

DERECHO ADMINISTRATIVO

Director

Juan Carlos Cassagne

Subdirectores

Pablo Esteban Perrino - David Andrés Halperin - Estela B. Sacristán

Consejo de Redacción

Pedro Aberastury (h) - Carlos A. Andreucci - Alberto B. Bianchi - Carlos Borassi - Pedro J. J. Covello - Beltrán Gambier - Agustín Gordillo - Daniel M. Nallar - María Jeanneret de Pérez Cortés - Jorge H. Sarmiento García - Domingo J. Sesin - Daniel F. Soria - Guido S. Tawil

Secretarios de Redacción

Denise L. Bloch - Ezequiel Cassagne - Analía Conde - Juan Gustavo Corvalán - Julio C. Durand - Fernando E. Juan Lima - Jorge I. Muratorio - Marisa L. Panetta - Gustavo E. Silva Tamayo - Maximiliano Toricelli - María Susana Villarruel

Coordinadora

María Eugenia Zacagnino

Consejo Consultivo Internacional

Hermann-Josef Blanke (Alemania)	José Luis Martínez López-Muñiz (España)
Christian Pielow (Alemania)	Santiago Muñoz Machado (España)
Karl-Peter Sommermann (Alemania)	Luis Martín Rebollo (España)
Odele Medauar (Brasil)	Franck Moderne (Francia)
Fabio Medina Osorio (Brasil)	Pierre Subra de Bieusses (Francia)
Romeu Felipe Bacelar Filho (Brasil)	Carlo Marzuoli (Italia)
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (Brasil)	Domenico Sorace (Italia)
Vitor Rhein Schirato (Brasil)	Aldo Travi (Italia)
Felipe de Vivero (Colombia)	Luciano Vandelli (Italia)
Jorge Enrique Ibáñez Najjar (Colombia)	Luis José Bejar Rivera (México)
Libardo Rodríguez Rodríguez (Colombia)	Jorge Danós Ordóñez (Perú)
Consuelo Sarria (Colombia)	Richard Martín Tirado (Perú)
Alejandro Vergara Blanco (Chile)	Lino Torgal (Portugal)
Tomás Ramón Fernández (España)	Allan R. Brewer-Carías (Venezuela)
	Víctor Hernández Mendiola (Venezuela)

DERECHO ADMINISTRATIVO

Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica

ENERO/FEBRERO 2014

91

Director

Juan Carlos Cassagne

ABELEDOPERRROT

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO NACIONAL*

por PABLO E. PERRINO

I. 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 raíz ambre constitucional, como son, el de separación de poderes y de la tutela judicial efectiva¹.

Como hemos señalado con Cassagne², 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 Poder Judicial no podría compensar el peso de los demás poderes del sistema. Si eso ocurriera, no podría decidirse que en un determinado país existe un Estado de Derecho"³.

* Conferencia pronunciada como ponente general en la Comisión de Derecho Procesal Constitucional, en el XXVII Congreso Nacional de Derecho Procesal, llevado a cabo en Córdoba entre el 18 y 20/9/2013.

¹ Ver y ampliar en Hutchinson, Tomás, *Derecho procesal administrativo*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, ps. 364 y ss.

² Cassagne, Juan Carlos - Perrino, Pablo E., *El nuevo proceso contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires*, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, ps. 428-429.

³ En la famosa causa "Sosa, Eduardo E. v. 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, CN), 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

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 sentencias⁴.

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 mandato en la sentencia sea cumplido. Si la sentencia declara que la pretensión es conforme con el 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"⁵.

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 protección de derechos humanos. Así, la Comisión Interamericana de Derechos 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 miembro de la OEA y especialmente los Estados parte 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

(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).

⁴ Cassagne, Juan Carlos - Perrino, Pablo E., *El nuevo proceso...*, cit., ps. 428-429.

⁵ González Pérez, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 2011, p. 1022.

que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado⁶.

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 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"⁷.

