

LOS CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL EFECTO SUSPENSIVO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS¹

LEONARDO F. MASSIMINO

*Profesor Titular de Cátedra de Derecho Administrativo
Universidad Católica de Córdoba (Argentina)*

Recepción: 15 de junio de 2011

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2011

RESUMEN: El trabajo analiza críticamente la tesis que afirma que la fuerza ejecutoria del acto administrativo impide que la interposición de los recursos suspendan su ejecución y efectos. Se argumenta que esta tesis importa un enunciado dogmático ya que no existe ninguna relación (conceptual, lógica ni axiológica) necesaria entre los caracteres del acto y aquel efecto suspensivo. Se cuestionan los fundamentos esgrimidos para sostener tal efecto (la supuesta paralización de la administración) y se plantea, en definitiva, la conveniencia de revisar la regla del art. 12 de la ley de procedimientos administrativos.

PALABRAS CLAVES: Acto administrativo. Caracteres. Recursos administrativos. Efectos suspensivos y no suspensivos de los recursos.

SUMMARY: This work critically analyses the proposition which maintains that the enforceability (i.e., the executory character) of the administrative act impedes and prevents the lodging of administrative reviews or appeals from suspending its execution and effects. It is argued that such proposition embodies a dogmatic premise as there exists no necessary connection (whether conceptual, logical or axiological) between the attributes of the administrative act or decision and the aforementioned suspensive effect. The grounds put forward to support such effect (the alleged paralyzing of public administration activity)

1 El presente trabajo fue expuesto por el autor en el marco del seminario "Tendencias actuales del Derecho Administrativo" organizado por la carrera de "Especialización en derecho público" de la Secretaría de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, el día 10 de septiembre de 2010.

are questioned, and the convenience of reviewing the rule set forth by section 12 of the Administrative Procedures Act is stated and proposed.

KEY WORDS: Administrative act. Attributes. Administrative appeals. Suspensive and non suspensive effects of appeals.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. Planteo. II. LAS SOLUCIONES POSIBLES. LAS POSICIONES SOBRE LA CUESTIÓN PLANTEADA. 1. La posición que niega efecto suspensivo de la interposición del recurso administrativo. 2. La tesis que admite el efecto suspensivo del recurso administrativo. III. LA TESIS TRADICIONAL. CRÍTICA. IV. ALGUNAS CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. PLANTEO

La ley nacional de procedimientos administrativos (Ley 19.549) (LPA) consagra la presunción de legitimidad del acto administrativo y determina que su fuerza ejecutoria faculta a la administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o naturaleza del acto exigieren la intervención judicial. Al mismo tiempo, se consagra el efecto no suspensivo de los recursos administrativos.

La vinculación entre los llamados caracteres del acto administrativo y el efecto, suspensivo o no, de los recursos administrativos es una cuestión que ha tenido una constante atención en nuestro medio pues las discrepancias (terminológicas y conceptuales) sobre ellas son muy marcadas.²

Al respecto recordemos que la *presunción de legitimidad* se ha conceptualizado como la supuesta conformidad del acto administrativo con las exigencias del ordenamiento jurídico.³ En tanto, la *ejecutoriedad* del acto administrativo se ha definido como la potestad administrativa de disponer la realización del acto *per se*, por sus propios medios, sin intervención judicial (límite el núcleo de garantías básicas, sin recurrir a la ejecución forzosa).⁴

Entre los fundamentos de la noción de *ejecutoriedad* del acto administrativo se han esgrimido tanto razones de índole práctico, derivados de la necesidad de asegurar la continuidad de la función administrativa⁵, como de índole teórico, en este último caso de naturaleza sustancial – derivados de la presunción de validez que acompaña a todos los actos estatales (ley, sentencia y, en su nivel, el acto administrativo)–, y de naturaleza formal –en referencia a las garantías formales y sustanciales que preceden al dictado del acto.⁶

2 COMADIRA, JULIO R., *El Acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, La Ley*, 2003, pág. 137.

3 Según Cassagne, esta característica del acto administrativo, como principio general, se basa en el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo que es la facultad atribuida por el ordenamiento a la administración pública para disponer la realización o cumplimiento del acto administrativo sin intervención judicial. (cfr. CASSAGNE, JUAN C., *La ejecutoriedad del acto administrativo, Buenos Aires*, 1971, págs. 103 y ss.).

4 CASSAGNE, JUAN C., *La suspensión del acto administrativo como consecuencia de la interposición de un recurso en sede administrativa*, ED, 02/09/93, pág. 999.

5 MAIRAL, HÉCTOR A., *Control Judicial de la Administración Pública*, Buenos Aires, Depalma, 1984, TI y T.II, pág. 775.

6 En relación a los fundamentos de la presunción de legitimidad, ver HUTCHISON, Tomás, *Régimen de Procedimientos Administrativos*, Ley 19549, Astrea, data Edición, 5ta Edición, pág 105.

La posición que se adopte sobre el fundamento de la presunción de legitimidad, se ha dicho, repercute respecto del alcance que se reconocerá a ella. Si se acepta el mero carácter estatal del acto como base del privilegio será difícil encontrarle límite. Al contrario, fundarlo en razones de conveniencia práctica permite restringir el privilegio a aquellos casos en que tal conveniencia lo exige, lo cual, como veremos, posee relevancia decisiva en este análisis.⁷

Por su parte, uno de los puntos más controvertidos del estudio de los efectos de los recursos administrativos frente a los actos administrativos es si aquéllos deben o no tener efectos suspensivos, y si dicha eficacia suspensiva debe o no configurar una regla general.

