

# N O T A

## EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

### I. INTRODUCCIÓN

A) Aunque sólo hace pocos años que se ha empezado a trabajar en España con criterio científico sobre la realidad procesal, recibiendo el producto de una teoría del proceso que se había venido elaborando en el extranjero, hoy ha podido afirmarse, ante los trabajos de los procesalistas españoles, que estamos en el «turno de España» que hacía desear Carnelutti en el prólogo a la edición española de sus *Instituciones* (1). Pero esta construcción doctrinal española, solo muy recientemente ha sido aplicada al proceso administrativo, ya que el estudio de la institución conocida en nuestro Derecho positivo con el nombre de «recurso contencioso administrativo» era estudiada de espaldas al Derecho procesal dentro de los manuales de Derecho administrativo, olvidando que tal institución se encuentra enclavada en el mundo jurídico procesal. No obstante, también en el estudio del proceso administrativo podemos hoy decir que estamos en un período de florecimiento y dentro de la dirección metodológica que propugnaba Guasp en el prólogo de *El coadyuvante*, de López Rodó, a afirmar que el fallo de la doctrina estribaba, no en la observación de las cuestiones que el recurso plantea, sino en el sistema de nociones empleado para llegar a su más perfecta comprensión, por lo que recomendaba extraer los datos de la doc-

---

(1) LOIS ESTÉVEZ, *Proceso y forma* (ensayo de una teoría general del proceso), Santiago, 1947, pág. 8.

trina administrativa y utilizar los conceptos de la doctrina procesal.

B) Partiendo de esta posición metódica, vamos a hacer un examen de la regulación argentina de lo contencioso administrativo, refiriéndonos a la reciente Ley dada en la Sala de Sesiones del Congreso argentino, en Buenos Aires, el 30 de septiembre de 1948. Al hacer la exposición de los distintos puntos del proceso contencioso argentino, nos referiremos al Derecho español, resaltando, en los casos de divergencia entre ambas legislaciones, cuál de los criterios es preferible, pues creemos que esta labor de Derecho comparado es altamente interesante para llegar a sentar unos principios jurídicos que puedan inspirar a los distintos pueblos de la comunidad hispánica en la regulación de sus instituciones fundamentales, pues si la existencia de una comunidad nacional implica un conjunto normativo que sea expresión de la vida que anime a esa comunidad (Derecho nacional) (2), la existencia de una comunidad hispánica ha de implicar la existencia de una idea de la vida que debe plasmar en las normas de los distintos pueblos de la misma, no sólo en aquellas de sus normas que, por estar más íntimamente ligadas a la vida íntima del pueblo, reflejen mejor el espíritu común, sino también en aquellas otras que, por su carácter más técnico y formal, se encuentran más alejadas de ese vivir íntimo; en éstas, como en aquéllas, debe encontrarse también la expresión de unos mismos principios de Derecho: la expresión de cómo un conjunto de pueblos entiende y realiza el Derecho natural para regular sus relaciones (3).

C) La nueva Ley argentina sobre la jurisdicción contencioso-administrativa respondía a una necesidad evidente; era preciso un régimen nacional de lo contencioso que viniese a dar unidad a la diversidad de sistemas existentes en las distintas provincias. En un libro reciente, publicado en Tucumán en

(2) CASTRO, *Derecho civil de España*, I, 1942, pág. 101.

(3) La inspiración en el Derecho español del Derecho procesal administrativo argentino ha sido señalada por BIELSA en las distintas ediciones de su *Derecho administrativo y Ciencia de la Administración*, V, págs. 398 y 399 de la 2.<sup>a</sup> edición.

1947, se señalaba claramente esta situación (4). En la provincia de Buenos Aires regía el Código Varela, en que lo contenciosoadministrativo se configuraba como un proceso ordinario que tendía a proteger solamente derechos subjetivos. En la provincia de Salta su Código estaba totalmente inspirado en el anterior. Para la provincia de Santa Fe existían los interesantes proyectos de Bielsa. En la provincia de Córdoba regía un Código de procedimiento, sancionado en 1941, inspirado en el de Varela, pero se diferenciaba en que venía a reconocer el contencioso de anulación. Y en las provincias que no tenían Código para la materia contenciosoadministrativa, existían en sus Códigos de procedimiento disposiciones de trascendencia, a excepción de Tucumán que no tenía ni lo uno ni lo otro.

Y Andreozzi lo que pretendía directamente era resolver el problema de la provincia de Tucumán, si bien reconocía que aunque el enfoque del problema era provincial, las ideas por él propugnadas eran aplicables «no sólo a las demás provincias argentinas, construídas institucionalmente sobre el molde de la Constitución Nacional, sino también a los demás países sudamericanos que tienen análoga estructura institucional» (5).

No faltaron proyectos de ley nacional contenciosoadministrativa, como el del diputado Carlos Moret (6). Pero quien ha llevado a cabo la obra de implantar con carácter nacional la jurisdicción contenciosoadministrativa ha sido el Gobierno del Presidente Perón. Deploraba Bielsa el hecho de que en los programas de gobierno de los grandes partidos estuviesen ausentes, entre las reformas que propugnaban, cuestiones tan importantes como la institución de la jurisdicción contenciosoadministrativa, o, al menos, la regulación legal de la institu-

---

(4) MANUEL ANDREOZZI, *La materia contenciosoadministrativa* (bases para su codificación), págs. 225 y sigs. sobre el «estado de la legislación en el país».

(5) *Ob. cit.*, pág. 3.

(6) V. publicación oficial de la Cámara de Diputados de la nación, 1934.

ción (7). Tal crítica viene a ser un elogio para el sistema actual, ya que en el plan quinquenal (1947-1951) figuraba entre los distintos proyectos una ley de bases creando la jurisdicción contenciosoadministrativa. La Ley de 30 de septiembre de 1948 se ha inspirado fundamentalmente en tal proyecto, habiendo introducido algunas modificaciones, que examinaremos al estudiar en concreto cada uno de los extremos de la misma (8).

D) La nueva Ley argentina consta de 24 artículos y en ella se regula, junto al proceso contenciosoadministrativo, el procedimiento administrativo. En su art. 22 se dispone que en tanto no se dicten normas procesales pertinentes, serán de aplicación las disposiciones contenidas en la Ley 50, en cuanto no hayan sido modificadas por la presente. Tal Ley 50 es la de 4 de septiembre de 1863 sobre Procedimientos de los Tribunales Nacionales, en lo civil y criminal, y a ella se refiere, no sólo el precepto general del art. 22, sino más concretamente su artículo 15, referente a los medios de prueba. Tal referencia a las leyes procesales civiles la encontramos también en nuestra Ley Orgánica de la jurisdicción contenciosoadministrativa, cuyo art. 105 señala la Ley de Enjuiciamiento civil como supletoria, en todo lo que fuese compatible con la índole del procedimiento contencioso.

## II. NOCIONES GENERALES

A) CONCEPTO.—1. Lo contenciosoadministrativo ha sido configurado en la reciente disposición argentina como un auténtico proceso, en cuanto se ha atribuído el conocimiento de las pretensiones dirigidas a impugnar actos administrativos a órganos instituídos específicamente para ello.

a) No se encuentra entre los preceptos de la Ley la expresión «proceso», pero sí la de «acción contenciosoadminis-

(7) *La justicia en la Administración pública*, en «Anuario del Instituto de Derecho público», t. II, año II, 1939, pág. 202.