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"⁸. Asimismo, el tribunal ha expresado "que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora"⁹.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), informe 110/00, caso 11.800, "César Cabrejos Bernuy, Perú", 4/12/2000. En el caso se había demandado al Estado peruano por haber violado el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 25, 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 Sr. 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 Corte IDH concluyó que Perú había violado los arts. 25 y 1º.1 de la Convención.

⁷ Caso "Baena Ricardo y otros v. Panamá", sent. del 28/11/2003.

⁸ Caso "Furlan y familiares v. Argentina", sent. del 31/8/2012 y sus citas.

⁹ Caso "Furlan y familiares v. Argentina", sent. del 31/8/2012 y sus citas.

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

Lamentablemente, la historia y, en particular, la experiencia de la última década, demuestran la existencia de graves dificultades y la existencia de verdaderos privilegios del Estado en la etapa de ejecución de los mandatos judiciales, que violentan los principios constitucionales antes indicados. De ahí que podamos afirmar que la ejecución de las sentencias contra las autoridades públicas constituye uno de los aspectos más espinosos del sistema de control judicial de la actuación estatal.

Si examinamos lo ocurrido en el ámbito nacional podemos advertir que, 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 indemnabilidad del Estado y el efecto declarativo de las sentencias estimatorias¹⁰.

Así, p. ej., mientras que en el art. 129, Const. Bs. As. de 1854¹¹, 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 notificación¹², en el ámbito federal se forjaba de manera pretoriana el principio de la no demandabilidad del Estado con apoyo en el vetusto y superado principio de la inmunidad soberana¹³. En efecto, a partir de los pronunciamientos dictados por la Corte Sup., en los casos "Seste, Vicente y Segúich, Antonio", del 29/9/1864¹⁴, y "Gómez, José C.", del

¹⁰ Ver Muñoz, Guillermo A., "La ejecución de sentencias contra el Estado en el derecho argentino", en Grecco, Carlos M. - Muñoz, Guillermo A., Fragmentos y testimonios del derecho administrativo, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999, ps. 654 y ss.

¹¹ El art. 129, Const. de 1854, establecía: "Las causas contenciosas de hacienda y las que nacen de contratos entre particulares y el Gobierno, serán juzgadas por un tribunal especial, cuyas formas y atribuciones las determinará la ley de la materia".

¹² El art. 159, Const. de 1889, disponía: "En las causas contencioso administrativas, la Corte Suprema tendrá facultad de mandar cumplir directamente sus sentencias por las oficinas o empleados respectivos, si la autoridad administrativa no lo hiciera dentro de los sesenta días de notificada la sentencia. Los empleados a que alude este artículo serán responsables por la falta de cumplimiento de las disposiciones de la Suprema Corte". Recuerda Tawil que, a partir del citado texto, la mayor parte de las Constituciones provinciales se han referido en forma expresa a la cuestión de la ejecución de la sentencia y que los Códigos Contencioso Administrativos provinciales se han pronunciado, en su mayoría, por atribuir carácter ejecutorio a las sentencias condenatorias contra la Administración (Tawil, Guido S., Administración y Justicia, t. II, Depalma, Buenos Aires, 1993, ps. 478-479).

¹³ Cassagne, Juan Carlos - Perrino, Pablo E., El nuevo proceso..., cit. p. 429.

¹⁴ Fallos 1:317. En dicho caso, la Corte sostuvo que es atributo de la soberanía que, quien la inviste, no puede ser arrastrado ante tribunales sin su expreso consentimiento, por lo que el art. 100, CN (actualmente corresponde al art. 116), sólo la facultaba para intervenir en los casos en que la Nación fuera parte actora.

1/6/1865¹⁵, 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. 4º y 67¹⁶, incs. 1º, 2º, 6º y 7º y 86, inc. 13¹⁷, CN—.

1. La ley 3952 y el efecto declarativo de la sentencia

En 1900, mediante la ley 3952, se eliminó dicho requisito y se lo sustituyó por la exigencia de un reclamo administrativo previo¹⁸ a la promoción del pleito (art. 1º)¹⁹. 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"²⁰. Por tal razón, en 1934,

¹⁵ Fallos 2:36. 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 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 A., "El reclamo administrativo previo", LL 1988-A-1048 y ss.).