En ese marco, nos preguntamos ¿hasta qué punto los llamados caracteres del acto administrativo fundan, si es que ello ocurre, el efecto no suspensivo de los recursos? o dicho de otro modo, ¿se deriva necesariamente de la presunción de legitimidad del acto administrativo el efecto no suspensivo de los recursos administrativos?

El tema posee, como puede apreciarse, importancia teórica y práctica. Relevancia teórica porque es preciso revisar si, en el contexto normativo actual dadas las normativas de emergencia y de consolidación de deudas, se verifica el equilibrio entre la ejecutividad del acto administrativo y la suspensión de sus efectos – dilema en el cual se refleja en toda su plenitud la tensión permanente entre los criterios de autoridad y libertad propios de la disciplina iusadministrativa-. Práctica, porque cabe inquirir si, en ese contexto, deben mantenerse o no, las tradicionales prerrogativas del Estado.⁸

Si bien la LPA define, en gran medida, el tema – recordemos que el artículo 12 de la LPA dispone que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan la ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario- su examen actual no es estéril pues la posición que se adopte al respecto será útil para la interpretación de la norma en los casos no claramente resueltos y permitirá evaluar la norma con propósitos de *lege ferenda*.

Las respuestas al interrogante planteado son variadas. La tesis recogida mayoritariamente por la doctrina y la jurisprudencia afirma que el recurso administrativo por principio no suspende la ejecución del acto, pero por decisión fundada la administración puede suspenderlo por las causales del artículo 12 de la LPA.⁹ Por su parte, la tesis adversa, que es sostenida por un sector de la doctrina y algún precedente jurisprudencial, afirma que el recurso interpuesto suspende la ejecución del acto, pero que la administración por decisión fundada puede no obstante ejecutarlo.¹⁰

Al respecto, argumentaré que, actualmente, existan elementos normativos y fácticos que permiten poner en duda y revisar los alcances que, al menos mayoritariamente, parece asignarse a la solución legal antes citada.

7 MAIRAL, HÉCTOR A., *Control... cit*, pág. 777.

8 Al respecto, ver MAIRAL, HÉCTOR A., *Control... cit*, pág. 777.

9 MARIENHOFF, MIGUEL, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Abeledo Perrot, 5ta Edición, pág. 679 y ss. Del mismo autor, *Los efectos de un acto administrativo ¿se suspenden al deducir contra dicho acto un recurso de apelación autorizado por ley formal ante la autoridad judicial*, *Revista de Derecho del Trabajo*, N° 4, 1967, págs. 184 y ss.; CASSAGNE, JUAN C., *La suspensión... cit*, pág. 999.

10 LINARES, JUAN F., *Efectos Suspensivos de los recursos ante la administración*, LL, 85:906, pág. 997.

II. LAS SOLUCIONES POSIBLES. LAS POSICIONES SOBRE LA CUESTIÓN PLANTEADA

En este apartado describiremos brevemente las distintas posiciones que se esgrimen respecto de si la interposición de un recurso administrativo debe tener o no efectos suspensivos y, en su caso, la vinculación de esta cuestión con los caracteres enunciados del acto administrativo.

1. La posición que niega efecto suspensivo de la interposición del recurso administrativo

La posición mayoritaria funda el efecto no suspensivo de los recursos administrativos en el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, salvo que una disposición expresa disponga el efecto contrario.¹¹

En apoyo de esta afirmación se argumenta que la ejecutoriedad es una facultad propia e insita en la función administrativa con fundamento en el artículo 99 inc. 1 de la Constitución Nacional. Se negaría, se dice, el ejercicio de la función, si la administración tuviera que obtener autorización judicial para hacer cumplir sus decisiones. Constitucionalmente, se agrega, esta tesis resguarda la continuidad como rasgo peculiar de la función administrativa actual y el principio de división de poderes que importa un equilibrio de órganos. Este equilibrio podría verse alterado, según se argumenta, si al Poder Ejecutivo se le negara la posibilidad de realización ó de cumplimiento de sus propias decisiones

Luego, concluye la posición mayoritaria, demostrada la existencia y fundamento del principio de la ejecutoriedad del acto administrativo debe, por lógica implicancia, aceptarse de que la promoción de un recurso en sede administrativa no opera la suspensión de los efectos del acto recurrido. La excepción al principio requiere en consecuencia texto expreso que la consagre, y así en efecto lo estatuye el derecho positivo en los casos en que se ha considerado disponerlo. Esto último sucede, por ejemplo, en materia de otorgamiento de marcas de fábrica, ley 3975; en relación a los recursos interpuestos contra actos de la Inspección General de Justicia (IGJ), art. 18, Ley 22.315, etc.

En reflejo esta misma posición, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dictaminado que la interposición del recurso administrativo no suspende el acto recurrido, como criterio general se auspicia la suspensión del acto administrativo cuando, de su ejecución o cumplimiento, los perjuicios que se derivarían serían mayores que los beneficios y, sobre todo, cuando la suspensión del acto no cause lesión al interés público, habida cuenta que si se alega una nulidad absoluta esta debe demostrarse, tanto como los graves perjuicios que se podrían irrogar del cumplimiento inmediato.¹²

En un sentido similar, la Procuración del Tesoro dictaminó que todas las multas que imponen los Entes Reguladores, ya sean recurridas o no, deben ser abonadas pues, sostener que las multas no firmes no deben ser pagadas, contradice el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, desnaturalizando "la función constrictora" de toda multa

11 Ver CASSAGNE, JUAN C., *La suspensión...cit.*, pág. 999, a quien seguimos en el enunciado de esta posición.

12 Dictámenes 137:145; 236:73, entre otros.

y supeditándola al tiempo administrativo de un recurso y que su omisión coloca a la administración en la posibilidad de iniciar juicio por cobro al deudor.¹³

La posición que venimos reseñando fue receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el conocido caso "Lipara" en el cual se señaló que la posibilidad ulterior discusión judicial respecto de los actos administrativos, no obsta a la ejecutoriedad que debe reconocérseles y que los actos gubernamentales gozan de presunción de validez y no admiten descalificación por la sola manifestación de voluntad de los administrados.¹⁴

2. La tesis que admite el efecto suspensivo del recurso administrativo

La posición contraria a la que venimos reseñando también ha tenido acogida doctrinal y jurisprudencial como reseñaremos en este apartado.