(8) *Sobre el proyecto y su discusión en el Senado*, v. ANDREOZZI, *ob. cit.*, págs. 230 y sigs.

trativa» (9), para designar precisamente la impugnación jurisdiccional de los actos administrativos, a diferencia de la impugnación puramente administrativa que se regula en los artículos 2.º y 3.º de la misma, impugnación que recibe precisamente en el art. 5.º la denominación de jurisdiccional (10), sin duda por partir de la posición doctrinal que afirma que el conocimiento de los recursos administrativos constituye la llamada potestad jurisdiccional de la Administración (11), aunque la doctrina afirma unánimemente que tal función es típicamente administrativa y no constituye una manifestación jurisdiccional, ya que el órgano decisor no goza de independencia, no está su-praordenado a las partes contendientes (12).

b) Esta terminología de «acción contenciosoadministrativa» es mucho más correcta que la usada por el Derecho positivo español y que la usada por el proyecto argentino, que seguía conservando la denominación recurso contenciosoadministrativo en las bases IV, V, VI y X. Tal denominación ha sido criticada en general, ya que la palabra recurso se emplea en buena técnica para designar la impugnación de un acto jurisdiccional anterior, y en lo contenciosoadministrativo se inicia un proceso (13).

---

(9) Art. 1.º, c); art. 4.º, art. 5.º, art. 6.º, art. 9.º y art. 10.

(10) «Cualquier otro recurso jurisdiccional», dice.

(11) V., por ejemplo, GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, 1943, I, pág. 85.

(12) V. CARNELUTTI, *Sistema de Derecho procesal civil*, trad. de ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO y SENTIS MELENDO, I, Buenos Aires, 1944, página 264.

(13) Ya criticaba la expresión ALFONSO GONZÁLEZ en *La materia contenciosoadministrativa*, Madrid, 1891, pág. 108 y sigs., y han seguido esta dirección crítica: ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, *Los recursos en nuestras leyes procesales*, en «Estudios de Derecho procesal», Madrid, 1934, págs. 51 y sigs. GUASP, *El derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso*, en «Rev. de la Facultad de Derecho de Madrid», abril-septiembre de 1940, pág. 12. LÓPEZ RODÓ en notas al *Tratado elemental de Derecho administrativo*, de CAETANO, 1946, pág. 420. BALLBÉ, en sus notas de jurisprudencia de «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 171, pág. 437, y t. 172, página 667. S. ROYO VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, 1944, pág. 115. También fué criticada esta terminología en

2. La Ley argentina configura tal proceso como un proceso especial frente al proceso civil ordinario, como lo demuestra la existencia de una jurisdicción especial, de una tramitación diferente y diferentes son también los presupuestos y los efectos. La especialidad de un proceso se da, por lo general, en función del Derecho material fundamento de la pretensión que es objeto del mismo. Pues bien, teniendo en cuenta la fundamentación jurídico-material hemos de señalar que lo contencioso-administrativo es un proceso administrativo.

3. Ahora bien, como no existe en Derecho argentino un sólo proceso administrativo, habrá que añadir otra nota para fijar el concepto, habrá que distinguir el proceso contencioso-administrativo de los demás procesos administrativos, siendo la nota específica que lo distingue del *genus* «proceso administrativo», el ser ordinario. Ya hemos apuntado que dentro del cuadro de los procesos, éste puede considerarse como un proceso especial. Pero dentro del proceso administrativo puede aplicarse el mismo criterio diferencial y considerar que los otros procesos administrativos son procesos especiales, ya que están instituidos para hipótesis concretas —para impugnar actos específicamente determinados (14)—, mientras que el proceso contencioso-administrativo se da para hipótesis generales, como lo demuestra el art. 1.º de la Ley al decir que «contra los actos administrativos... podrá interponerse... acción contencioso-administrativa», y no señala que los actos administrativos emanen de una determinada esfera de la Administración.

4. De lo que antecede se desprende que puede definirse el proceso contencioso-administrativo como el *proceso administrativo ordinario*.

B) NATURALEZA.—Viene, dada en la definición.

1. Decimos que es un proceso en cuanto se trata de una

---

la Argentina por ANDREOZZI, *ob. cit.*, pág. 3. La jurisprudencia española emplea ya frecuentemente la terminología «acción contencioso-administrativa». V. también EDUARDO J. COUTURE, *Estudios de Derecho procesal civil*, t. I, Buenos Aires, 1948, págs. 195 y sigs.

(14) Así, en el contencioso fiscal el acto que se impugna deberá emanar de órganos de la Administración económica.

serie o sucesión de actos encaminados a la actuación de una pretensión fundada por órganos del Estado instituidos específicamente para ello.

a) En un principio se designó la institución con el nombre de «juicio», pero habiéndose sustituido en la doctrina tal palabra por la de proceso es ésta la expresión que debe adoptarse. Criticó, no obstante, esta naturaleza Fernández Mourillo (15), pues negaba se diesen en lo contenciosoadministrativo los caracteres típicos del proceso.

b) Al señalar la naturaleza procesal afirmamos que se trata de una actividad jurisdiccional, terminología que ha sido criticada recientemente por entenderse que la institución proceso era común a todas las funciones, independientemente de la función jurisdiccional (16), por lo que habría que añadir que se trata de un proceso jurisdiccional, si bien nosotros conservamos la terminología tradicional, entendiendo que si bien el procedimiento es común a las distintas funciones del Estado, la institución procesal es específica de la función jurisdiccional en cuanto supone un órgano supraordenado a las partes, dotado de independencia que decide la cuestión (17).

2. Es administrativo, es decir, tiene por objeto pretensiones fundadas en preceptos de Derecho administrativo, que se examinan ante los órganos de una jurisdicción especial. El fundamento de esta especialidad del proceso ha sido discutido:

a) En un principio se buscó la justificación en razones de orden político, partiendo de la doctrina de la división de poderes; tal fué la justificación que se dió en Francia a la dualidad de jurisdicción (18), que actualmente ha abandonado la

---

(15) *Lo contenciosoadministrativo*, Madrid, 1926, págs. 52 y sigs.

(16) BALLBÉ, *La esencia del proceso*, Madrid, 1947.

(17) «El proceso requiere, sí, un procedimiento, reducido a su mínima expresión formalista en ciertos casos y sobrecargado de trámites en otros, pero no se circunscribe a él: el nexo que entre sus sujetos (partes y juez) se establece pertenece al primero, y, en cambio, no se puede incluir en el segundo.» ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, *Derecho procesal penal*, I, Buenos Aires, 1945, pág. 17.

(18) V., como muestra de esta dirección, DARESTE, *La justice administrative en France*, París, 1862, pág. 204.

más reciente doctrina francesa, señalando que estas razones no ofrecen más que un interés histórico (19).

b) Actualmente las razones que se alegan son más bien de orden técnico, señalándose la diferencia del Derecho a discutir y de los intereses en juego que hace que estén poco preparados los jueces de la jurisdicción ordinaria (20). Precisamente el interés público que está en juego en los procesos en que la Administración interviene como tal, es el que exige la configuración de lo contenciosoadministrativo como proceso especial, nota resaltada por Bielsa (21), al afirmar que el Tribunal de lo contenciosoadministrativo debe dirigir y acelerar el procedimiento; lo exige el interés público de todo litigio en que la Administración pública es parte.

