargabilidad de "los fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público".

Además, modificó el plazo de espera del acreedor, agravando su situación, al impedir la ejecución judicial de los créditos a partir de la clausura del período de sesiones ordinarias del Congreso en el cual debería haberse tratado la ley de presupuesto que debería contener las partidas presupuestarias para atender tales acreencias, tal como lo permitía el art. 22 de la ley 23.982. Así en el 2º párrafo del art. 20 se dispuso: "En el caso que el Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el Poder Ejecutivo Nacional deberá efectuar las previsiones necesarias a fin de

el pago de indemnizaciones por daños a la integridad física (Fallos: 318:1593) y las derivadas de expropiaciones (Fallos: 318:445 y 1786).

(34) A juicio de la Corte Suprema de Justicia el régimen de pago diferido previsto en el art. 22 de la ley 23.982 "procura armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia" (Fallos: 322:1201).

su inclusión en el del ejercicio siguiente, a cuyo fin la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos deberá tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día treinta y uno (31) de agosto del año correspondiente al envío del proyecto. Los recursos asignados por el Congreso Nacional se afectarán al cumplimiento de las condenas siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendándose el remanente con los recursos que se asignen en el siguiente ejercicio fiscal”⁽³⁵⁾.

2.6. La ley 25.344. Nueva declaración de emergencia y consolidación de pasivos estatales

Casi diez años después del dictado de la ley 23.982 y ante una nueva situación de crisis económica, el 21/11/2000 se publicó en el Boletín Oficial la ley 25.344 por la cual se declaró en emergencia la situación económico-financiera del Estado Nacional⁽³⁶⁾ y se estableció un nuevo régimen de consolidación del pasivo estatal⁽³⁷⁾ para “las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000, y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1° de enero de 2000 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, y que se correspondan con cualquiera de los casos de deuda consolidada previstos en el art. 1° y se trate de obligaciones de los entes incluidos en el art. 2°, ambos de la ley 23.982”⁽³⁸⁾.

(35) A su vez, por el art. 21 de la ley 24.624 se restringió la posibilidad de ejecutar contra el Tesoro Nacional “las sentencias judiciales no alcanzadas por la ley 23.982, en razón de la fecha de la causa o título de la obligación o por cualquier otra circunstancia, que se dicten contra las Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Empresas del Estado y todo otro ente u organización empresaria o societaria donde el Estado Nacional o sus entes de cualquier naturaleza tengan participación total o parcial”, en virtud de “que la responsabilidad del Estado se limita a su aporte o participación en el capital de dichas organizaciones empresariales”.

(36) Art. 1° de la ley 25.344.

(37) La Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad de la nueva consolidación con arreglo a las mismas razones por las que se consideró que el anterior régimen previsto en la ley 23.982 no era inconstitucional (Fallos: 330:4936; 331:1434; 333:527; entre otros).

(38) Art. 13 de la ley 25.344.

La ley 25.344 determinó que las deudas consolidadas se pagarían, a opción del acreedor, en efectivo o en bonos, pagaderos en un plazo máximo de dieciséis años para las obligaciones generales y de diez años para las obligaciones previsionales originadas en el régimen general⁽³⁹⁾.

2.7. Las modificaciones al régimen de pago de obligaciones no consolidadas establecidas por la ley 25.401

Al poco tiempo de dictada la ley 25.344, a fines de diciembre de 2000, se sancionó la ley 25.401, de Presupuesto para el año 2001, por la cual se introdujeron modificaciones en el régimen de pago de las obligaciones no alcanzadas por la consolidación previsto en el citado art. 22 de la ley 23.982. Así, en primer lugar, en el art. 94 se precisó que con “se tendrá por acreditado el cumplimiento de la comunicación al Honorable Congreso de la Nación, que impone el art. 22 de la ley 23.982 a los fines de la inembargabilidad de fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público, dispuesta por el art. 67 de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999), mediante la certificación que en cada caso extienda el servicio administrativo contable del organismo o entidad involucrada”⁽⁴⁰⁾.

A su vez, por el siguiente artículo se estableció que la inembargabilidad antes indicada también será aplicable “cuando subsistan condenas judiciales firmes, que no puedan ser abonadas como consecuencia del agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto”, agregando que “dicha circunstancia se acreditará

(39) Conf. arts. 14 a 17 de la ley 25.344. La grave crisis macroeconómica de finales de 2001 y principios de 2002 afectó los medios de pago previstos en los regímenes de consolidación de las leyes 23.982 y 25.344. En efecto, “el marco normativo de la emergencia derivado de las leyes 25.561 y 25.565 y el decreto 214/2002 y las normas dictadas en su consecuencia, proscribió la cancelación de la opción de cobro con bonos en dólares, la pesificación de las deudas instrumentadas en títulos público, la suspensión de los servicios financieros de los títulos en poder de sus tenedores —entre ellos los bonos de consolidación— ofreciendo posteriormente el canje de los títulos, la prohibición de cualquier acuerdo judicial o extrajudicial con los tenedores de bonos ‘elegibles’ que no se presentaron al canje (denominados *hold out*), el mantenimiento de la suspensión del pago de sus cupones y la creación de nuevos bonos para la atención de las deudas consolidadas no canceladas al 31/12/2001” (ADAGLIO, op. cit. p. 1225).

(40) El art. 67 de la ley 11.672 de acuerdo al texto ordenado por el decreto 1110/1995 se corresponde con el art. 165 según el texto ordenado por el decreto 740/2014.

con la certificación que en cada caso expida el Servicio Administrativo Contable mencionado en el artículo anterior”.