En relación a si los recursos ante la administración deben o no tener efectos suspensivos, Linares afirma que la solución a este problema no puede prescindir de la realidad argentina.¹⁵ Analiza si, de acuerdo con nuestra manera de ser política, asegura más la defensa de los derechos del administrado el sistema del mero efecto devolutivo del recurso o del otro. Y si se traba el funcionamiento de la Administración con este último. Ese, para el autor, es el argumento decisivo. La justicia administrativa se hizo, afirma, para proteger al individuo contra el Estado y no el Estado contra el individuo.¹⁶

Sostiene que el sistema del efecto único supone, para que se llegue a la arbitrariedad, una organización administrativa sólida, racional y eficiente que no es la que tenemos en nuestro país. En ese entendimiento y como solución del problema, plantea que el silencio de la ley respecto a los efectos del recurso administrativo debe, pues, cubrirse en la forma que autoriza el artículo 16 del Código Civil, de modo tal que mejor contemple la defensa de la libertad individual, en sentido lato, sin perjuicio de los intereses colectivos. Vale decir, en el sentido de que el recuso *suspende* los efectos del acto impugnado, salvo que el superior jerárquico ante quien se recurre, o el autor del acto –si se produjo un recurso de reposición o reconsideración – dispongan la ejecución fundadamente.

Con todo, esta tesis debería, según el autor, reconocer algunas excepciones, por ejemplo, la inexistencia de disposición legal que establezca el solo efecto devolutivo; el caso de que el acto recurrido provenga del órgano administrativo supremo, o sea, del Poder Ejecutivo y la reiteración del mismo recurso ya resuelto.

13 Dictamen publicado en BO 28.854. En el mismo sentido, los dictámenes en t. 58, p. 69; t. 65, p. 40; t. 85, p. 98, etc. son referidos por Cassagne en su obra citada en nota al pie n° 9.

14 CSJN, 16/06/61, "Lipara, Napoleón contra la Nación sobre cobro de pesos (m\$.n.297.609,60)", Fallos 250:36.

15 LINARES, JUAN F., *Efectos...cit.*, pág. 997.

16 Dado que los recursos no tienen efectos suspensivos, esta importante limitación debe ser compensada con dos exigencias básicas: notificar correcta e inmediatamente los actos de gravamen; y resolver dentro de los plazos legales los recursos que contra ellos se deduzcan. Una cosa es que las impugnaciones no suspendan e interrumpen el procedimiento y otra muy distinta, es que los recursos no existan en dicho procedimiento; la intención no fue suprimirlos sino acotar los efectos de su interposición "Sociedad Industrial y Com. Ragor", en el caso la sistemática falta de notificación de los actos trajo aparejada una clara vulneración al derecho de defensa en su dimensión temporal.

Esta tesis es seguida por Gordillo quien, en relación al artículo 12 de la LPA, afirma que la solución tradicional se encuentra mutando en la práctica hacia la posición suspensiva de los efectos del acto administrativo.¹⁷ El autor refiere a la suspensión de los efectos del acto administrativo como objeto de una medida cautelar y la no resolución expresa sobre el recurso interpuesto contra un acto administrativo.

En efecto, en materia judicial, afirma Gordillo, hay una institución contemporánea del derecho procesal administrativo nacional que ha venido, de algún modo, a revertir el principio tradicional hacia la posición que se sostiene. Se trata de la admisibilidad de interponer judicialmente medidas cautelares autónomas al exclusivo fin de que la justicia suspenda la ejecución del acto recurrido en sede administrativa, por lo menos hasta tanto la propia administración resuelva en forma expresa y fundada el recurso interpuesto conforme a derecho.¹⁸

En el ámbito administrativo, la práctica ha evolucionado mostrando casos de reconocimiento implícito de los efectos suspensivos de los recursos en aquellos supuestos en los que, sin tomarse determinación expresa sobre el recurso interpuesto contra un acto administrativo, se deja de todos modos en suspenso la ejecución del acto (pero sin pronunciamiento expreso sobre la suspensión). Porque, según esta tesis, en tal caso no hace falta dictar un acto expreso para suspender los efectos del acto.¹⁹ Se exige la suspensión primero ante la Administración y luego, si esta rechaza o no se expida en el plazo de 10 días, queda expedita la posibilidad de acudir a la justicia.

Para Barra el tema que venimos tratando está vinculado con el reconocimiento de las nociones de presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo.²⁰

Afirma que la redacción del artículo 12 de la LPA no es demasiado afortunada y mueve a confusión presentando como regla lo que es una evidente excepción.

En ese marco y en cuanto a la ejecutoriedad, la tesis amplia afirma que el artículo 12 de la LPA confiere la potestad genérica de para ejecutar el acto de oficio por la coerción incluso invadiendo la esfera del particular. En cambio, la tesis restringida de la que participa el autor que venimos comentando, el artículo 12 LPA no se confiere tal facultad genérica sino que, por el contrario, ésta debe ser otorgada, según vimos más arriba, en forma expresa o razonablemente implícita por el orden jurídico para el caso concreto-.