C) CLASES.—I. Tradicionalmente se han venido reconociendo, dentro del proceso contenciosoadministrativo, dos tipos de pretensiones que, en consecuencia, daban lugar a procesos distintos: el llamado recurso contenciosoadministrativo subjetivo o de plena jurisdicción y el llamado objetivo o de anulación.

a) El subjetivo se caracteriza porque lo que alega el recurrente frente a la actividad administrativa es la lesión de un derecho subjetivo.

b) El objetivo se caracteriza porque prescinde del derecho subjetivo del demandante: se dirige, sencillamente, a anular el acto administrativo fundándose en una infracción legal; se

---

(19) WALINE, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 4.<sup>a</sup> edición, París, 1946, págs. 43 y sigs. LAUBADERE, *Manuel de Droit administratif*, 10.<sup>a</sup> edic., París, 1947, págs. 40 y sigs. Sobre la evolución del principio. ROLLAND, *Précis de Droit Administratif*, París, 1947, páginas 269 y sigs.

(20) Así, BONNARD, *Précis élémentaire de Droit public*, 1934, página 144; *Précis élémentaire de Droit administratif*, 1926, pág. 79, y *Le controle juridictionnel de l'Administration*, 1934, pág. 105. BERTHELEMY, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 10.<sup>a</sup> edic., París, 1923, págs. 1.068 y sigs.

(21) *La justicia en la Administración pública*, en «Anuario del Instituto de Derecho Público», t. II, año II, 1939, pág. 199.



da —se ha afirmado— no ya en defensa de los derechos subjetivos, sino en defensa del principio de legalidad.

Este tipo de recurso, llamado recurso por exceso de poder, fué elaborándose por el Consejo de Estado francés (22) y reconociéndose en los demás sistemas, pero en España únicamente se admitió en la esfera municipal (art. 223, L. M.), no admitiéndose en la esfera provincial (art. 170, I, Estatuto provincial) ni en la esfera central (art. 1.º, núm. 3.º, de la Ley de 22 de junio de 1894), si bien se defendió su implantación, afirmándose que, introducido ampliamente en el orden local, se imponía, por imperativo de necesaria correspondencia y ajuste, llevarlo también al orden del Estado (23), y la Constitución de 1931 reconocía este tipo de recurso en su art. 101, si bien no tuvo aplicación al faltar una ley complementaria que la llevase a cabo (24). No obstante, una moderna corriente jurisprudencial de nuestro Tribunal Supremo ha hecho pensar en si, junto al recurso subjetivo, no estará configurándose por la jurisprudencia algún supuesto de apertura de recurso objetivo contra actos de la Administración central; así, la sentencia de 3 de julio de 1948 en que se dice «que es doctrina reiterada de este Supremo Tribunal que, aún en el supuesto de no ser competente para entender el fondo de la cuestión debatida, lo es siempre para resolver sobre la validez o nulidad de la disposición que se impugna cuando la Administración al dictarla desconoció preceptos de obligacoe ineludible acatamiento» (25).

(22) Sobre la evolución, v. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, 1896, págs. 402 y sigs.

(23) GARCÍA OVIEDO, *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Constitución*, en «Revista de Derecho Público», 1932, pág. 299.

(24) No obstante, durante la vigencia de la Constitución se afirmó que no había razón «para que los Tribunales de lo contencioso-administrativo no la apliquen, desde luego, a los casos que puedan presentarse y en que el abuso del Poder público resulte manifiesto, pues no ha de olvidarse que se trata de una verdadera creación jurisprudencial que no requirió en otros países la consagración previa de la ley». PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, pág. 300.

(25) V. comentario de GARRIDO FALLA, en «Revista de Derecho Privado», septiembre de 1948, pág. 837, que dice: «Si el Tribuna-

2. Con anterioridad a la nueva Ley argentina de lo contenciosoadministrativo, Bielsa defendió la institución de dos clases de recursos: el de plena jurisdicción y el de anulación. «El primero para defender los *derechos subjetivos*, en sentido propio, derechos éstos que emergen de la ley o de convención con la Administración pública, y el segundo para defender no necesariamente un derecho, sino un *interés legítimo lesionado*, lo cual ocurre cuando una decisión administrativa ha violado una disposición legal, sea en punto a competencia, a la forma o a la aplicación del derecho (26). Al aplicarse la nueva Ley se recogen en su art. 4.º dos tipos de acción contenciosoadministrativa, pero no se corresponde con la distinción señalada, ya que se da una acción contenciosoadministrativa para impugnar «en forma de juicio» la resolución que «lesione intereses particulares garantizados previamente por Ley, Decreto, reglamento, ordenanza o concesión de servicios públicos» (párrafo primero) (27), admitiéndose también demandar «en causa contenciosoadministrativa la anulación» de resoluciones, no exigiendo para esto alegar, según el párrafo segundo del ar-

---

Supremo decide sobre la validez o anulación de la disposición administrativa antes de pronunciarse sobre la competencia de su jurisdicción, quiere decir que, sin necesidad de que exista una expresa legitimación para utilizar el recurso objetivo, cualquier particular puede, alegando como pura fórmula la existencia de una lesión de sus derechos subjetivos sobre la que, en definitiva, nada interesa la solución, plantear al Tribunal Supremo la cuestión de validez o nulidad de una disposición administrativa que infrinja lo preceptuado en normas jurídicas de rango superior, basándose sencillamente en lo preceptuado en el art. 5.º del Código civil». Creemos, sin embargo, que se trata de una sentencia aislada, en que la Sala no se dió cuenta del alcance de este sentido de su declaración.

(26) *Ideas generales sobre lo contenciosoadministrativo*, 1936, página 118. V. también *La justicia en la Administración pública*, en «Anuario del Instituto de Derecho Público», t. II, año II, págs. 198 y 199.

(27) El proyecto sólo se refería a ésta, en su Base IV, al decir que «se entiende por recurso contenciosoadministrativo la revisión en forma de juicio de una resolución dictada por la autoridad administrativa en función de sus facultades regladas que lesione intereses particulares garantizados previamente por ley o reglamento».

título 4.º, la lesión de interés, si bien el art. 1.º de la Ley, al enumerar los medios de impugnar los actos administrativos y señalar la acción contenciosoadministrativa dice que se da «contra los actos administrativos que afectan a un derecho subjetivo o a un interés legítimo». Esta distinta redacción y posible contradicción puede resolverse entendiendo que la Ley únicamente refiere la expresión, acción contenciosoadministrativa, al supuesto del párrafo primero del art. 4.º, considerando la segunda especie de impugnación «recurso», interpretación que viene apoyada por el art. 4.º de la misma Ley usar la expresión «recurso de anulación», a diferencia de los preceptos que usan la de «acción contenciosoadministrativa» para referirse a la impugnación del párrafo primero del art. 4.º, lo que puede responder a la consideración que siempre se ha hecho del recurso de anulación «como un proceso que no se desarrolla entre partes» como «acción dirigida contra el poder público, fundada en una razón de ilegalidad y no de fondo y que no puede tender más que a la anulación del acto» (28). Pero esta distinción terminológica no tiene razón de ser, ya que tanto en uno como en otro caso lo que se pretende del órgano jurisdiccional es la impugnación de un acto frente a la Administración a través de un auténtico proceso y, como vimos en este caso no es procedente hablar de recurso, sino de acción, por lo que también será «acción contenciosoadministrativa» la de anulación, debiendo entenderse referida a ella la expresión del art. 1.º, si bien, dada la redacción del artículo 4.º, párrafo segundo, creemos que no es necesario, cuando se trata de un proceso de anulación, alegar la lesión de interés, reconociéndose una verdadera acción popular a semejanza de nuestro contenciosoadministrativo municipal (29). Por consiguiente, no pueden aplicarse al proceso contencioso argentino las denominaciones «subjetivo» y «objetivo» en toda

---

(28) ALIBERT, *Le controle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, París, 1926, pág. 36. Sobre la distinta naturaleza del recurso de anulación respecto del subjetivo, véase también BIELSA, *Ideas generales sobre lo contenciosoadministrativo*, cit., págs. 63 y sigs.