¹⁶ Art. 75, incs. 1º, 2º, 7º y 8º, en la numeración actual posterior a la reforma de 1994.

¹⁷ Art. 99, inc. 10, en la numeración actual posterior a la reforma de 1994.

¹⁸ Resulta plausible, a nuestro juicio, la explicación dada por Bianchi, quien aduce que fue con motivo de la multiplicación de los reclamos contra el Estado que el mecanismo de la venia legislativa entró en crisis, optándose en consecuencia por otorgar una autorización legislativa genérica y delegar al Poder Ejecutivo, a través del trámite del reclamo administrativo previo, la decisión de concederla o no en cada caso. La intervención directa del Congreso, órgano que representa al pueblo soberano, era, por cierto, más coherente con la cuestionable idea de que el enjuiciamiento del Estado pone en entredicho su soberanía. Pero dadas las razones de orden práctico referidas, dicha solución debió ser abandonada (cfr. Bianchi, Alberto B., "¿Tiene fundamentos constitucionales...?", cit., pp. 432-433). En el mismo sentido, véase Muñoz, Guillermo A., "El reclamo...", cit., ps. 1048 y ss.

¹⁹ El art. 1º de la ley citada, dispuso que "los tribunales federales y los jueces letrados de los territorios nacionales conocerán de las acciones civiles que se deduzcan contra la Nación en su carácter de persona jurídica, sin necesidad de autorización previa legislativa; pero no podrán darles curso sin que se acredite haber producido la reclamación del derecho controvertido ante el Poder Ejecutivo y su denegación por parte de éste". Para acceder a la justicia, la Ley de Demandas contra la Nación sólo requería que se configurase la denegatoria expresa o por silencio de la reclamación administrativa previa. Dicha normativa no establecía plazos de caducidad para demandar. "Los únicos plazos que hacían caer la acción judicial eran los plazos de prescripción de los derechos de fondo que fundamentaban la pretensión procesal" (Cassagne, Juan Carlos, "El acceso a la justicia administrativa", LL 2004-D-1218).

²⁰ Fallos 96:336 y 123:307, entre otros.

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"²¹.

La ley 3952 también estableció en su art. 7º, el carácter meramente declarativo de las sentencias de condena contra el Estado nacional. Dicho privilegio formidable se lo justificó en la necesidad de conferirle al Estado el tiempo suficiente a fin de tomar los recaudos del caso para no verse compelido a tener que hacer frente a una erogación sin haber tenido la posibilidad, en forma previa, de incluirlo en su presupuesto²².

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"²³.

- ²¹ Ver Grau, Armando E., *Habilitación de la instancia contencioso administrativa*, Platen-se, La Plata, 1971, ps. 74; Gordillo, Agustín A., *Procedimiento y recursos administrativos*, 2ª ed., Buenos Aires, 1971, ps. 477 y ss.; Muñoz, Guillermo A., "El reclamo...", cit., p. 1048 y Jeanneret de Pérez Cortés, María, "Los reclamos. Reflexiones sobre el reclamo administrativo previo", en AA.VV., *Procedimiento administrativo*, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, ps. 133 y ss.; Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Ley 19.549, Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales, t. 1, 2ª reimpr., Astrea, Buenos Aires, 1993, ps. 531-532; Mertenikán, Eduardo, "Algunas cuestiones sobre la prescripción de la acción para demandar al Estado por su responsabilidad extracontractual", *Actualidad en el Derecho Público*, nro. 13, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000, ps. 152-153; y Pozo Gowland, Héctor M., *Cambios en el contencioso administrativo federal*, El reclamo administrativo, EDA, Buenos Aires, 2000-2001, p. 556, p. 5. Como recuerda Muñoz, con el paso del tiempo, la función que cumplía la reclamación previa fue cambiando paulatinamente. De instrumento que reemplazó a la venia legislativa en las demandas contra la Nación se convirtió en el medio procesal para configurar el presupuesto procesal de los procesos contencioso administrativos del acto que causa estado (Muñoz, Guillermo A., "El reclamo...", cit., ps. 1048 y ss.). De tal modo, la reclamación administrativa previa pasó a transformarse en un privilegio procesal de la Administración, cuya finalidad era evitar juicios innecesarios, en tanto ofrecía a la autoridad administrativa la oportunidad de rectificar sus propios errores o aclarar los fundamentos de sus resoluciones (Fallos 233:106 y 297:37). En 1972, con motivo del dictado del dec.-ley 19.549 (LNA) se produjo una profunda transformación del régimen jurídico imperante en el orden federal para demandar al Estado, al establecer dos vías administrativas previas y diferentes para la promoción de los pleitos judiciales: a) la denominada vía impugnatoria, regulada en los arts. 23 a 27, destinada a la impugnación de actos administrativos, tanto de alcance individual como general, y b) la vía del reclamo administrativo previo, prevista en los arts. 30 a 32, que no está destinada al cuestionamiento de actos sino a obtener una decisión administrativa que dé cumplimiento a obligaciones de hacer, no hacer o dar.
- ²² Aberastury (h.), Pedro, *Ejecución de sentencias contra el Estado*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2001, p. 35. Ver, en este sentido, el precedente de Fallos 171:431, 1934.
- ²³ Luqui, Roberto E., *Revisión judicial de la actividad administrativa*, t. 2, Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 425; conf. Fallos 186:151; 217:420; 247:190.