Por su parte, y con relación al período de espera del acreedor, en el segundo párrafo del art. 95 se determinó: “en ningún caso procederá la ejecución del crédito hasta transcurrido el período fiscal siguiente o subsiguiente a aquel en que dicho crédito no pudo ser cancelado por haberse agotado la partida presupuestaria asignada por el Congreso de la Nación”.

Finalmente, en el 1º párrafo del art. 96 se dispuso: “la caducidad automática de todo embargo trabado sobre fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público en todos aquellos casos en que el organismo o entidad afectado acredite, a través de las certificaciones aludidas en los artículos anteriores, haber efectuado la comunicación que dispone el art. 22 de la ley 23.982 y el agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto”.

Los arts. 94, 95 y 96 mencionados han sido incorporados a la ley 11.672 Complementaria de Permanente de Presupuesto en virtud de lo establecido en el art. 116 de la ley 25.401⁽⁴¹⁾.

2.8. La prolongación del plazo de espera del acreedor dispuesta por la ley 25.565

La ley 25.565, de Presupuesto para el ejercicio 2002, volvió a reiterar el denominado principio de disponibilidad presupuestaria que posibilita que se extienda *sine die* la ejecución de las sentencias⁽⁴²⁾. En tal sentido, en el art. 39⁽⁴³⁾, se estableció que en el caso que el presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, “el Poder Ejecutivo nacional deberá efectuar las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el ejercicio siguiente, a cuyo fin las Jurisdicciones y Entidades demandadas

(41) Los arts. 94, 95 y 96 de la ley 25.401 se corresponden con los arts. 167, 168 y 169 de la ley 11.672 (t.o. 2014).

(42) MONTI, LAURA, “La ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado”, AA.VV., *Derecho procesal administrativo*, T. II, CASSAGNE, JUAN CARLOS (director), Hammurabi, Buenos Aires, 2204, p. 1724.

(43) El art. 39 de la ley 25.565 sustituyó el art. 68 de la ley 11.762, Complementaria Permanente del Presupuesto (t.o. 1999).

deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de julio⁽⁴⁴⁾ del año correspondiente al envío del proyecto, debiendo remitir a la Secretaría de Hacienda con anterioridad al 31 de agosto del mismo año el detalle de las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto, de acuerdo con los lineamientos que anualmente la citada secretaría establezca para la elaboración del proyecto de presupuesto de la Administración nacional.

Los recursos asignados anualmente por el Honorable Congreso de la Nación se afectarán al cumplimiento de las condenas por cada Servicio Administrativo Financiero y siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendándose el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente”.

2.9. La suspensión del trámite de ejecución de sentencias y medidas cautelares por nuevas normas de emergencia

Con posterioridad al dictado de la ley 25.565 y en el marco de gravísima situación de emergencia económica financiera que asoló al país a principios del año 2002, aplicándose recetas ya conocidas, se dictaron normas por las cuales se suspendió la ejecución de sentencias y medidas cautelares contra el Estado. En tal sentido, por el art. 12 del decreto 214/2002, modificado por el decreto 320/2002, se suspendió por el plazo de ciento ochenta días el cumplimiento de las medidas cautelares en todos los procesos judiciales, en los que se demande o accione contra el Estado Nacional y/o las entidades integrantes del sistema financiero, en razón de los créditos, deudas, obligaciones, depósitos o reprogramaciones financieras que pudieran considerarse afectados por las disposiciones contenidas en el decreto 1570/2001, en la ley 25.561, en los decretos 71/2002, 214/2002 y 260/2002, en las Resoluciones del Ministerio de Economía y en las Circulares y demás disposiciones del Banco Central de la República Argentina dictadas en consecuencia y toda otra disposición referida a dicha normativa. Además, por el mismo lapso se suspendió la ejecución de las sentencias dictadas con fundamento en dichas normas contra el Estado Nacional, las provincias, los

(44) De este modo se modificó el 2º párrafo del art. 20 de la ley 24.624 que fijaba el 31 de agosto del año correspondiente al envío del proyecto como fecha límite para que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos tome conocimiento fehaciente de la condena.

municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus entidades autárquicas o descentralizadas o empresas o entes estatales, en todos los procesos judiciales referidos a dicha normativa. Asimismo, por el art. 58 de la ley 25.725, de Presupuesto para el año 2003, se prorrogó al 31 de diciembre de 2001 la fecha de corte establecida en el régimen de consolidación de las obligaciones de carácter no previsional, establecido previsto en el art. 13 de la ley 25.344.

2.10. Las modificaciones introducidas por la ley 26.895

Mediante el art. 68 de la ley 26.895, de Presupuesto para el año 2014, se modificó la forma en que las entidades y jurisdicciones demandadas deben comunicar las sentencias firmes a incluir en el proyecto de presupuesto, al exigirse que lo deben *"incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto"*⁽⁴⁵⁾.

3. RÉGIMEN VIGENTE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO NACIONAL

Para examinar el régimen vigente de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional es preciso distinguir los supuestos de sentencias condenatorias que imponen al Estado un hacer, un no hacer o dar algo diferente a una suma de dinero, de las concernientes a decisiones judiciales de condena a dar sumas de dinero o que se resuelvan en tales.