(29) V. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *La acción popular*, 1920, pág. 50.

su pureza, si bien conservamos dicha terminología aun reconociendo su impropiedad, para designar los dos tipos señalados en el art. 4.º de la Ley:

a) El proceso subjetivo, que se da contra actos emanados de la autoridad administrativa en función de facultades regladas, que lesionen intereses particulares garantizados previamente por Ley, Decreto, reglamento, ordenanza o concesión de servicios públicos.

b) El proceso objetivo o de anulación, que se da contra aquellas resoluciones que, aunque de carácter general, adolezcan de vicio de ilegitimidad, pudiendo fundarse en unas de las causas siguientes, que son las mismas que se reconocen en la doctrina francesa en el recurso por exceso de poder (30): incompetencia de la autoridad proveyente, defecto de forma, desviación de poder o violación de la ley o de los derechos adquiridos.

### III. PRESUPUESTOS

A) PRESUPUESTOS SUBJETIVOS. — 1. *Referentes al órgano jurisdiccional.*—En la nueva Ley argentina se señala que la acción contenciosoadministrativa deberá interponerse ante los Tribunales especiales que se creen para esta materia (art. 6.º, *in limine*) (31); luego, parte de la creación de un conjunto de órganos jurisdiccionales diferenciados de los demás, reconociendo, por tanto, una jurisdicción especial contenciosoadministrativa, ante cuyos órganos deberá interponerse la acción. Dicho art. 6.º señala cuáles serán estos órganos: «La Sala de lo Contenciosoadministrativo de la Cámara Federal de la capital, y hasta tanto se creen Salas análogas en los demás Tribunales colegiados, las Cámaras Federales de Sección y la Corte Suprema de Justicia». Lo que no se ha recogido en la Ley es el criterio que debe presidir la composición de estos Tribunales que se señalaba en la base XXII del Proyecto, que venía a seguir

---

(30) Un estudio muy completo de estas causas se encuentra en ALIBERT, *ob. cit.*, págs. 193 y sigs.

(31) Este artículo está inspirado en la Base VI del proyecto.

un sistema mixto, ya que establecía que debían ser constituidos por funcionarios de la carrera judicial y de la Administración (32); es decir, se sigue un sistema igual al del contencioso español que tuvo su inspiración en el criterio de Santamaría de Paredes (33). En cuanto al régimen del personal judicial —abstención y recusación—, al no establecerse reglas especiales en la Ley de lo Contencioso no ofrece duda que deberá estarse a lo establecido en el régimen procesal común a este respecto (34).

2. *Referentes a las partes.*— a) *Capacidad.*— No existe ningún precepto en la nueva Ley sobre la capacidad para ser parte ni sobre la capacidad procesal, por lo que habrá que aplicar las reglas generales procesales.

b) *Legitimación.*— Habrá que distinguir entre los dos tipos de procesos señalados:

a') En el que, con la reserva señalada, hemos llamado subjetivo, será necesario que el demandante alegue la lesión de un interés particular garantizado previamente por Ley, Decreto, reglamento, ordenanza o concesión de servicios públicos (art. 4.º, l) (35). Respecto de los requisitos del interés, creemos aplicable lo establecido en la doctrina francesa e italiana a propósito del recurso por exceso de poder (36), si bien

---

(32) Estos funcionarios deberán tener categoría superior a Oficial 1.º —según la citada base— en las Cámaras de Apelación o de Primera Instancia y de Director general para la Sala correspondiente de la Suprema Corte.

(33) Discurso pronunciado en el Congreso de los Diputados el 14 de diciembre de 1887. Figura como apéndice (págs. 881 y sigs.) de su *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1891.

(34) En la Ley 50 se regulan las causas de recusación en los artículos 20 y sigs.

(35) Sobre la distinción entre derecho e interés es altamente interesante el trabajo de PICCARDI, *La distinzione fra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa*, en *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. II, 1932, págs. 118 y sigs.

(36) ALIBERT, *ob. cit.*, pág. 96, habla de «interés personal». De «interés directo del particular como tal y como miembro de la colectividad, y actual», LESSONA, en *La giustizia amministrativa*, 1946, páginas 102 y sigs. Y de «interés personal y actual», BODDA, *Diritto processuale amministrativo*, 1947, págs. 16 y sigs.

ha de tenerse en cuenta que siempre ha de tratarse de un interés reconocido, según el texto legal.

b') En el de anulación, como apuntamos, la Ley no exige que se alegue tal lesión, pudiendo ser interpuesto por cualquiera, ya que el párrafo segundo del art. 4.º no exige ninguna condición especial; es decir, se trata de una verdadera acción popular.

c) *Postulación*.—De los tres sistemas posibles en cuanto a quien se atribuye la facultad de pedir al órgano jurisdiccional la tutela jurídica —concederla directamente la persona legitimada, concederla a una persona técnica o exigir representación por Procurador y dirección técnica por Letrado—, el Derecho contenciosoadministrativo argentino parece seguir el segundo, si bien hay que distinguir respecto del Estado y respecto del particular.

a') En cuanto al Estado, el art. 8.º de la nueva Ley señala que la representación será asumida por el Procurador del Tesoro o Letrados que integren el Cuerpo de Abogados del Estado, estableciendo expresamente que «actuará sin Procurador» (37).

b') En cuanto al particular, si bien no existe norma expresa en este sentido, creemos que sigue el mismo criterio de no exigir actuación del Procurador, como lo demuestra el artículo 11 que exige en el escrito de demanda «firma de Letrado», sin hacer mención alguna al Procurador (38).

B) PRESUPUESTOS OBJETIVOS.—I. *Comunes a los dos tipos de proceso*.—a) Todo lo referente a los presupuestos objetivos constituye, sin duda alguna, la parte más estudiada del proceso contenciosoadministrativo, con el nombre de materia administrativa. El objeto del proceso será una pretensión administrativa, que se diferencia de las restantes por el funda-

(37) La redacción del artículo es idéntica a la de la Base VIII del proyecto. Se sigue, por consiguiente, distinto criterio que en el Derecho español, en que la representación se confiere al Fiscal (art. 23, L.).