17 GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, 8ª Edición, Fundación de Derecho Administrativo, págs. V.23 y ss.

18 Así por ejemplo los casos Procaccini, Monges, Bodegas y Viñedos Iglesias, Fernández, Saézn Briones, Sindicado de Luz y Fuerza del Fuero Contencioso Administrativo Federal de Buenos Aires.

19 En relación a este tema, afirma Gordillo, la tesis tradicional "antes" el recurso administrativo no suspende por principio la ejecución del acto, pero por decisión fundada la administración puede suspenderlo por las causales del art. 12 LPA. La tesis propuesta por Gordillo -y refiere a que "ahora"- el recurso interpuesto suspende la ejecución del acto, pero que la administración por decisión fundada puede no obstante ejecutarlo, siempre que no se pida y obtenga una cautelar autónoma en sede judicial pendiente la resolución del recurso administrativo (cfr. GORDILLO, AGUSTIN, *Tratado...cit*, pág.V-41 y ss.).

20 BARRA, RODOLFO, *Ejecutoriedad del Acto Administrativo*, pág. 65 y ss.

Finalmente, en el campo doctrinario, Salomoni, quien propicia la reconstrucción del sistema jurídico por aplicación de los principios y normas que surgen de los Tratados Internacionales incorporados en nuestra Constitución Nacional a partir de la reforma en el año 1994, sostiene que la aplicación de estas normas y principios emergentes de las mismas, amplía de tal forma las excepciones establecidas en el artículo 12 de la LPA, que transforma tal excepción en principio. Por lo tanto, afirma, el recurso interpuesto por el particular suspende como principio la fuerza ejecutoria del acto.²¹

La tesis que venimos comentando fue receptada en el caso "Sindicatos de plomeros" en el que la Cámara de Apelaciones del Trabajo sostuvo que, ante el silencio de la ley, debe resolverse que la apelación promovida contra la decisión administrativa que canceló una personería gremial, suspende los efectos de este acto administrativo.²²

Para resolver de este modo, la Cámara utilizó los siguientes argumentos: (i) la ejecutoriedad no es de la esencia de acto administrativo. Sólo existe en tanto el derecho positivo del país la autorice; (ii) la ejecutoriedad no implica que en los casos de silencio de la ley, los recursos administrativos no tengan efecto suspensivo, (iii) no cabe establecer como principio general la carencia de efecto suspensivo de los recursos ante la Administración Pública. Cuando no hay norma que determine la existencia o inexistencia de ese efecto, sólo queda la alternativa de recurrir a los principios de leyes análogas y (iv) no habiendo norma expresa que consagre la suspensión de los efectos del acto administrativo que hubiere sido apelado ante la autoridad judicial, la solución del caso debe buscarse por vía analógica, pero no basada ésta en las normas que rige la revisión de los actos administrativos ante la propia Administración Pública, sino en las normas aplicables al recurso judicial de apelación, según

21 SALOMONI, JORGE L., *La Ejecutoriedad del Acto Administrativo*, en AA VV, *Acto Administrativo y Reglamento Jornadas Organizadas por la Universidad Austral*, Ediciones RAP 2002, pág. 167 y ss. En el mismo sentido, GONZALEZ MORAS, JUAN M., *El contencioso administrativo y la tutela judicial efectiva en el marco del principio de igualdad y no discriminación. Principios emergentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Conferencia pronunciada en las XXXI Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, Córdoba, 16 de noviembre de 2005; publicada en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Año XXVIII-336, "XXXI Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo. "El proceso contencioso administrativo", Ediciones RAP S.A., 2006, pág. 115 y siguientes.

22 Este caso, fallado en por la Cámara Nacional de Apelación del Trabajo (Sala II) con fecha 20 de febrero de 1967, se suscitó en relación a la decisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, núm. 620, del 23 de julio de 1964, por la cual se había otorgado personería gremial al Sindicato de Plomeros, Cloaquistas, Hidráulicos y Anexos, y se canceló dicha personería a la Unión Gremial Argentina Trabajadores Sanitarios, que anteriormente la detentaba en presentación del gremio, no obstante haberse formado esta última en forma posterior a la de la primera. Habiendo el nuevo ente gremial (Sindicato de Plomeros y Anexos) demandado, ante la justicia del trabajo, a una persona por el pago del aporte patronal establecido en un convenio, el demandado sostuvo que la cancelación de la personería a la Unión de Trabajadores Sanitarios no era un acto jurídico firme, por cuanto se hallaba recurrido ante una sala de dicha Cámara del Trabajo. Entendió, así, el demandado que la nueva entidad gremial aún no tenía expedida la acción para requerirle el pago que pretendía. La controversia se originó debido a que la ley 14.455, art. 37, al autorizar el recurso de apelación ante la justicia contra las decisiones administrativas que "suspendan" o "cancelan" personerías gremiales, no dice si dicha apelación lo es en ambos efectos o en un solo, vale decir, no especificó si tal apelación tendrá o no efecto suspensivo. La Cámara sostuvo que, ante el silencio de la ley, debe resolverse que la apelación promovida contra la decisión administrativa que canceló una personería gremial, suspende los efectos de este acto administrativo.

los cuales se concede en ambos efectos cuando no esté expresamente dispuesto que deba concederse en uno solo, es decir, sin efecto suspensivo.