Como se desprende del desarrollo evolutivo efectuado en el capítulo anterior, sólo las sentencias de condena a dar sumas de dinero o que se resuelvan en tales han sido objeto de regulación por parte del legislador, si bien, como quedó visto, básicamente, ello tuvo lugar debido a situaciones de emergencia. Para las sentencias condenatorias que imponen al Estado un hacer, un no hacer o dar cosas no dinerarias la única prescripción existente es el art. 6º de la ley 3952⁽⁴⁶⁾, cuya vigencia ha sido cuestionada por la doctrina.

(45) En el régimen antes vigente, establecido por la ley 25.565 se indicaba que las entidades y jurisdicciones demandadas debían *"remitir a la Secretaría de Hacienda (...) el detalle de las sentencias firmes"* (art. 39 por el cual se sustituyó el art. 68 de la ley 11.672, t.o. 1999).

(46) De acuerdo al texto actualizado por el Digesto Jurídico Argentino, ley 26.939.

LEY 3952

Texto actualizado por el Digesto Jurídico Argentino,
ley 26.939⁽⁴⁷⁾

Art. 6° — Las decisiones que se pronuncien en estos juicios cuando sean condenatorios contra la Nación, tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretenda.

COMENTARIO

Sentencias que condenan a hacer, no hacer o a dar algo diferente a una suma de dinero. Vigencia del art. 6° de la ley 3952⁽⁴⁸⁾. Un destacado grupo de juristas afirma que, no obstante no haber sido expresamente derogado el art. 7° de la ley 3952⁽⁴⁹⁾, se ha producido su derogación institucional u orgánica, lo cual acaece, como explica Marienhoff, cuando una nueva ley, sin derogar la anterior, legisla de modo general y completo una determinada institución⁽⁵⁰⁾. Para algunos esto es lo que ha sucedido respecto de la norma citada como consecuencia del dictado del decreto-ley 19.549, cuyas disposiciones atinentes a la demandabilidad del Estado se contraponen con las contenidas en la ley de demandas contra la Nación⁽⁵¹⁾, y para otros esto se ha producido en virtud de la emisión de las diversas normas, mencionadas en el capítulo anterior, por las cuales se legisla el procedimiento de cumplimiento de las sentencias de condena a pagar sumas de dinero⁽⁵²⁾.

Pero, más allá de las fundadas y valiosas opiniones de la doctrina mencionadas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la

(47) Corresponde al art. 7° del texto original de la ley 3952.

(48) De acuerdo al texto actualizado por el Digesto Jurídico Argentino, ley 26.939.

(49) Corresponde a la numeración original de la ley 3952.

(50) MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, 2ª ed., Buenos Aires, 1977, p. 229.

(51) Ver al respecto: BIANCHI, ALBERTO B., "Inconstitucionalidad sobreviniente del art. 7° de la Ley de Demandas contra la Nación", ED, 118-827 y en *Proceso administrativo y constitucional*, en coautoría con TAWIL, GUIDO, p. 189 y ss. y MARIENHOFF, MIGUEL S., en el prólogo a dicho libro en el cual expresa su adhesión a la opinión de Bianchi, ps. 8/10.

(52) ABERASTURY (h.), PEDRO, *Ejecución de sentencias contra el Estado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2001, ps. 53/54 y MURATORIO, op. cit., p. 796.

causa "Cresta", fallada el 9 de junio de 1999, a fin de interpretar el art. 22 de la ley 23.982, invocó el art. 7° de la ley 3952 y reprodujo su doctrina jurisprudencial elaborada en torno al carácter meramente declarativo de las sentencias establecido en el caso "Pietranera"⁽⁵³⁾, lo cual permite inferir que para el máximo tribunal la norma en cuestión mantiene su vigencia.

A lo dicho se suma que la ley 26.939, que aprueba el Digesto Jurídico Argentino, incluye a la ley 3952⁽⁵⁴⁾ en el Anexo I, el cual contiene el listado de las normas consideradas vigentes (art. 2°). Nótese que incluso media una nota al pie de la página donde aparece publicada la ley 3952 efectuada por la Dirección de Información Parlamentaria (DPI) que dice: "*Se recuperó esta ley, que figuraba erróneamente como derogada*"⁽⁵⁵⁾.

Procedimiento de cumplimiento d sentencias que condenan a hacer, no hacer o a dar algo diferente a una suma de dinero. Aceptada la vigencia del art. 6°⁽⁵⁶⁾ de la ley 3952, cabe entender que la ejecución de sentencias que imponen al Estado obligaciones de hacer, no hacer o dar algo diferente a una suma de dinero está sujeta a lo previsto en dicha norma y a los criterios interpretativos elaborados entorno a aquella a partir del fallo dictado en la causa "Pietranera".

Con arreglo a lo establecido en el citado pronunciamiento, si la Administración no indica el plazo en el que cumplirá la sentencia o establece uno irrazonable, el juez lo deberá fijar⁽⁵⁷⁾. Y transcurrido aquél sin que se haya ejecutado, a petición de parte y conforme lo dispuesto en los arts. 512 a 516 del CPCCN —de aplicación análoga al proceso contencioso administrativo— el tribunal deberá ordenar la ejecución directa del mandato judicial, pudiendo, en algunos casos, disponer la ejecución subsidiaria con cargo a la Ad-

(53) Fallos: 322:1201.

(54) De acuerdo a lo dispuesto en el art. 7° de la ley 26.939, en el Anexo I se identifica a la ley 3952 como ADM-0099 (p. 7).