(38) En España también puede actuar el Letrado sin Procurador, pero si el particular acude a ser representado por Procurador, necesita la dirección técnica de Letrado (arts. 32 y 91, II, L.).

mento jurídico-material. Ahora bien, como lo que se pide del órgano jurisdiccional es la impugnación de un acto de la Administración, el estudio de los presupuestos se traducirá en el estudio de las condiciones que debe reunir el acto.

b) El acto, para ser susceptible de impugnación, ha de haber sido dictado por una entidad administrativa como tal, no pudiendo impugnarse en vía contencioso-administrativa aquellos actos de carácter privado dictados por la Administración, como dice el art. 9.º de la Ley, que excluye de esta jurisdicción «los actos realizados por la Administración pública en su carácter de persona jurídica de Derecho privado». Teniendo en cuenta que, según el mismo art. 9.º, tampoco pueden impugnarse los actos «motivados por las necesidades de la defensa nacional», debiendo entenderse, en general, que cuando se trate de actos de gobierno (39) tampoco pueden estimarse susceptibles de impugnación. Aquí hay que hacer mención a la distinta redacción de la Ley respecto del proyecto. En efecto, en éste (Base IX), se señalaba la no procedencia de la acción contenciosa «cuando se trate de actos de carácter político o inspirados por las necesidades de la defensa nacional», después, en la Ley se eliminó la primera parte, es decir, la que se refiere a actos políticos, luego parece ser que el criterio legislativo es no estimar excluidos de la fiscalización contenciosa los actos políticos, y únicamente excluye los motivados por las necesidades de la defensa nacional.

c) El acto de la Administración, para ser susceptible de impugnación, es necesario que cause estado, requisito que estudiamos a continuación, tal como se regula en la Ley:

a') Según el art. 5.º, es requisito haber agotado previamente la vía administrativa para poder interponer acción contencioso-administrativa, requisito éste que ha sido discutido en la doctrina española, pues mientras algunos autores le critican (40),

(39) Una exposición muy completa de las distintas doctrinas sobre la naturaleza de los actos de gobierno, señalando un criterio diferencial aceptable, puede verse en RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Milán, 1945, págs. 39 y sigs.

(40) CIUDAD Y AURIOLES, en *Discurso de apertura de Tribunales*, 1920, págs. 14 y sigs, dice: «... el procedimiento, aunque ordenación»

otros creen que está justificado porque la discusión previa ante la misma Administración facilita a ésta corregir sus errores, absteniéndose del seguimiento de un pleito contencioso (41). En realidad, más que el requisito en sí, lo que se critica es el modo de estar formulado y regulado, ya que se estima que una resolución causa estado, «cuando no es susceptible de recurso por la vía gubernativa» (art. 2.º, I, de nuestra Ley de lo contencioso), pero como esta vía administrativa no está regulada unitariamente, sino en multitud de disposiciones dispersas, hay que acudir a ellas para ver —a través de un examen dificultoso— si en realidad causó estado la resolución y «de tal modo es y ha sido siempre oscuro este punto en nuestro Derecho constituido, que entraña tremenda responsabilidad para los legisladores que no lo han esclarecido y causa verdadero asombro el número de litigios en que se han declarado extinguidos Derechos respetables e importantísimos, por haberse estimado con error por los particulares y por sus letrados, que había o que no había causado estado una resolución administrativa, y haberse recurrido contra ella en alzada gubernativa cuando sólo era procedente el recurso contencioso o viceversa» (42). De aquí que sea elogiable el sistema seguido en la nueva Ley argentina, al regular en la propia Ley de lo contencioso la tramitación general de la vía administrativa, con lo que el particular puede conocer fácilmente los recursos de que dispone en dicha vía para impugnar el acto, antes de deducir pretensión ante los Tribunales.

b'). Según el art. 5.º se considerará agotada la vía administrativa cuando la resolución emana del Poder ejecutivo. Y para el caso de que no tenga tal procedencia, señala que la

---

de garantía, se pervierte y trastruca acabando en corruptela, en encrucijada, en laberinto y, a veces, en verdadero vía crucis, y la vía gubernativa suele ser —por lo menos puede ser— desfiladero donde se consume la energía individual, que acaba por entregarse entre el desaliento y la congoja, el terror y el odio, a la arbitrariedad de la Administración».

(41) PÍ Y SÚÑER, *Lo contenciosoadministrativo*, Barcelona, 1928, página 28.

(42) A. GONZÁLEZ, *La materia contenciosoadministrativa*, cit., página 123.



resolución causa estado cuando se agotó la vía administrativa señalada en los arts. 1.º y siguientes «o cualquier otro recurso jurisdiccional» (43), existente en dicha vía administrativa (44); luego vemos que, junto a los recursos normales establecidos en los arts. 1.º y siguientes, la Ley admite otros recursos especiales (45), por lo que habrá que acudir a la regulación del procedimiento en que se dictó la resolución y, caso de que no exista ninguna especialidad —que será el supuesto normal— se acudirá a la vía administrativa tal como se regula en la misma Ley de lo contencioso con carácter unitario, señalando dos instancias: la primera ante la propia autoridad administrativa que dictó el acto —recurso de reconsideración—, y la segunda, que se sustancia, «ante el Poder Ejecutivo por conducto del Ministro Secretario de Estado en el Departamento correspondiente» —recurso jerárquico.

a") *El recurso de reconsideración*, como es designado por la Ley argentina, equivale a nuestro «recurso de reposición» y a la «opposizione» del Derecho italiano. Se trata de un auténtico recurso administrativo, que no ha de confundirse, por tanto, con la simple denuncia (46). Ahora bien, el recurso de reconsideración argentino se diferencia del recurso de reposición y de la «opposizione» en que mientras éstos son recursos administrativos especiales —están establecidos para hipótesis sin-

---

(43) Ya criticamos antes, por impropia, la terminología «recurso jurisdiccional».

(44) El art. 1.º de la Ley, en su apartado b), párrafo segundo, dice: «En los casos de jurisdicciones especiales bastará agotarse la vía administrativa ante los organismos que por ley tengan competencia para la decisión final».

(45) En el precepto se inspira en la Base V del proyecto, que se sigue fundamentalmente.

(46) La doctrina española ha señalado claramente la diferencia entre «denuncia» y «recurso administrativo». V. GASCÓN HERNÁNDEZ, *El recurso de reposición*, en «Rev. de la Facultad de Derecho de Madrid», 1942, págs. 212 y sigs., y S. ROYO VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., págs. 59 y sigs. FLEINER, en sus *Instituciones de Derecho administrativo* (trad. de ALVAREZ GENDIN), 1933, partiendo de la distinción, considera que la reposición no es, en Derecho alemán, un auténtico recurso (pág. 188).

gulares— (47), el de reconsideración está establecido para hipótesis generales —se da «contra los actos administrativos...», según el art. 1.º de la Ley argentina—, siendo un recurso administrativo ordinario. Su tramitación se encuentra regulada en el artículo 2.º de la Ley, inspirado en la Base II del proyecto.

b") El recurso jerárquico tiene su base en la organización jerárquica, fundándose en la función de vigilancia e inspección ejercida por el superior, teniendo carácter jurídico y no de gracia, como lo fué en su origen, no debiendo confundirse con la denuncia, ya que se trata de un auténtico recurso administrativo (48). Su tramitación se encuentra en el art. 3.º de la Ley, inspirado en la Base III del proyecto. El Decreto resolviendo el recurso causa estado. «Contra esta resolución no se dará recurso alguno en la vía administrativa, pero servirá de base para la iniciación del trámite contencioso administrativo» (artículo 3.º «in fine»).

c') Dentro del recurso jerárquico cabe plantearse el problema de si es posible la impugnación ante la Administración general de un acto dictado por una entidad descentralizada y, por consiguiente, si tal acto causó estado. Es indudable que, en buenos principios, si tal entidad está dotada de autonomía, no cabe recurso jerárquico. No obstante, en realidad tales entidades no gozan propiamente de autonomía; son producto de una corriente descentralizadora funcional que viene impuesta por la multiplicidad de los servicios, pero continúan injertas en la organización de la Administración general (49), por ello

---

(47) LESSONA, *La giustizia amministrativa*, 1946, pág. 18. En la doctrina española también se considera especial el recurso de reposición: A. y S. ROYO VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, 21.ª edic., 1948, t. II, pág. 861.