III. LA TESIS TRADICIONAL. CRÍTICA

El interrogante planteado de si el recurso administrativo suspende o no por principio la ejecución del acto respecto tiene, según lo ya analizado, respuestas disímiles. Para la posición tradicional o mayoritaria, la impugnación administrativa no suspende la ejecución del acto, pero por decisión fundada la administración puede suspenderlo por las causales del artículo 12 de la LPA. En cambio, la tesis contraria, afirma que el recurso interpuesto suspende la ejecución del acto, pero que la administración por decisión fundada puede no obstante ejecutarlo.

En este apartado, revisaremos los principales argumentos de la posición que esgrime la suspensión de los efectos del acto administrativo como consecuencia de la impugnación administrativa. Al respecto, argumentaremos básicamente que, en la actualidad se presentan elementos normativos y fácticos que permiten poner en duda los alcances que, al menos mayoritariamente, parece asignarse al artículo 12 de la LPA.

A. En esa dirección, debemos considerar, en primer lugar, que cualquier abordaje actual de la cuestión debe reconocer la jerarquía normativa de las normas y principios que surgen de ordenamientos supranacionales incorporados a nuestro derecho positivo por la reforma de 1994 que impactan en las relaciones entre la administración y los particulares.²³

En particular y en lo que respecta a esta cuestión, debe meritarse el alcance que corresponde asignar al principio de la tutela administrativa efectiva y el principio de eficiencia del accionar estatal, los cuales integralmente considerados justificarían una solución diversa a la postulada tradicionalmente.

El denominado *principio de tutela administrativa efectiva* consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley 23.323)²⁴ - que posee rango supra legal (art. 75 inc. 22 CN)-, proyecta sus implicancias en materia de organización, procedimientos y recursos administrativos.

El artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos dispone que:

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." "..."

23 En relación a este enfoque ver SALOMONI, JORGE L., *La Ejecutoriedad...cit.*, pág. 167 y ss.

24 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Ratificado por la citada Ley 23.313.

"3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Por su parte, el *principio de eficiencia* que consagra el artículo 42 de la Constitución Nacional en materia de servicios públicos y que, según Ismael Mata, se proyecta en toda actividad estatal, también irradia consecuencias en cuanto a los efectos que deben asignarse a las impugnaciones administrativas contra los actos administrativos.²⁵

En efecto, el artículo 3 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Ley 24.759) exige que los sistemas de adquisición de bienes y servicios del Estado aseguren la eficiencia de tales sistemas. Dada la ubicación de este precepto en la parte dogmática de la Constitución Nacional y su jerarquía normativa - pues el artículo 75 inciso 22 incorporó a la Constitución Nacional-, es dable predicar su aplicabilidad a toda actividad estatal.

En ese sentido, Parejo Alfonso, en alusión a estos mismos principios consagrados en los artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución Española (CE) respectivamente, señala que ellos exigen que la administración no sólo que actúe para atender a las necesidades de los ciudadanos, sino que al hacerlo, resuelva los problemas.²⁶ En virtud de ello, afirma el autor, surge así la *efectividad* o el *éxito* como criterio de legitimidad de la Administración.²⁷

Si bien puede decirse que el principio así consagrado es genérico y, por tanto, de contenido muy amplio, capaz de legitimar diversas opciones legislativas, es claro que el mismo se consagra como una garantía del administrado (como sujeto activo) exigible a la Administración (sujeto pasivo obligado) en esa sede, es decir, independiente de la revisión judicial posterior. Al mismo tiempo, la *efectividad* en que consiste la tutela, además del derecho a una respuesta expresa y oportuna, comprende los remedios, en cabeza suya, para asegurar cautelarmente su pretensión pues sólo así es un derecho efectivo del administrado. En virtud

25 MATA, ISMAEL, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Ediciones RAP. 2009, pág. 147 y ss.

26 PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Eficacia y Administración Tres Estudios*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, pág. 99 y ss. Este autor señala que la eficiencia se recoge en la parte dogmática o sustantiva en el contexto de los recursos económicos públicos y en estrecha vinculación con el valor principio de economía (art. 31.2 CE) y la eficacia, por el contrario, se recoge, en la parte organizativa se erige como criterio empleado por la legislación reguladora de la Administración y de su actividad en los distintos sectores (art 103.1 CE).

27 El principio de eficacia debe encaminarse siempre, como lo ha dicho el STC Español a la consecución de resultados, conjugándose con el principio de eficiencia. (cfr. PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Eficacia...cit.*, pág. 99 y ss.)

de ello, vista la cuestión desde la posición del administrado –no solo de la administración– es doble propiciar una solución de balance según la cual el recurso interpuesto tenga efectos suspensivos y la administración pueda hacer cesar dicha suspensión en cualquier momento resolviendo sobre la impugnación impetrada.

B. La posición mayoritaria afirma que la ejecutoriedad del acto administrativo existe por principio, sólo cede a texto expreso dictado por la autoridad competente.²⁸

Se trata aquí de una verdadera petición de principios ya que la validez o no de este aserto está sujeta a la posición que, en definitiva, se adopte respecto del fundamento que cabe esgrimirse sobre los caracteres del acto administrativo.²⁹ Es claro que si se acepta el mero carácter estatal del acto como base de estos privilegios (presunción de legitimidad y ejecutoriedad) será difícil encontrar alguna restricción o límite a la posición que sostiene la suspensión de los efectos del acto. Al contrario, fundarlo en razones de conveniencia práctica, permite restringir el privilegio a aquellos casos en que tal conveniencia lo exige.³⁰