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"²⁴, dictado el 7/9/1966, al flexibilizarse la rigidez del texto del art. 7º, ley 3952, y de la interpretación que hasta la fecha se había efectuado de aquél. En el caso se había ordenado el desalojo del Estado nacional del inmueble de las actoras y se lo había intimado para que dentro del plazo de diez días manifeste la fecha en que lo desalojaría, bajo apercibimiento de establecer judicialmente dicha fecha. Contra dicha decisión, el Estado nacional dedujo el recurso extraordinario federal invocando la violación del efecto declarativo consagrado en el citado art. 7º.

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, sino que había requerido del gobierno nacional que manifeste 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".

²⁴ Fallos 265:291.

Si bien en el fallo recaído *in re* "Pietranera" no se declaró la invalidez constitucional del citado art. 7º, se lo reinterpretó dando lugar a la creación pretoriana de un procedimiento para hacer posible la ejecución de los mandatos judiciales.

Como recuerda Galli Basualdo²⁵, el criterio sentado en el citado pronunciamiento fue reiterado por el Alto Tribunal en numerosas sentencias posteriores atinentes al cobro de alquileres²⁶, haberes de retiros militares²⁷, indemnizaciones de daños y perjuicios²⁸, ejecución de honorarios²⁹, levantamiento de medidas cautelares³⁰, etcétera. 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 Administración³¹.

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 públicas, las transferencias de grandes sumas a los juicios, la ejecución compulsiva de las sentencias, fueron hechos cotidianos durante aproximadamente veinte años"³².

4. La emergencia económica financiera y la ley 23.982

Las dificultades del Estado nacional para hacer frente al abultado pasivo judicial y la precaria situación económica del país dieron lugar al dictado de sucesivas normas por las cuales se dilató y suspendió el cumplimiento de las sentencias condenatorias a pagar sumas de dinero, tales como el dec. 679/1988³³, la ley 23.696³⁴ y el dec. 34/1991.

²⁵ Galli Basualdo, Martín, "La ejecución de sentencias contra el Estado", en AA.VV., Tawil, Guido (dir.), *Derecho procesal administrativo*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011, ps. 520-521.

²⁶ Fallos 269:448; 278:127.

²⁷ Fallos 269:460.

²⁸ Fallos 277:16.

²⁹ Fallos 295:467; 304:120.

³⁰ Fallos 302:349.

³¹ Muratoro, Jorge, "Ejecución de sentencias contra el Estado", en AA.VV., *Control de la Administración Pública*, RAP, Buenos Aires, 2003, p. 799.

³² Muñoz, Guillermo A., "La ejecución...", cit., p. 664.

³³ 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, Guido S., *Administración y Justicia*, cit., t. II, p. 485 y Luqui, Roberto E., *Revisión Judicial...*, cit., t. II, p. 431).

³⁴ Cap. VII.