(48) Lo dicho a propósito del recurso de reconsideración sobre la distinción es aplicable aquí. Refiriéndose concretamente al recurso jerárquico, ha señalado la distinción BIELSA, *El recurso jerárquico*, 2.ª edición, págs. 35 y sigs.

(49) GASCÓN HERNÁNDEZ, *Sobre el recurso jerárquico*, en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 5, pág. 153. V. ALVAREZ GENDIN, *Manual de Derecho administrativo*, 1941, pág. 185, y, en general, sobre el problema de la impugnación contenciosa de los actos de las entidades institucionales, v. PÉREZ BOTIJA, *Problemas de Administración*

cabe que sus actos puedan impugnarse en vía jerárquica y sólo contra el Decreto resolviendo ésta cabrá recurso contencioso. Esta, que es la solución que se señala en Derecho español, es la que se debe estimar aplicable en Derecho argentino, como ha defendido Bielsa, con ocasión de un Decreto del Poder Ejecutivo argentino de 20 de noviembre de 1940, por el que se admitió un recurso jerárquico contra una resolución de una Universidad, que fué revocada. Parte Bielsa de la consideración de que uno de los mayores progresos de la Administración es, precisamente, la implantación de recursos que permitan verificar la legalidad de los actos administrativos, los cuales constituyen una garantía que no sólo debe existir tratándose de la Administración centralizada o directamente dependiente del poder ejecutivo, sino también respecto de las entidades descentralizadas. «De no ser así —dice— ni los funcionarios de estas entidades, ni los administrados en sus relaciones con ellas, estarían en el pie de igualdad en que deben estar por principio constitucional. Lo contrario importaría convertir a cada entidad de esas en una pequeña republiquetá que podría obrar de «legibus solutus» (50).

2. *Del recurso subjetivo.*—El que hemos llamado proceso subjetivo, únicamente puede darse contra actos administrativos que reúnan los requisitos siguientes, aparte de los comunes ya señalados:

a) Que haya sido dictado por la autoridad administrativa en función de sus facultades regladas. Se trata, por consiguiente, de un requisito similar al exigido por el núm. 2.º del art. 1.º de nuestra Ley de lo contencioso, siendo difícil distinguir cuándo

---

*corporativa*, en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 7, págs. 118 y siguientes. La doctrina italiana configura el recurso contra tales actos como «jerárquico impropio», que, a diferencia del recurso jerárquico —que tiene carácter ordinario— es especial, sólo puede entablarse en los supuestos taxativamente señalados por la ley. V., por ejemplo, GUICCIARDI, *Giustizia amministrativa*, 1943, pág. 104.

(50) *El recurso jerárquico y las entidades autárquicas*, en «Anuario del Instituto de Derecho Público», t. IV, año IV, 1941, pág. 206. V. también BIELSA, *Sobre el recurso jerárquico*, 2.ª edic., 1939, páginas 55 y sigs. Hemos de tener en cuenta que entonces, mientras estaba regulado con carácter general el recurso jerárquico, no lo estaba el contencioso.

se está ante un caso de función reglada de la Administración y cuándo ante un caso de función discrecional, pues, en virtud del principio de legalidad toda la actividad administrativa supone por encima de ella, regulándola, la Ley, si bien, se ha afirmado que, aunque esto es cierto y por tanto todo acto administrativo es reglado, también lo es que todo acto supone un margen de discrecionalidad (51). Todo ello hace que sea difícil la distinción, debiendo irse al caso concreto para examinar el modo en que la Ley regula el acto (52).

b) Que lesione intereses particulares garantizados previamente por la Ley, Decreto, Reglamento, Ordenanza o concesión de servicios públicos. No se exige, por tanto, lesión de derecho subjetivo, si bien dada la exigencia de protección del interés y la amplitud como se interpreta por nuestra jurisprudencia el requisito del núm. 3.º del art. 1.º de nuestra Ley (53), podemos decir que la diferencia entre este proceso regulado en la Ley argentina y el regulado en Derecho español no es tan grande como a primera vista pudiera parecer.

3. *Del recurso de anulación.*—Se da, como ya apuntamos, con gran generalidad, en cuanto que puede incluso admitirse contra resoluciones de carácter general, que «adolezcan de vicio de ilegitimidad», siempre que se funde en una de las causas taxativamente señaladas en el párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley.

C. PRESUPUESTOS DE LA ACTIVIDAD.—1. *Lugar.*—Los actos en que se desarrolla el procedimiento deberán realizarse en el

---

(51) V. S. ROYO VILLANOVA, *Problemas del reg. jur. mal.*, cit., páginas 119 y sigs.

(52) Entre la reciente bibliografía española sobre la distinción entre lo discrecional y lo reglado, v. LÓPEZ RODÓ, *La discrecionalidad de la Administración en la doctrina extranjera*, en «Rev. Ests. de la Vida local», núm. 31, págs. 3 y sigs., y *La discrecionalidad de la Administración en el Derecho español*, en la misma revista, núm. 34, pág. 496.

(53) Señala que se emplea el concepto con mucha mayor amplitud que lo que supone el concepto técnico de «derecho subjetivo», CASTRO, *ob. cit.*, pág. 511, debiendo incluirse lo que muchas veces la doctrina administrativa considera derecho subjetivo como mero efecto reflejo de la norma.

lugar en que radica el órgano competente. Ahora bien, existen actuaciones que forzosamente deberán realizarse fuera de la sede del órgano jurisdiccional. Así, entre los medios de prueba que permite la Ley, está la inspección ocular (art. 15), para cuya práctica habrá que desplazarse al lugar en que éste sita la cosa, según el art. 153 de la Ley 50.

2. *Tiempo.*— El proceso contenciosoadministrativo deberá iniciarse «dentro de los quince días hábiles de notificada la resolución definitiva en el orden administrativo». El plazo es más reducido que el que establecía el proyecto, el cual señalaba noventa días (Base X), debiendo censurarse esta reducción, pues debe concederse un espacio de tiempo mayor que el reducido de quince días al particular para interponer la acción (54). En cuanto al cómputo del plazo, ha de tenerse en cuenta que se refiere la Ley a días hábiles, como señala el párrafo cuarto del art. 2.º, que, aunque está incluido en el artículo que regula el «recurso de reconsideración», ha de entenderse aplicable a todos los casos en que la Ley se refiere a plazos por día. El art. 10 de la Ley vuelve a hacer aplicación de la doctrina del silencio administrativo en sentido negativo, al señalar que «si la Administración no resuelve el recurso jerárquico en el término de treinta días, debe entenderse que está expedita la vía para la acción contenciosoadministrativa», es decir, se estima denegado el recurso. Si la Administración resuelve, el plazo empieza a contarse desde la notificación de la resolución definitiva (art. 10).