(55) Al respecto señala Canosa: "*en el ordenamiento fueron readecuadas diversas disposiciones de esa norma legal lo que denotó la voluntad del legislador de declarar la vigencia y hacer operativa la norma*" (CANOSA, ARMANDO N., "Nuevamente sobre el agotamiento de la vía administrativa. El regreso de los muertos vivos", DPI Diario Administrativo, Año 2, N° 24, martes 1 de julio de 2014, <http://www.derechopublicointegral.com/wp-content/uploads/2014/06/doctrina01.7.14.pdf>).

(56) De acuerdo al texto actualizado por el Digesto Jurídico Argentino, ley 26.939.

(57) LUQUI, cit., T. II, p. 440; HUTCHINSON, cit., T. III, p. 387.

ministración demandada remisa⁽⁵⁸⁾. Y cuando el cumplimiento in natura de la condena no sea objetivamente posible corresponderá fijar una indemnización sustitutiva que compense los daños y perjuicios ocasionados por la inejecución del fallo judicial.

Jurisprudencia

El precepto del art. 7° de la ley 3952 tiende a evitar que la administración pública se vea colocada, como consecuencia de un mandato judicial perentorio, en la imposibilidad de satisfacer el requerimiento por carecer de fondos previstos para tal fin en el presupuesto o perturbada en su normal funcionamiento (CSJN, 7/9/1966, "Pietranera, Josefa y otros c. Gobierno de la Nación s/ desalojo").

La norma del art. 7° de la ley 3952 no significa una suerte de autorización al Estado para no, cumplir las sentencias judiciales. Ello importaría colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar por su observancia (CSJN, 7/9/1966, "Pietranera, Josefa y otros c. Gobierno de la Nación s/ desalojo").

La regla del art. 7° de la ley 3952, según la cual los pronunciamientos condenatorios contra la Nación tienen carácter meramente declarativo, no impide que se intime a fijar plazo para la ejecución de una sentencia firme de desalojo de un inmueble ocupado por el Estado. La prolongación *sine die* de esa ocupación sería una suerte de expropiación sin indemnización o, cuanto menos, una violación al ejercicio del derecho de propiedad (CSJN 7/9/1966, "Pietranera, Josefa y otros c. Gobierno de la Nación s/ desalojo").

LEY 23.982

Art. 22.— A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo nacional deberá comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1 de abril de 1991 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al del reconocimiento. El acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su

(58) HUTCHINSON, cit., T. III, p. 388.

crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinario del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito presupuestario respectivo.

LEY 11.672

Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. decreto 740/2014)

CAPÍTULO II - Inembargabilidad de fondos públicos

Art. 165.— Los fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional, ya sea que se trate de dinero en efectivo, depósitos en cuentas bancarias, títulos, valores emitidos, obligaciones de terceros en cartera y en general cualquier otro medio de pago que sea utilizado para atender las erogaciones previstas en el Presupuesto General de la Nación, son inembargables y no se admitirá toma de razón alguna que afecte en cualquier sentido su libre disponibilidad por parte del o de los titulares de los fondos y valores respectivos.

Quienes en virtud de su cargo hubieren tomado razón de alguna medida judicial comprendida en lo que se dispone en el presente Capítulo, comunicarán al Tribunal la imposibilidad de mantener vigente la medida en virtud de lo que se dispone en esta ley.

En aquellas causas judiciales donde el Tribunal, al momento de la entrada en vigencia de la Ley N° 24.624, hubiere ordenado la traba de medidas comprendidas en las disposiciones precedentes, y los recursos afectados hubiesen sido transferidos a cuentas judiciales, los representantes del Estado Nacional que actúen en la causa respectiva, solicitarán la restitución de dichas transferencias a las cuentas y registros de origen, salvo que se trate de ejecuciones válidas firmes y consentidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 24.624.

(Incorporada por la ley 24.624, arts. 19 y 59).

Art. 166.— Las sentencias judiciales no alcanzadas por la Ley N° 23.982, en razón de la fecha de la causa

o título de la obligación o por cualquier otra circunstancia, que se dicten contra las Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Empresas del Estado y todo otro ente u organización empresarial o societaria donde el Estado Nacional o sus entes de cualquier naturaleza tengan participación total o parcial, en ningún caso podrán ejecutarse contra el Tesoro Nacional, ya que la responsabilidad del Estado se limita a su aporte o participación en el capital de dichas organizaciones empresariales.

(Incorporada por la ley 24.624, arts. 21 y 59).

Art. 167.— Se tendrá por acreditado el cumplimiento de la comunicación al Honorable Congreso de la Nación, que impone el artículo 22 de la Ley N° 23.982 a los fines de la inembargabilidad de fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional, dispuesta por el artículo 19 de la Ley N° 24.624, mediante la certificación que en cada caso extienda el Servicio Administrativo-Contable del organismo o entidad involucrada.

(Incorporada por la ley 25.401, arts. 94 y 116).

Art. 168.— La inembargabilidad consagrada por el artículo 19 de la Ley N° 24.624, será aplicable cuando subsistan condenas judiciales firmes, que no puedan ser abonadas como consecuencia del agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto. Dicha circunstancia se acreditará con la certificación que en cada caso expida el Servicio Administrativo Contable mencionado en el artículo anterior.

Habiendo cumplido con la comunicación que establece el artículo 22 de la Ley N° 23.982, en ningún caso procederá la ejecución del crédito hasta transcurrido el período fiscal siguiente o subsiguiente a aquel en que dicho crédito no pudo ser cancelado por haberse agotado la partida presupuestaria asignada por el Honorable Congreso de la Nación.