La posición negatoria de la suspensión de los efectos del acto mediante la interposición del recurso, en cambio, sostiene que la *ejecutoriedad* no es de la esencia del acto y que ese carácter es meramente inductivo y contingente pues existe en tanto el derecho de un país lo autorice en un momento determinado. Afirma que la teoría clásica da por demostrado lo que debe demostrarse: que el acto administrativo es ejecutorio sin distinciones. Pues no todo acto es ejecutorio ya que, según esta posición, se distingue entre ejecutividad, que se refiere a la eficacia o vigencia propia de la norma y ejecutoriedad, que importa la calidad de ciertos actos administrativos de ser ejecutables directamente por la propia administración en contra de la voluntad del particular e incluso recurriendo a la coerción. No todas las ejecuciones tienen igual urgencia y sentido por eso es que el derecho comparado ofrece actos administrativos ejecutorios no son siempre los mismos o que, en algunos países los actos administrativos ejecutorios son menos que en otros.³¹

C. El argumento consiste en que la no suspensión de los efectos del acto corresponde "por principio" y sólo cede a texto expreso en contrario³² puede ser analizado, además de la perspectiva expuesta en el apartado anterior, desde una visión del derecho vigente en esta materia.

En efecto, las excepciones que se establecen al principio general son establecidas por leyes particulares, que, en tales casos, tienen efectos derogatorios de la solución que establece tal principio.

El régimen jurídico que regula la cuestión muestra la coexistencia la regla general que prescribe el efecto no suspensivo de la impugnación administrativa (art. 12 LPA) y las

28 MARIENHOFF, MIGUEL, *Los efectos...cit.*, pág. 184 y ss.

29 Al respecto ver la citada causa "Sindicato de Plomeros", considerando 3.

30 MAIRAL, HÉCTOR A., *Control ... cit.*, pág. 776.

31 LINARES, JUAN.F., *Efectos...cit.*, pág. 997.

32 MARIENHOFF, MIGUEL, *Los efectos...cit.*, pág. 184 y ss.

excepciones a este principio consagradas en leyes especiales (ej. recursos administrativos en la ley de marcas, leyes de patentes de invención, en materia fiscal, etc.). El régimen jurídico así conformado pone de relieve los distintos planos en los se mueven los diferentes atributos del acto (la presunción de legitimidad y/o la ejecutoriedad) y la suspensión de sus efectos.³³

En ese entendimiento, ¿puede válidamente afirmarse, por ejemplo, que un acto administrativo de la AFIP mediante el cual se establece una sanción o se determina una deuda tributaria cierta o presunta carece de los atributos propios del acto porque el recurso interpuesto en su contra posee efectos suspensivos (cfr. artículo 149 inc. b), Ley 11.683).³⁴ Evidentemente no, pues se trata, en todos los casos, de actos administrativos igualmente válidos y resultantes del ejercicio de función administrativa.

En ese marco, es posible señalar, en primer lugar que, el acto, como dato normativo, una vez dictado, goza de presunción de legitimidad y ejecutoriedad. Luego, el carácter suspensivo o devolutivo de los recursos contra el acto administrativo es tema, relacionado pero independiente de la presunción de legitimidad. Ello porque si bien al reconocer tal presunción aporta un argumento importante para negar carácter suspensivo a la impugnación, es posible y de hecho ocurre, como referimos en el párrafo anterior, que coexista la presunción (y con ella la carga de la prueba a cargo del impugnante) con el carácter suspensivo.

La interposición del recurso se mueve en el plano adjetivo - procesal, si se quiere- y no hace a su régimen sustancial. Interpuesto el recurso administrativo contra el acto, éste continúa siendo válido, con todos sus atributos y presunciones. El recurso produce una paralización temporaria y transitoria de sus efectos y el ejercicio de la función administrativa, como tal, sigue intacta.

En suma y en caso de compartirse esta perspectiva, podría afirmarse que la presunción de legitimidad no podría ser tampoco esgrimida como fundamento de la falta de efectos suspensivos de la interposición de un recurso administrativo. En realidad, toda norma jurídica, en particular las sentencias judiciales, revisten la misma presunción. Sin embargo, no es sostenible que una sentencia judicial apelada es suspendible respecto de sus efectos, porque ella carece de presunción de legitimidad.³⁵

D. La tesis mayoritaria, por otra parte, argumenta que si se acepta que el acto administrativo es ejecutorio debe, por lógica implicancia, aceptarse que los recursos no tengan efecto suspensivo.³⁶ Sin embargo, ¿puede afirmarse inequívocamente que el efecto no

33 El recurso contra actos administrativos de la Autoridad de Aplicación que impongan daño directo (artículo 40 bis) y sanciones (artículo 45) podrá interponerse ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o ante las cámaras federales locales. El recurso se concederá en relación y con efecto suspensivo, salvo en el caso de denegatoria de pruebas.

34 En relación a una solución jurisprudencial vinculada a esta cuestión ver el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Firestone de Argentina SAIC s/ recurso de apelación IVA medida de no innovar", 11/11/90; Fallos 313:1420.

35 En cuanto a una visión del acto administrativo como expresión de la actividad jurígena estatal ver, BARRA, Rodolfo, Ejecutividad del Acto Administrativo, pág. 80. También ver MAIRAL H., *Control...* cit., pág. 774.

36 CASSAGNE, JUAN C., *La suspensión...* cit., pág. 1000.

suspensivo de los recursos administrativos es una implicancia lógica del carácter ejecutorio del acto administrativo?.