Este proceso desembocó en el dictado de la ley 23.982, publicada en el Boletín Oficial el 23/8/1991, por la cual, en el marco de la situación de emergencia económica declarada por la ley 23.696, se dispuso la consolidación³⁵ de todas las obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1/4/1991 que consistían en el pago de sumas de dinero o que se resolvían en el pago de sumas de dinero (art. 1º), que se encuentran incluidas en 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 Estado³⁶ hasta el 1/4/1991, y su atención no haya sido dispuesta o instrumentada por otros medios; c) cuando el crédito 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).

La ley 23.982 dispuso el carácter meramente declarativo de las sentencias judiciales, los actos administrativos firmes, los acuerdos y transacciones y los laudos arbitrales que reconocieran la existencia de obligaciones alcanzadas por la consolidación (art. 3º). 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"³⁷.

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 Estado³⁸.

³⁵ Según lo dispone el art. 17, 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. 2º 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".

³⁶ P. ej.: ley 23.696 y decs. 34/1991, 53/1991 y 383/1991.

³⁷ Adaglio, Alejandro, "Procedimientos administrativos y ejecución de sentencias contra el Estado", en AA.VV., Porzo Gowlard, Héctor M., Halperín, David - Lima, Fernando J. - Aguilar Valdez, Oscar - Canosa, Armando (dirs.), *Procedimiento administrativo*, t. IV, La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 1218.

³⁸ 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

La ley 23.982 también contempló 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 1/3/1991 o aquellas cuyo monto era inferior al su-
 jeto a consolidación, el cual, afirma la Corte Suprema de Justicia, "procura armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia"³⁹.

En tal sentido, en el art. 22 del cuerpo legal de cita se dispuso: "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 1/4/1991 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 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".

5. La ley 24.624 y la inembargabilidad de fondos y bienes del Estado nacional. Extensión del efecto declarativo

Ley 24.624 de Presupuesto para 1996, complementó lo dispuesto en el artículo antes transcrito 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"⁴⁰, pero también prolongó el plazo de espera del acreedor. Así en el

tutelados por la Constitución debe ser razonable, limitada en el tiempo y constituir un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la 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, p. ej., frente a una acreencia de una jubilada de 93 años (Fallos 316:779), el pago de indemnizaciones por daños a la integridad física (Fallos 318:1593) y las derivadas de expropiaciones (Fallos 318:445 y 1786).

³⁹ Fallos 322:1201.

⁴⁰ El art. 19, ley 24.624, determina: "Los fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público, 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, 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 presente, 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 trans-

párr. 2º, art. 20, prescribe: "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 del ejercicio siguiente, a cuyo fin la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos deberá tomar como cumplimiento fehaciente de la condena antes del día 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 a la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendándose el remanente con los recursos que se asignen en el siguiente ejercicio fiscal"⁴¹.

La modificación introducida agravó la situación de los acreedores 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, ley 23.982.

El irritante privilegio estatal indicado motivó la acertada reacción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo recaído en la causa "Giovagnoli", en el cual, interpretando los arts. 22, ley 23.982, y 20, ley 24.624, sostuvo que "si el Poder Ejecutivo nacional no cumple con el deber que le impone el art. 22, 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, ley 24.624, fue sancionado por el Congreso de la Nación para 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 éste "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 los arts. 22, ley 23.982, y 20, ley 24.624, ya que ello provocaría la frustración de los derechos de los particulares que se encuentran 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. 8º, CN) ha legislado contradictoriamente sobre un mismo tema autorizan-

ferencias 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 presente ley".

⁴¹ A su vez, por el art. 21, 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 empresarial o social 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".

do, por una parte, a ciertos acreedores a cobrarse sobre el producto de la venta de los bienes embargados (conf. arts. 22, *in fine*, ley 23.982; y 20, parte 1ª, ley 24.624) y disponiendo, por la otra, el levantamiento de los embargos que toman posibles tales ejecuciones".

Con sustento en tales premisas, en el considerando siguiente concluyó que el citado art. 19 "no obsta a la ejecución de las sentencias que se encuentren en las condiciones descriptas en el art. 22, *in fine*, ley 23.982, o que encuadren en la hipótesis del art. 20, parte 1ª, 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".