3. *Forma.*— En cuanto a los principios inspiradores del proceso contencioso argentino, hemos de señalar que, a semejanza del contencioso español, se da una combinación de los principios de la oralidad y de la escritura, si bien con predominio de este último.

---

(54) En esto es más racional el sistema español, que, en el proceso contenciosoadministrativo contra actos de la Administración central, señala un plazo de tres meses, con la especialidad que se da en el caso de que el recurso lo inicie la propia Administración contra un acto dictado por la misma que estima lesivo (art. 7, L.).

## IV. PROCEDIMIENTO

A) EN EL PROCESO SUBJETIVO.—1. *Fase de alegaciones.*—Consta de los siguientes trámites:

a) *Demanda.*—El término es empleado por el art. 11. Dentro de la doctrina española se ha distinguido entre demanda y pretensión; aquélla es el *prius* cronológico del proceso, es la mera petición de que se inicie un proceso determinado; ésta, lo que se pide del órgano jurisdiccional, debidamente fundado (55), si bien, normalmente se confunden, pues se realizan simultáneamente; la demanda contiene la pretensión. En el contencioso español, no obstante, se encuentran delimitados ambos actos (56). Pero en el argentino la demanda contiene la pretensión. Así, el art. 11 dice que la acción «se presentará por escrito», y después, al referirse a los documentos que deberán acompañar a este escrito, dice «junto con la demanda...», luego existe una confusión entre los términos «acción» —o pretensión— y «demanda». En cuanto a la estructura de este escrito, dicho art. 11 señala que deberá contener «la relación de hechos y, por separado, los fundamentos de Derecho aplicables al caso», fijando concretamente «los términos en que debe basarse, según el recurrente, la resolución definitiva». Junto a estos elementos, es indudable que también deberá constar en el escrito el nombre del demandante (que exige el art. 57 de la Ley 50, en su núm. 1.º) y la determinación concreta del acto administrativo impugnado, señalando la autoridad de quien proceda. En cuanto a los documentos, señala que podrán presentarse aquéllos «en que el demandante funda su derecho o justifica los hechos». Se debe presentar con la demanda «copia de la misma y de los documentos alegados».

No establece nada este art. 11 respecto a los documentos.

---

(55) GUASP, *Comentarios a la ley de Enjuiciamiento civil*, t. II, vol. I, parte 1.ª, pág. 232. Critica esta posición GÓMEZ ORBANDEJA, en «Revista de Derecho Procesal», diciembre de 1945.

(56) Art. 34. L., respecto de la demanda; art. 40, respecto de pretensión, empleando la ley el término de demanda, impropriamente, para este segundo acto.

que acrediten la personalidad del actor cuando actúa mediante representante, si bien ha de estimarse aplicable al art. 5.º de la Ley 50, que dice que «los apoderados y Procuradores acreditarán su personalidad desde la primera gestión que hagan en nombre de sus apoderantes con la competente escritura de poder».

b) De la demanda se dará traslado a la autoridad administrativa correspondiente, la cual lo comunicará a su representante, notificándola por cédula con la copia, que se habrá presentado (art. 12, inciso primero).

c) *Contestación a la demanda*, que deberá hacerse en el plazo de veinte días, prorrogables hasta treinta, «cumpliendo los requisitos formales y de fondo similares a los exigibles para la demanda» (art. 13).

Se observa, por consiguiente, en esta fase de alegaciones, una modalidad importante respecto del sistema español, consistente en la supresión del trámite de las excepciones, cuya regulación de tantas críticas ha sido objeto (57).

2. *Fase de prueba*.—a) No existe distinción entre dos períodos distintos, uno para proponer y otro para practicar, sino que «se abrirá el juicio a prueba por el término de treinta días hábiles, comunes a las partes para proponer y practicar la prueba ofrecida» (art. 14, inciso primero) (58).

b) En cuanto a los medios de prueba admitidos, son confesión, documental, testifical, pericial o inspección ocular, remitiéndose la Ley, en todo lo relativo a su práctica y apreciación, a lo dispuesto en la Ley 50 (art. 15).

c) También se reconoce en la Ley de lo contencioso argentino la posibilidad de que el órgano jurisdiccional acuerde traer alguna prueba para mejor proveer, si bien lo admite después de

---

(57) V., en este sentido, PLAZA, *Hacia una nueva ordenación del régimen de excepciones en nuestro Derecho positivo*, en «Revista de Derecho Procesal», I, 1, pág. 55, que, aun refiriéndose a las excepciones de nuestro proceso civil, puede aplicarse también a las reguladas en la ley de lo contencioso, por estar inspirada ésta en la ordenación civil de las mismas.

(58) En este aspecto, la Ley ha seguido fielmente las bases establecidas en el proyecto (XIV y XV).

celebrarse la vista (art. 17), debiendo estar a lo establecido en la Ley 50 a. este respecto (59).

3. *Fase de conclusiones.*—a) *Audiencia verbal*, para alegar sobre la prueba; para ello quedará el expediente en Secretaría, a fin de que las partes puedan examinarle (art. 16).

b) *Sentencia*, que se dictará en el plazo de diez días, si bien este plazo se suspenderá si se acuerda para mejor proveer traer alguna prueba (art. 17). Lo relativo al contenido y estructura de la sentencia, siguiendo las normas procesales comunes, se señala en el art. 18.

B) EN EL PROCESO OBJETIVO.—1. Dada la naturaleza especial que suele asignarse a este proceso, se ha señalado para el mismo un procedimiento simple. Como señalaba Bielsa con anterioridad a dictarse la nueva Ley, «el procedimiento en el recurso de anulación debe ser muy sumario», reconociendo, sin embargo, que «el escrito inicial debe tener la estructura de la demanda según el juicio de plena jurisdicción, es decir, que deben aparecer claramente expresados la causa *petendi* y el *petitum*» (60).

2. Siguiendo esta dirección, la nueva Ley señala un procedimiento especial sumario, en caso de que se trate de un contencioso de anulación, al decir que «presentada la demanda (61), se convocará a las partes a una audiencia con quince días de intervalo como mínimo, en la que éstas podrán informar verbalmente, quedando con ello la causa para sentencia» (art. 14, inciso segundo). Queda, por tanto, reducido el período de alegaciones a la demanda, se elimina el período de prueba y en el

---

(59) En el art. 16 de la Ley 50 se señalan los elementos de prueba que puede acordar el Juez se traigan para mejor proveer; al hablar el art. 17 del «aporte de alguna prueba» en general, ha de entenderse ampliada la esfera de estas diligencias a las pruebas admitidas en el artículo 15, criterio que debe elogiarse.

(60) *Ideas generales sobre lo contenciosoadministrativo*, cit., página 131.

(61) Es indudable que la Ley, siguiendo la inspiración de BIELSA, exige que la demanda se dé normalmente, con los requisitos señalados para el recurso subjetivo.



de conclusiones subsisten los dos trámites de vista y sentencia, teniendo el trámite de la vista una finalidad más amplia que en el subjetivo, en que únicamente se podía alegar sobre la prueba.