(Incorporada por la ley 25.401, arts. 95 y 116).

Art. 169.— Dispónese la caducidad automática de todo embargo trabado sobre fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional en todos aquellos casos en que el organismo o entidad afectado acredite, a través de las certificaciones aludidas en los artículos anteriores, haber efectuado la comunicación que dispone el artículo 22 de la Ley N° 23.982 y el agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto.

No incurrirán en responsabilidad quienes incumplan una orden judicial que contravenga lo dispuesto en este artículo, comunicando al tribunal interviniente las razones que impiden la observancia de la manda judicial.

(Incorporada por la ley 25.401, arts. 96 y 116).

Art. 170.— Los pronunciamientos judiciales que condenen al Estado Nacional o a alguno de los Entes y Organismos que integran la Administración Nacional al pago de una suma de dinero o, cuando sin hacerlo, su cumplimiento se resuelva en el pago de una suma de dinero, serán satisfechos dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidas en las distintas Jurisdicciones y Entidades del Presupuesto General de la Administración Nacional, sin perjuicio del mantenimiento del Régimen establecido por las Leyes Nros. 23.982 y 25.344.

En el caso que el Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el Poder Ejecutivo Nacional deberá efectuar las previsiones necesarias a fin de su inclusión en el ejercicio siguiente, a cuyo fin las Jurisdicciones y Entidades demandadas deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto, debiendo incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto el requerimiento financiero total correspondiente a las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto, de acuerdo con los lineamientos que anualmente la Secretaría de Hacienda establezca

///

S
van
sent
en ta
form
relev
de la
tela j
pio c
impo
tens
chos
dicta

C
cion
proc
gíme
men
oblig

(59)
jurisd
zoni, z
(60)
(61)

para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional.

Los recursos asignados anualmente por el Honorable Congreso de la Nación se afectarán al cumplimiento de las condenas por cada Servicio Administrativo Financiero, siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendándose el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente.

(Incorporada por la ley 26.895, art. 68).

COMENTARIO

Sentencias que condenan a dar sumas de dinero o que se resuelvan en tales... Normativa aplicable y supuestos comprendidos. Las sentencias de condena a dar sumas de dinero o que se resuelvan en tales han sido regulado a través de numerosas normas que conforman un complejo régimen jurídico, caracterizado por diversos y relevantes privilegios, que conspiran contra el carácter ejecutorio de la sentencia y ponen en jaque el derecho constitucional de la tutela judicial efectiva⁽⁵⁹⁾, tales como el antiguo y anquilosado principio del efecto declarativo del mandato judicial⁽⁶⁰⁾ y la, consecuente, imposibilidad de trabar embargos ejecutorios⁽⁶¹⁾, y que reflejan la tensión entre el principio de legalidad presupuestaria y los derechos patrimoniales de los particulares que emanan de sentencias dictadas a su favor.

Como ya se explicó en el capítulo II, el régimen normativo nacional contempla, básicamente, dos situaciones distintas: (i) el procedimiento de cancelación de las obligaciones sujetas a los regímenes de consolidación de las leyes 23.982 y 25.344, cuyo examen escapa a este trabajo; y (ii) el trámite de pago diferido de las obligaciones no consolidadas, previsto en el art. 22 de la ley 23.982

(59) Ver PERRINO, PABLO E., "El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa", Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni, año 2003-I, Proceso administrativo - I, ps. 257/294.

(60) GALLI BASUALDO, cit., p. 531.

(61) Arts. 165 y 170 de la ley 11.672 (t. o. 2014).

y sus normas complementarias y modificatorias incluidas en la ley 11.672 (t.o decreto 740/2014).

Procedimiento de cumplimiento de sentencias que condenan a dar sumas de dinero o que se resuelvan en tales no sujetas a regímenes de consolidación. El procedimiento de cancelación de las obligaciones que no están sujetas al régimen de consolidación está reglado en el art. 22 de la ley 23.982 y en los arts. 165 a 170 de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014), incorporados a dicho cuerpo legal a través de los arts. 19, 21 y 59 de la ley 24.624, arts. 94, 95, 96 y 116 de la ley 25.401 y art. 68 de la ley 26.895, anteriormente mencionados.

De acuerdo a dichas disposiciones, ante la insuficiencia de fondos en el presupuesto correspondiente al del año del reconocimiento del crédito⁽⁶²⁾, se debe prever su pago en los presupuestos de los próximos ejercicios⁽⁶³⁾, sin que sea posible mientras dicho trámite tiene lugar proceder a la ejecución forzosa del crédito.

Básicamente, el trámite a seguir para proceder al cobro de la acreencia establecida en la sentencia, una vez firme la liquidación del monto de la condena, es el siguiente. En primer lugar, el beneficiario debe solicitar al juez que ordene la intimación pertinente a la entidad estatal demandada. Realizada esa intimación, la Administración debe proceder a efectuar la previsión presupuestaria, conforme lo determina el art. 170 de la ley 11.672 (t.o. 2014)⁽⁶⁴⁾. En caso

(62) El principio general que dimana de las disposiciones citadas es que para proceder al pago de la deuda es preciso que exista la pertinente previsión presupuestaria. Así, en el primer párrafo del art. 170 de la ley 11.672 (t.o. 2014) se dispone: "Los pronunciamientos judiciales que condenen al Estado Nacional o a alguno de los Entes y Organismos que integran la Administración Nacional al pago de una suma de dinero o, cuando sin hacerlo, su cumplimiento se resuelva en el pago de una suma de dinero, serán satisfechos dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidas en las distintas Jurisdicciones y Entidades del Presupuesto General de la Administración Nacional, sin perjuicio del mantenimiento del Régimen establecido por las leyes 23.982 y 25.344".