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 nacional⁴² y se estableció un nuevo de régimen de consolidación del pasivo estatal⁴³ para "las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31/3/1991 y anterior al 1/1/2000, y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31/8/1992 y anterior al 1/1/2000 que constan 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. 1º y se trate de obligaciones de los entes incluidos en el art. 2º, ambos de la ley 23.982"⁴⁴.

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 general⁴⁵.

⁴² Art. 1º, ley 25.344.

⁴³ 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).

⁴⁴ Art. 13, ley 25.344.

⁴⁵ Conf. arts. 14 a 17, 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 25565 y el dec. 214/2002 y las normas dictadas en su consecuencia, proscribió la cancelación de la opción de cobro con bonos en dólares, la pacificación de las deudas instrumentadas en títulos públicos, 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

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 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, ley 23.982. Así, en primer lugar, en el art. 94 se precisó que con "la certificación que en cada caso extienda el servicio administrativo contable del organismo o entidad involucrada" "se tendrá por acreditado el cumplimiento de la comunicación al Congreso de la Nación, que impone el art. 22, 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, ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999)".

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 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 párr. 2º, 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 párr. 1º, 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, ley 23.982, y el agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto".

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 sentencias⁴⁶. Así, en el art. 39⁴⁷, párr. 2º, 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.

las deudas consolidadas no canceladas al 31/12/2001" (Adaglio, Alejandro, "Procedimientos administrativos...", cit., p. 1225).

⁴⁶ Monti, Laura, "La ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado", en AA.VV., -Cassagne, Juan Carlos (dir.), Derecho procesal administrativo, t. II, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 1724.

⁴⁷ El art. 39, ley 25.565, sustituyó el art. 68, ley 11.762, Complementaria Permanente del Presupuesto (t.o. 1999).

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 deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de julio 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 Congreso de la Nación se afectarán al cumplimiento de las condenas por cada Servicio Administrativo Financiero y siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme a la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendiéndose el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente.

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 de 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, dec. 214/2002, modificado por el dec. 320/2002, se suspendió por el plazo de 180 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 dec. 1570/2001, en la ley 25.561, en los decs. 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 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, ley 25.725 de Presupuesto para 2003, se prorrogó al 31/12/2001 la fecha de corte establecida en el régimen de consolidación de las obligaciones de carácter no previsional establecido, previsto en el art. 13, ley 25.344.

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

Como se desprende del desarrollo evolutivo efectuado en el apartado anterior, no existe una normativa orgánica en la cual se aborden todos los aspectos atinentes al procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado nacional. 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. En cambio, para las sentencias condenatorias que imponen al Estado un hacer, un no hacer o dar cosas no dinerarias, la única prescripción existente es el ajuicio art. 7º, ley 3952, cuya vigencia ha sido cuestionada por la doctrina.

En efecto, un destacado grupo de juristas afirma que, no obstante no haber sido expresamente derogado el art. 7º, ley 3952, 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 institución⁴⁸. Para algunos, ello es lo que ha sucedido respecto de la norma citada como consecuencia del dictado del dec. ley 19.549, cuyas disposiciones atinentes a la demandabilidad del Estado se contraponen con las contenidas en la Ley de Demandas contra la Nación⁴⁹ y, para otros, en virtud de la emisión de las diversas normas, mencionadas en el apartado anterior, por las cuales se legisla el procedimiento de cumplimiento de las sentencias de condena a pagar sumas de dinero⁵⁰.

Pero, más allá de las fundadas y valiosas opiniones de la doctrina mencionadas, la Corte Sup., en la causa "Cresta", fallada el 9/6/1999, a fin de interpretar el art. 22, ley 23.982, invocó el art. 7º, ley 3952, y reprodujo su doctrina jurisprudencial elaborada en torno al carácter meramente declarativo de las sentencias establecido en el caso "Pietranera"⁵¹, lo cual permite inferir que para el Máximo Tribunal la norma en cuestión mantiene su vigencia.