## V. EFECTOS

A) EFECTOS JURÍDICOS.—Dentro de los efectos jurídicos de un proceso, suele distinguir la doctrina los jurídico-procesales y los jurídico-materiales. Estos hacen referencia a la realidad extraprocesal, por lo que vamos a ocuparnos de aquéllos, que se refieren a la posibilidad de impugnación de la decisión del órgano jurisdiccional, bien dentro del mismo proceso— si no es posible se habla de cosa juzgada formal—, bien en proceso distinto —si no es posible se habla de cosa juzgada material— (62), no pudiendo hablarse de ésta sin que se produzca aquélla.

Pues bien, la sentencia dictada en el proceso contencioso-administrativo seguido en única instancia ante la Cámara Federal (art. 7.º), no produce cosa juzgada formal, ya que es susceptible de recurso de casación ante la Corte Suprema (art. 7.º *in fine*). Como dice el art. 19, «contra la sentencia se dará solamente el recurso de casación ante la Corte Suprema por infracción de Ley o quebrantamiento de forma», regulándose en este artículo y en los dos siguientes el régimen jurídico de este recurso (63).

Vemos, por tanto, una diferencia entre el régimen argentino y el español, ya que en éste, si bien en el contencioso local cabe

---

(62) Sobre la cosa juzgada en Derecho administrativo, merece citarse, entre la reciente bibliografía argentina, el interesante trabajo de BIELSA, *Nociones sumarias sobre cosa juzgada en el Derecho administrativo*, en «Anuario del Instituto de Derecho Público», t. VI, 1945, páginas 67 y sigs.

(63) La Ley ha variado el régimen establecido en el proyecto, que permitía un recurso de reconsideración ante el propio Tribunal antes de entablar el de casación, cuyo régimen también se ha modificado. V. Bases XIX, XX y XXI del proyecto.

por lo general recurso de apelación (64), contra la sentencia dictada por el Tribunal Supremo no cabe recurso de casación, si bien se ha mantenido (65) que existe en nuestro contencioso-administrativo un auténtico recurso de casación por quebrantamiento de forma, designado por la Ley de lo contencioso con el nombre de «recurso de nulidad» (66), para convencerse de lo cual basta comparar los cuatro casos del art. 66 de la Ley de lo contencioso con los números 1.º, 4.º, 5.º y 7.º del art. 1.693 de la Ley de Enjuiciamiento civil, de que son copia literal, no pudiendo ser objeción a ello la diferencia de tramitación que puede verse en los arts. 66 a 68 de la Ley y 459 y 460 del Reglamento.

B) EFECTOS ECONÓMICOS.—Dentro de ellos estudia la doctrina procesal el problema de las costas. Ante la ausencia de regulación de las mismas en la reciente ley argentina de lo contencioso, habrá que estar a las reglas generales.

## VI. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

A) Para que se realice cumplidamente el fin que persigue el Estado a través de la función jurisdiccional, no basta con que se dicte la sentencia satisfaciendo la pretensión entablada por el particular (caso de estar fundada), sino que es necesario que el acto jurisdiccional sea cumplido. El cumplimiento de la sentencia, su realización, es lo que se ha designado en la doctrina con el nombre de ejecución, que adquiere su máxima importancia en el supuesto de que el obligado se oponga a ello

---

(64) Art. 69, Ley de lo contencioso; art. 223 *in fine*, Ley Municipal, modificado por el art. 1.º, D.-L. de 8 de mayo de 1931, elevado a Ley por la de 12 de agosto de 1931.

(65) ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, *Los recursos en nuestras leyes procesales*, cit., págs. 57 y sigs.

(66) Sobre cómo se han usado, indistintamente los términos, ALCALÁ ZAMORA dice: «Al penetrar el recurso de casación en España, se le recibe por la Constitución de 1812 con el nombre de «recurso de nulidad». La palabra «casación» tarda aún bastante tiempo en hacer su aparición en nuestro tecnicismo legal: es el Real decreto de 20 de junio de 1852 el primero que la utiliza». *Ob. cit.*, pág. 58.

(ejecución forzosa), habiéndose discutido si esta actividad encaminada al cumplimiento de la sentencia es de naturaleza jurisdiccional o administrativa. Cuando la ejecutada es la Administración, el problema requiere una delicadeza 'extraordinaria, pues se atribuye, por lo general, la ejecución a la propia Administración, por lo que se ha intentado buscar el modo de que llegue a realizarse el mandato jurisdiccional, señalando los medios más idóneos a tal fin (67).

B) En el proyecto que figuraba en el plan quinquenal existía una Base, la XXIV, dedicada al problema de la ejecución de sentencias. Decía textualmente: «El Poder Ejecutivo gozará de la facultad de opción para suspender la ejecución de la sentencia o no ejecutarla por graves motivos de interés público o sustituir el objeto de la condena por una indemnización pecuniaria».

Se inspiraba esta Base en el sistema español, en cuanto que admitía la posibilidad de que el Ejecutivo suspendiese la ejecución o no ejecutase la sentencia, lo que constituye una de las especialidades del sistema español respecto de los restantes. No obstante, había una diferencia, consistente en que mientras en el sistema español se señalaban taxativamente las causas posibles de suspensión o no ejecución (art. 84, III, de la Ley), en la citada Base XXIV se señalaba genéricamente «por graves motivos de interés público», siendo el Poder Ejecutivo quien debía estimar la existencia de tales motivos, y parecía admitir siempre la posibilidad de «sustituir la condena por una indemnización pecuniaria». Pero las diferencias señaladas y que eran evidentes, apenas si podían señalarse desde la Ley de 18 de

---

(67) Los que más se han ocupado del problema han sido los italianos: CAMMEO, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa*, en «Giur. It.», 1937, III, página 66. FORTI, *In tema di mancata esecuzione del giudicato amministrativo*, en «Foro It.», 1937, III, pág. 4. CODACCI PISANELLI, *Il ricorso giurisdizionale di merito per lo adempimento dell'obbligo dell'amministrazione di conformarsi al giudicato amministrativo*, en «Giur. It.», 1942, III, pág. 130. En general, todos los tratados de «Giustizia amministrativa» se ocupan del problema. Entre la bibliografía francesa, merece citarse FAYOLLE, *Peut on contraindre l'Administration à exécuter les décisions de Justice?*, 1926.

marzo de 1944, que añadió a la enumeración del art. 84 una causa 5.<sup>a</sup>, que reconocía al Gobierno una gran amplitud de apreciación.

C) Al llegar el proyecto al Senado argentino, se suprimió tal base XXI, supresión que ha sido criticada en la doctrina argentina, porque tal disposición hubiera dado una garantía al órgano judicial, evitando rozamientos, asegurando el cumplimiento de la sentencia para los casos comunes, pero abriendo la puerta para aquellos casos de graves motivos de interés público (68). Desde luego es censurable que la nueva Ley argentina no contenga en su articulado ningún precepto acerca de la materia, ya que, como hemos apuntado, el problema de la ejecución de las sentencias contenciosoadministrativas es uno de los más delicados, a la vez que la culminación de un buen sistema de fiscalización jurisdiccional de la actividad administrativa. Claro está que tal falta puede subsanarse al dictarse las normas procesales que previene al art. 22, haciendo una regulación completa de la cuestión; pero, dada su importancia, hubiera sido conveniente su inclusión en la Ley fundamental.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

---

(68) ANDREOZZI, *ob. cit.*, pág. 233.



# HECHOS E IDEAS