(63) Arts. 168 y 170 de la ley 11.672 (t.o. 2014).

(64) En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha resuelto que la adecuada interpretación del art. 22 de la ley 23.982 y del art. 20 de la ley 24.624, "impone concluir que únicamente a partir del momento en el que se ha determinado con carácter firme el quantum de la condena y su modo de cumplimiento (...) el Poder Ejecutivo debe arbitrar las medidas necesarias para satisfacer la obligación impuesta por la norma en examen, en el caso de que el presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito suficiente para su cancelación" (Fallos: 322:1201).

de no existir autorización para ese gasto en la ley de presupuesto correspondiente al ejercicio en que la condena deba ser atendida (que es lo habitual), debe efectuarse la previsión para incluirlo en el presupuesto general del siguiente ejercicio. La fecha límite para ello está establecida en el art. 170, 2º párrafo de la ley 11.672 (t.o. 2014), el cual dispone: "las Jurisdicciones y Entidades demandadas deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto, debiendo incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto el requerimiento financiero total correspondiente a las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto"⁽⁶⁵⁾.

En el supuesto que se haya efectuado la previsión presupuestaria y se haya contemplado el gasto en la ley de presupuesto se debe proceder al pago de la deuda mediante los fondos allí autorizados "siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendándose el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente"⁽⁶⁶⁾.

Es importante destacar que, si a pesar de haberse efectuado la previsión presupuestaria resultan insuficientes los recursos para afrontar el pago de la condena, la normativa impone un período de espera al acreedor antes de habilitarlo para proceder a la ejecución⁽⁶⁷⁾ pues, de acuerdo al art. 168 de la ley 11.672 (t.o. 2014) aquél no podrá proceder a "la ejecución del crédito hasta transcurrido el período fiscal siguiente o subsiguiente a aquel en que dicho crédito no pudo ser cancelado por haberse agotado la partida presupuestaria asignada por el Congreso de la Nación", ni, consecuentemente, embargar "fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público nacional"⁽⁶⁸⁾.

(65) Según el art. 168 de la ley 11.672 (t.o. 2014), con la certificación que en cada caso extienda el servicio administrativo contable del organismo o entidad involucrada se acredita en sede judicial el cumplimiento de la comunicación al Congreso de la Nación, que exige el art. 22 de la ley 23.982, a fin de requerir la habilitación presupuestaria pertinente.

(66) Art. 170, último párrafo de la ley 11.672 (t.o. 2014).

(67) ADAGLIO, op. cit., p. 1246.

(68) Arts. 165 y 168 de la ley 11.672 (t.o. 2014). La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha convalidado la validez de esta restricción en Fallos: 321:3384, al sostener que ello es producto de "una norma dictada por el Congreso de la Nación en ejercicio de las facultades de arreglar el pago de la deuda interna y de dictar la ley de presupuesto (art. 75, incs. 7º y 8º de la Constitución Nacional), lo que incluye la potestad de

Distinta es la situación, si la autoridad estatal actúa de manera negligente e incumple el deber de previsión indicado. En tal caso, conforme lo entendió la Corte Suprema de Justicia en el citado caso "Giovagnoli", el beneficiario de la condena queda habilitado para proceder a la ejecución de su crédito⁽⁶⁹⁾.

En definitiva, como explica Adaglio, "hay dos datos relevantes en el sistema: la previsión por el ente deudor y el monto de las partidas sancionadas en la ley de presupuesto. Ya no interesa si el poder ejecutivo incluyó o no en el proyecto de presupuesto el requerimiento del ente deudor. Satisfecha la previsión y resultando insuficientes los recursos presupuestarios, la 25.401⁽⁷⁰⁾ impone una larga espera antes de habilitar la ejecución"⁽⁷¹⁾. Espera, ciertamente, que puede dar lugar a que se cancele la deuda varios años después no sólo de la fecha en que quedó firme la sentencia de condena, sino incluso del momento en que quedó firme la liquidación.

Claro está, tal excesiva demora, en tanto cause una afectación al derecho protegido en la sentencia, en modo alguno puede reputársela compatible con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, el cual conlleva el deber de los órganos estatales de acatar los fallos judiciales dentro de un plazo razonable⁽⁷²⁾.

Cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en el fallo recaído en la causa "Giovagnoli", en relación al art. 22 de la ley 23.982 y al art. 20 de la ley 24.624 (similar al art. 170 de la ley 11.672, hoy vigente), que "si el Poder Ejecutivo Nacional no cumple con el deber que le impone el art. 22 de la ley 23.982 el actor está facultado, de todos modos, a ejecutar la condena dineraria en los términos previstos en esta norma, pues no es admisible que el Estado pueda demorar el acatamiento de un fallo judicial mediante el incumplimiento de un deber legal. El alto Tribunal adujo que "el art. 19 de la ley 24.624 [referido a la inembargabilidad de fondos públicos] fue sancionado por el Congreso de la Nación para

eximir de la ejecución y del embargo determinados bienes a fin de imponer pautas racionales en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado evitando el desvío de los recursos presupuestarios (doctrina de Fallos: 295:426, consid. 3°)".