1. Sentencias que condenan a hacer, no hacer o a dar algo diferente de una suma de dinero

Si, con arreglo al pronunciamiento de la Corte Suprema antes referido, se considerara vigente el art. 7º, ley 3952, entonces 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 en torno a aquella elaborados a partir del fallo dictado en la causa "Pietranera". Por tal motivo, y con arreglo a ellos, si la Administración no indica el plazo en el que cumplirá la sentencia o establece uno irrazonable, el juez lo deberá fijar⁵². Y transcurrido aquél sin que se haya ejecutado, a petición de parte y conforme lo dispuesto en los arts. 512 a 516, CPCCN—de aplicación analógica al proceso contencioso administrativo—, el tribunal deberá ordenar la ejecución directa del mandato

⁴⁸ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., AbeledoPerrot, Buenos Aires, 1977, p. 229.

⁴⁹ Ver al respecto: Bianchi, Alberto B., "Inconstitucionalidad sobreviniente del art. 7º de la Ley de Demandas contra la Nación", ED 118-827 y en coautoría con Guido Tawil, *Proceso administrativo y constitucional*, ps. 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.

⁵⁰ Aberastury (h.), Pedro, *Ejecución de sentencias...*, cit., ps. 53-54 y Muratorio, Jorge, "Ejecución de sentencias...", cit., p. 796.

⁵¹ Fallos 322:1201.

⁵² Luqui, Roberto E., *Revisión judicial...*, cit., t. II, p. 440; Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional...*, cit., t. III, p. 387.

judicial, pudiendo, en algunos casos, disponer la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración demandada remisa⁵³. 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.

2. Sentencias que condenan a pagar una suma de dinero no consolidada⁵⁴

Según lo hemos explicado, en el orden nacional, la ejecución de sentencias que condenan al Estado a pagar sumas de dinero ha sido objeto 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 efectiva⁵⁵, tales como el antiguo y anquilosado principio del efecto declarativo del mandato judicial⁵⁶, la consecuente imposibilidad de trabar embargos ejecutorios⁵⁷ y que reflejan la tensión entre el principio de igualdad presupuestaria y los derechos patrimoniales de los particulares que emanan de sentencias dictadas a su favor.

El procedimiento de cancelación de las obligaciones que no están sujetas al régimen de consolidación está reglado en el art. 22, ley 23.982, y en los arts. 131 a 136, ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005), incorporados a dicho cuerpo legal a través de los arts. 19 y 59, ley 24.624; 94, 95, 96 y 116, ley 25.401, y 39, ley 25.565, anteriormente mencionados.

De acuerdo con dichas disposiciones, ante la insuficiencia de fondos en el presupuesto correspondiente al del año del reconocimiento del crédito⁵⁸, se debe previ-

⁵³ Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional...*, cit., t. III, p. 388.

⁵⁴ Como ya se explicó, el régimen normativo nacional contempla, básicamente, dos situaciones distintas: i) el procedimiento de cancelación de la obligaciones sujetas a los regímenes de consolidación de las leyes 23.982 y 25.344 y ii) el trámite de pago diferido de las obligaciones no consolidadas, previsto en el art. 22, ley 23.982, y sus normas complementarias y modificatorias.

⁵⁵ Ver: Perrino, Pablo E., "El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa", *Revista de Derecho Público* 2003-I, Proceso administrativo-I, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, ps. 257-294.

⁵⁶ Galli Basualdo, Martín, "La ejecución...", cit., p. 531.

⁵⁷ Arts. 131 y 135, ley 11.672 (t.o. 2005).

⁵⁸ 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 párr. 1º, art. 132, ley 11.672 (t.o. 2005), se dispone: "Los pronunciamientos judiciales que condenen al Estado nacional o a alguno de los entes y organismos que integran el Sector Público 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".

signar su pago en los presupuestos de los próximos ejercicios⁵⁹, 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. 132, ley 11.672 (t.o. 2005)⁶⁰. En caso 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 ejercicio siguiente. La fecha límite para ello está establecida en el art. 132, párr. 2º, ley 11.672 (t.o. 2005), el cual dispone: "Las jurisdicciones y entidades demandadas deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto, debiendo remitir a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción con anterioridad al 31 de agosto del mismo año el detalle de las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto"⁶¹. 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 a la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendiéndose el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente"⁶².