En relación a este tema, George Von Wrigth, fundador de la lógica deóntica y estudioso del tema de las normas implícitas, enseña que una norma está implícita lógicamente en otra si negando la segunda es compatible con la norma legislada.³⁷ Aplicando este método de comprobación, puede afirmarse que el enunciado "el acto administrativo es ejecutorio" no contendría lógicamente la proposición "los recursos no tienen efecto suspensivo",³⁸ razón por la cual, desde esta perspectiva, sería dudoso que pueda responderse afirmativamente al interrogante formulado en el párrafo anterior.

Eventualmente, la implicancia del carácter ejecutorio del acto sería conceptual –no lógica– y dependerá, en todo caso, del concepto o posición que se tenga respecto del acto administrativo y de sus caracteres lo cual nos lleva al análisis del punto siguiente.

E. En el plano axiológico, también se argumenta que los recursos tienen efecto no suspensivo por exigirlo así el interés público. Ahora bien, ¿exige el interés público el efecto "no suspensivo" de los recursos administrativos ó la misma noción también podría fundar la solución contraria?. Es decir, que la realización del interés público sea compatible con el efecto suspensivo de la impugnación administrativa.

En esta argumentación de la teoría mayoritaria subyace, como puede verse, el concepto de que sólo la administración –no el particular– titulariza y gestiona los aspectos y vicisitudes que hacen al interés público o que éste se resguarda solamente si el recurso incoado en contra del acto administrativo tiene efectos suspensivos. Este aserto es puesto en duda actualmente según expondremos a continuación.

En efecto, la premisa de que el particular es un colaborador de la administración sólo tendría sentido práctico en toda su dimensión si se asigna efectos suspensivos a la impugnación administrativa pues el ejercicio de la facultad recursiva con tales efectos, coadyuva a la gestión del interés común. Recordemos que la administración, de todos modos, podrá hacer cesar los efectos interruptivos resolviendo la impugnación impetrada y/o mandando llevar adelante la ejecución del acto, si así lo exige el interés público involucrado.

Al respecto, afirma Meilán Gil que contemplado los problemas desde los intereses generales y no desde el monopolio de su titularidad y gestión– se desarticulan muchos postulados admitidos en la práctica.³⁹ Así, y como dijo, el Tribunal Constitucional Español en sentencia del 18/02/84 señaló que:

37 En relación a la posición y propuesta metodológica de George H. Von WRIGTH ver el provechoso análisis de ERNST, CARLOS, *Los Derechos Implícitos*, Marcos Lerner, Editora Córdoba, pág. 101 y ss.

38 En cambio, aplicando dicho método de comprobación, del enunciado: "los actos administrativos deben tener fuerza ejecutoria" sí derivarían las siguientes premisas: "los actos administrativos pueden tener fuerza ejecutoria" y "está prohibido negarles fuerza ejecutoria a los actos administrativos.

39 MEILAN GIL, JOSÉ L., en el Prólogo de la obra de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME., *La Suspensión...cit.*, pág. 2 y ss.

"La interpretación entre Estado y Sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de Entidades de carácter social en cuanto su actividad presenta un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes."

Por eso, el Tribunal Constitucional concluye en forma categórica:

"La configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una acción mutua entre el Estado y la Sociedad".

En relación al derecho comunitario europeo, Sabino Cassese señala que el derecho comunitario europeo muestra casos que ilustran un paradigma diverso en el binomio clásico Estado-Individuos, que no prejuzga las relaciones entre los sujetos Estado arriba; ciudadanos abajo sino un complemento entre ellos.⁴⁰

Este nuevo paradigma que, entre otros casos es sentado por el Tribunal de Justicia Europeo en sentencias del 31/01/91 y 05/11/97, se denomina *arena pública* que, como explica el autor es, por otra parte, expresión de confín con la "esfera pública" de origen habermasiano, que indica el espacio social en el cual se desarrollan diálogos y conflictos que sirven para la transferencia de las demandas sociales al cuerpo público.

Enseña que "arena pública", indicando un espacio, no prejuzga las posiciones de los sujetos que en él operan, no establece de una vez por todas las relaciones que se establecen (de oposición, según el paradigma tradicional), no vincula el actuar de los sujetos a un tipo (como aquel de la discrecionalidad, válido para la administración pública, y el de la libertad, aplicable a lo privado, según el paradigma tradicional). Permite, al contrario, la intercambiabilidad de los roles, la modificación de las relaciones, el comercio de la regla y de los principios ordenadores".⁴¹

En un sentido similar, en el derecho norteamericano, según un *leading case* citado en esta materia (*Virginia Petroleum*)⁴² la Justicia señaló que la suspensión del acto dispuesto por la administración debe responder a las preguntas de si el actor demostró que es probable que triunfe sobre el fondo de la cuestión debatida, si demostró que sufrirá perjuicios con la medida cuya suspensión requiere y, fundamentalmente, dónde descansa el interés público.

Finalmente y en cuanto a que el interés público se resguarda sólo si el recurso administrativo posee efectos suspensivos, Linares sostiene que, por el contrario, el efecto suspensivo de la impugnación administrativa no sólo resguarda aquél interés sino que, además, apresura la rápida resolución del expediente. Ello, por cuanto, la propia urgencia del asunto se encargará de que el funcionario *ad quem* ordene la ejecución provisional cuando

40 CASSESE, SABINO, *La Crisis del Estado*, Lexis Nexis, Abeledo Perrot, pág. 107.

41 CASSESE, SABINO, *La Crisis...cit*, pág. 108.

42 Citado por MAIRAL, HECTOR A., *Control... cit*, pág. 763. *Virginia Petroleum Jobbers Association v. Federal Power Commission*, D.C. Cir. 259 F 2 d. 921 (1958).