(69) ADAGLIO, op. cit., p. 1245.

(70) Corresponde al art. 168 de la ley 11.672 (t.o. 2014).

(71) ADAGLIO, op. cit., p. 1246.

(72) CIDH, Voto razonado del Juez Antonio A. Cançado Trindade, párrafos 3, 4 y 6 y voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, párrafo 7, Caso "Acevedo Jaramillo y otros", sentencia del 7 de febrero de 2006.

imponer pautas racionales en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado evitando el desvío de los recursos presupuestarios y los trastornos consiguientes que en la economía del sector público pueda producir tal desvío", pero que el mismo "debe ser interpretado de modo tal que armonice con los principios y garantías consagrados por nuestra Ley Fundamental y con el resto del ordenamiento jurídico".

Más adelante descartó que dicha disposición pueda ser aplicada en forma mecánica y generalizada sin consideración alguna a lo que prevén el art. 22 de la ley 23.982 y el art. 20 de la ley 24.624 (similar al art. 170 de la ley 11.672, hoy vigente), ya que ello provocaría la frustración de los derechos de los particulares que se encuentren en condiciones de ejecutar las sentencias con arreglo a estas dos últimas normas lo cual no se condice con la intención del legislador, y, además, porque semejante criterio hermenéutico implica que "el órgano competente para fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional (art. 75, inc. 8°, de la Constitución Nacional) ha legislado contradictoriamente sobre un mismo tema autorizando, por una parte, a ciertos acreedores a cobrarse sobre el producto de la venta de los bienes embargados (conf. art. 22, *in fine* de la ley 23.982 y art. 20, primera parte, de la ley 24.624) y disponiendo, por la otra, el levantamiento de los embargos que tornan posibles tales ejecuciones.

Con sustento en tales premisas en el considerando siguiente concluyó que el citado art. 19 de la ley 24.624 "no obsta a la ejecución de las sentencias que se encuentren en las condiciones descriptas en el art. 22, *in fine*, de la ley 23.982 o que encuadren en la hipótesis del art. 20, primera parte, de la ley 24.624, pues en el primer caso el acreedor está legitimado para ejecutar su crédito en virtud de una habilitación expresa de la ley, en tanto que en el segundo supuesto cuenta con una partida presupuestaria afectada al cumplimiento de la sentencia".

Jurisprudencia

El propósito del art. 19 de la ley 24.624 consiste en evitar que la administración pueda verse situada, por imperio de un mandato judicial perentorio, en el trance de no poder satisfacer el requerimiento por no tener los fondos previstos en el presupuesto para tal fin o en la de perturbar la marcha normal de la administración, lo que no significa que el Estado se encuentre fuera del orden jurí-

dico que está obligado a tutelar ni que esté exento de acatar los fallos judiciales (Fallos: 322:2132, "Giovagnoli, César Augusto c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro")

El art. 19 de la ley 24.624 debe ser interpretado de modo tal que armonice con los principios y garantías consagrados por la Constitución Nacional y con el resto del ordenamiento jurídico (Fallos: 322:2132, "Giovagnoli, César Augusto c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro").

El art. 22 de la ley 23.982 fija el momento a partir del cual el acreedor está legitimado para embargar los bienes estatales susceptibles de ejecución y cobrarse sobre su producido (Fallos: 322:2132, "Giovagnoli, César Augusto c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro").

Lo dispuesto en el art. 20 de la ley 24.624 conduce a admitir que el acreedor cuyo crédito se encuentre incluido en la ley de presupuesto respectiva tiene el derecho, en caso de incumplimiento, de ejecutar la sentencia por el monto previsto en la partida presupuestaria correspondiente (Fallos: 322:2132, "Giovagnoli, César Augusto c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro").

El art. 19 de la ley 24.624 no obsta a la ejecución de las sentencias que se encuentren en las condiciones descriptas en el art. 22 de la ley 23.982 o que encuadren en la hipótesis del art. 20, primera parte, de la ley 24.624, pues en el primer caso el acreedor está legitimado para ejecutar su crédito en virtud de una habilitación expresa de la ley, en tanto en el segundo supuesto cuenta con una partida presupuestaria afectada al cumplimiento de la sentencia (Fallos: 322:2132, "Giovagnoli, César Augusto c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro").

Si el Poder Ejecutivo Nacional no cumple con el deber que le impone el art. 22 de la ley 23.982, el actor está facultado a ejecutar la condena dineraria en los términos previstos en esta norma, pues no es admisible que el Estado pueda demorar el acatamiento de un fallo judicial mediante el incumplimiento de un deber legal (Fallos: 322:2132, "Giovagnoli, César Augusto c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro").

La falta de partida presupuestaria pertinente para atender el pago del crédito reconocido en sede judicial constituye un extremo de hecho cuya existencia no se presume, por lo que debe ser

probado por quien invoque la aplicación del art. 19 de la ley 24.624 (Fallos: 322:2132, "Giovagnoli, César Augusto c. Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro")

LEY 17.454

(t.o. por decreto 1042/1981)

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación

Art. 37.— Sanciones conminatorias. Los jueces y tribunales podrán imponer sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas tendientes a que las partes cumplan sus mandatos cuyo importe será a favor del litigante perjudicado por el incumplimiento.

Podrán aplicarse sanciones conminatorias a terceros, en los casos en que la ley lo establece.

Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas y podrán ser dejadas sin efecto, o ser objeto de reajuste, si aquél desiste de su resistencia y justifica total o parcialmente su proceder.

Art. 513.— Condena a hacer. En caso de que la sentencia contuviese condena a hacer alguna cosa, si la parte no cumpliese con lo que se le ordenó para su ejecución dentro del plazo señalado por el juez, se hará a su costa o se le obligará a resarcir los daños y perjuicios provenientes de la inejecución, a elección del acreedor.

Podrán imponerse las sanciones conminatorias que autoriza el art. 37.

La obligación se resolverá también en la forma que establece este artículo, cuando no fuere posible el cumplimiento por el deudor.

Para hacer efectiva la indemnización se aplicarán las reglas establecidas según que la sentencia haya fijado o no su monto para el caso de inejecución.

La determinación del monto de los daños tramitará ante el mismo juez por las normas de los arts. 503 y 504, o por juicio sumario, según aquél lo establezca. La resolución será irrecurrible.

COMENTARIO

**1. MEDIOS DE COERCIÓN PARA HACER CUMPLIR
LA SENTENCIA**

Sanciones conminatorias. No obstante que, como hemos señalado, lo natural y lógico en un Estado Derecho es que los órganos estatales den cumplimiento a las decisiones judiciales, la realidad pone de relieve un cuadro patológico en la materia. En los últimos años son numerosos los casos en los cuales diversas autoridades públicas persisten en desentenderse deliberada e injustificadamente de mandatos judiciales, soslayando que ello "es algo no sólo injusto sino básicamente inmoral, dado que no se concibe que el encargado de velar por el bien común y los intereses de todos los ciudadanos sea quien conculque los derechos de los particulares reconocidos en las sentencias"⁽⁷³⁾.

Frente a tal complejo escenario, la imposición de sanciones conminatorias (astreintes) al Estado⁽⁷⁴⁾ y a los funcionarios responsables⁽⁷⁵⁾, con arreglo a lo prescripto en los arts. 37 y 513, CPCCN,

(73) CASSAGNE y PERRINO, cit., p. 426.

(74) Así lo dispuso la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina y otros c. Provincia de San Luis", res. del 16/11/2004, ante el desconocimiento de la provincia demandada de una medida cautelar dictada por el alto tribunal (Fallos: 327:5106 y JA, 2005-I, 697). A su vez, in re "Araldi, Jorge Oscar c. ANSeS", res. del 14/9/2004, la Corte Suprema confirmó la sentencia de la sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social que había mandado llevar adelante la ejecución de las astreintes aplicadas al organismo previsional en un juicio de amparo por mora (Fallos: 327:3719).

(75) Así lo ha hecho, por ejemplo, la Suprema Corte de Buenos Aires en la causa "Asociación Civil Nuevo Ambiente - Centro Vecinal Punta Lara c. CEAMSE", en la cual mediante resolución del 1/12/2010, se intimó al Gobernador de la Provincia a la ejecución dentro de un plazo de 90 días de una manda judicial (determinar la localización y habilitación del nuevo centro de tratamiento de residuos provinciales), bajo apercibimiento de la aplicación de sanciones conminatorias que deberán ser cumplidas en forma personal por el titular del Poder Ejecutivo Provincia (La Ley Online AR/JUR/77210/2010). Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4/6/2013, in re "Caamaño Iglesias Paiz, Cristina s/ incidente de recurso extraordinario", rechazó un recurso extraordinario interpuesto contra una resolución del Juzgado Federal de Quilmes por la que se había aplicado una multa diaria a la Secretaría Operativa del Ministerio de Seguridad de la Nación como consecuencia del incumplimiento de un mandato judicial (LA LEY, 19/6/2013).

y 666 bis del Código Civil⁽⁷⁶⁾, constituye un valioso instrumento a fin de vencer la renuencia de las autoridades estatales a ejecutar los pronunciamientos judiciales⁽⁷⁷⁾.

Desde ya cabe advertir que, más allá de los reproches que pueda merecer la prohibición de imponer cargas personales pecuniarías a los funcionarios, establecida en el 3º párrafo del art. 195 del CPCC, incorporado por la ley 25.453 y en el art. 9º de la ley 26.854, entendemos que ello no puede ser un obstáculo para la aplicación de astreintes a los funcionarios en todos los casos (v.gr., frente a la inejecución de una sentencia definitiva), pues una adecuada y razonable interpretación de las disposiciones citadas, permite concluir que la limitación allí consagrada sólo es aplicable frente al incumplimiento de resoluciones cautelares. La redacción de las normas en cuestión, como el lugar en que se hayan ubicadas (la primera en el Capítulo III Medidas cautelares. Sección 1ª Normas generales del Código Procesal Civil y Comercial y la segunda en la ley 26.854 por la que se establece el régimen de medidas cautelares en las causas en las que interviene el Estado Nacional) comprueba lo expresado⁽⁷⁸⁾.

(76) LUQUI, cit., T. II, ps. 440/2.

(77) Ver: POZO GOWLAND, HÉCTOR M., "El incumplimiento de sentencias por el Estado. Ejecución forzosa y poder de sustitución de los jueces", <http://www.pg-abogados.com.ar/pozo-gowland/cnt/es/notas/55/publicaciones/publicaciones/21072011055411/>.

(78) NdD: Consultar el comentario al art. 9º de la ley 26.854 incluido en el presente tomo de esta colección.