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 ejecución⁶³ pues, de acuerdo con el art. 135, ley 11.672 (t.o. 2005), 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"⁶⁴.

⁵⁹ Arts. 132 y 135, ley 11.672 (t.o. 2005).

⁶⁰ En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha resuelto que la adecuada interpretación de los arts. 22, ley 23.982; y 20, 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 322:1204).

⁶¹ Según el art. 135, ley 11.672 (t.o. 2005), 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, ley 23.982, a fin de requerir la habilitación presupuestaria pertinente.

⁶² Art. 132, párr. final, ley 11.672 (t.o. 2005).

⁶³ Adaglio, Alejandro, "Procedimientos administrativos...", cit., p. 1246.

⁶⁴ Arts. 131 y 135, ley 11.672 (t.o. 2005). 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

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 Sup., en el citado caso "Giovagnoli", el beneficiario de la condena queda habilitado para proceder a la ejecución de su crédito⁶⁵.

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 presupuestos los recursos presupuestarios, la 25.401⁶⁶ impone una larga espera antes de habilitar la ejecución"⁶⁷. 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 razonable⁶⁸.

IV. MEDIOS DE COERCIÓN PARA HACER CUMPLIR LA SENTENCIA

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"⁶⁹.

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, insos. 7º y 8º, CN), lo que incluye la potestad de 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. 3º)".

⁶⁵ Adaglio, Alejandro, "Procedimientos administrativos...", cit., p. 1245.

⁶⁶ Corresponde al art. 135, ley 11.672 (t.o. 2005).

⁶⁷ Adaglio, Alejandro, "Procedimientos administrativos...", cit., p. 1246.

⁶⁸ Corte IDH, voto razonado del Juez Antonio A. Cançado Trindade, párrs. 3º, 4º y 6º y voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, párr. 7º, caso "Acevedo Jaramillo y otros", sentencia del 7/2/2006.

⁶⁹ Cassagne, Juan Carlos - Perrino, Pablo E., El nuevo proceso..., cit., p. 426.

Frente a tal complejo escenario, la imposición de sanciones conminatorias (así como al Estado⁷⁰ y a los funcionarios responsables⁷¹, con arreglo a lo prescripto en los arts. 37 y 513, CPCCN, y 666 bis, CCiv.⁷², constituye un valioso instrumento a fin de vencer la renuencia de las autoridades estatales a ejecutar los pronunciamientos judiciales.

Desde ya cabe advertir que, más allá de los reproches que pueda merecer la prohibición de imponer cargas personales pecuniarias a los funcionarios, establecida en el párr. 3º, art. 195, CPCC, incorporado por la ley 25.453, y en el art. 9º, 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 hallan ubicadas (la primera, en el cap. III "Medidas cautelares", secc. 1ª "Normas generales", 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.

⁷⁰ Así lo dispuso la Corte Sup., en la causa "Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina y otros v. Provincia de San Luis", resolución 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 O. v. Administración Nacional de la Seguridad Social", resolución del 14/9/2004; la Corte Suprema confirmó la sentencia de la sala 1ª de la Cámara Federal de la Seguridad Social que había mandado llevar adelante la ejecución de las astreintes aplicadas al organismo provisional en un juicio de amparo por mora (Fallos 327:3719).

⁷¹ Así lo ha hecho, p. ej., la Sup. Corte Bs. As., en la causa "Asociación Civil Nuevo Ambiente - Centro Vecinal Punta Lara v. Ceasme", en la cual, mediante resolución del 1/12/2010, se intimó al gobernador de la provincia a la ejecución, dentro de un plazo de noventa 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 provincial (LL Online AR/JUR/77210/2010). Por su parte, la Corte Sup., in re "Caamaño Iglesias Paiz, Cristina s/incidente de recurso extraordinario", sentencia del 4/6/2013, 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 (LL del 19/6/2013).

⁷² Luqui, Roberto E., Revisión judicial..., cit., t. II, ps. 440-442.