haya verdadera urgencia de cumplir con el acto por estar en juego intereses vitales de la colectividad.⁴³

F. La tesis que afirma que la ejecutoriedad es una facultad ínsita en la función administrativa y se negaría el ejercicio de la función, si la administración tuviera que obtener autorización judicial para hacer cumplir sus decisiones, lo cual, además, violentaría el principio de división de poderes.⁴⁴

En relación a la alegada afectación a la continuidad de la función administrativa, cabe responder que la administración puede hacer cesar los efectos de suspensión en cualquier momento, bastaría con ello que cumpla su obligación de resolver expresamente. En ese sentido se ha expedido por la jurisprudencia en diferentes casos. Así, por ejemplo, el Juzgado Federal N° 4, en una medida cautelar de fecha 04/07/00 emitida en el caso en "Curtiembre Francisco Fontenla y Cia SACI", ordenó a la Administración se abstenga de ejecutar una multa al actor hasta tanto la propia administración resolviese el recurso que le fue planteado en su sede". Argumenta el magistrado que la perdurabilidad de la medida estaría vinculada con la mayor o menor celeridad con que la propia administración resolviese el recurso administrativo. En el holding de la medida el Juez manifestó no encontrar basamento ético sobre el cual puede apoyarse un comportamiento del Estado Nacional de ejecutar un crédito aun antes de él mismo haber analizado en su faz jurisdiccional administrativa la legalidad del mismo." Esta ponderable premisa es el basamento estructural de la decisión cautelar.

Por otra parte, en nuestro propio sistema y en el derecho comparado existen casos en los que se asigna efecto suspensivo a los recursos administrativos y no se observa una parálisis de la función administrativa. Prueba de ello, a modo de ejemplo, cabe recordar que, en la Provincia de Córdoba, los recursos administrativos tenían efecto suspensivo (artículo 75, Decreto 17.181/37) y en la Municipalidad de Buenos Aires los recursos para el Consejo Deliberante se concedían con "ambos efectos" (Ord. 10.806). Sin embargo, ni la doctrina y/o jurisprudencia de la época muestran o dan cuenta de situaciones en los que se hubiera producido una tal parálisis administrativa.

En el derecho comparado, puntualiza Rodríguez Arana Muñoz, la tradición en los países latinos se dirige en línea con la suspensión, en el derecho germánico, la regla general es la suspensión.⁴⁵ Sin embargo, la administración pública alemana no muestra parálisis alguna. La trayectoria del derecho británico y sobre todo el americano confirman este temperamento. Así, afirma Mairal, en los Estados Unidos es frecuente ver a la administración accionar ante los tribunales judiciales por estos temas sin que se observe una tal parálisis en la práctica administrativa.⁴⁶

43 LINARES, JUAN F., *Efectos...cit.*, pág. 911.

44 CASSAGNE, JUAN C., *La suspensión...cit.*, pág. 1000.

45 RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, JAIME, *La suspensión...cit.*, pág. 212.

46 MAIRAL, HÉCTOR A., *Control...cit.*, pág. 783.

En España, por su parte, la ley de régimen público de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (30/1992) establece una solución interesante que armoniza adecuadamente los intereses (generales y particulares) en juego pues, si bien por un lado se asigna efectos suspensivos a la impugnación administrativa, se establece que si pasados los tres meses desde su interposición aquél no es resuelto, el recurso tendrá efecto suspensivo. En efecto, el artículo 111 "Suspensión de Ejecución" de dicho régimen establece que:

"La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado "... inc. 3). La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no haya dictado resolución expresa al respecto".

Diez propicia la aplicación del efecto suspensivo del recurso cuando el particular se vea afectado en sus intereses legítimos. La doctrina clásica objeta esta posición señalando que no puede convertirse a los particulares en jueces del interés público pues, con ello se paralizaría la actividad administrativa.⁴⁷

En relación a esta objeción recordemos, como ya señalamos, que la eventual parálisis de la función administrativa es relativa- pues la administración puede, en cualquier momento, hacer cesar esa situación resolviendo la impugnación según la urgencia del trámite en cuestión.

En cuanto al argumento que afirma que otorgar los efectos suspensivos a la impugnación administrativa, compromete el principio de separación de poderes, se ha respondido que que es normal que cada poder recurra al auxilio de los otros para implementar sus decisiones.⁴⁸ El Poder Legislativo necesita de la colaboración del Poder Ejecutivo para poner en ejecución las leyes que dicta y también el Poder Judicial requiere la ayuda de la Administración para hacer cumplir, en algunos casos, las decisiones que adopte. Sin embargo, no por ello se dirá que el Poder Legislativo o el Poder Judicial están subordinados al Poder Ejecutivo ni se niega el cumplimiento de sus fines.

G. La tesis clásica objeta que, como lo propicia la posición minoritaria, pueda asignarse efectos suspensivos de la impugnación administrativa por aplicación analógica de los recursos judiciales que, por regla, se conceden "al doble efecto".

La posición mayoritaria afirma al respecto que tal solución no es posible porque no se verifica la similitud entre el caso previsto (función judicial) y el caso no previsto (función administrativa).⁴⁹ Sin embargo, a mi modo de ver, no se trata aquí de establecer la analogía

47 CASSAGNE, JUAN C., *La suspensión...cit.*, pág. 1001.

48 MAIRAL, HÉCTOR, *Control ... cit.*, pág. 783.

49 MARIENHOFF, MIGUEL, *Los efectos...cit.*, pág. 184 y ss. Se plantea que no habiendo norma alguna que rija la cuestión debe recurrirse a la analogía con los recursos judiciales (que se conceden en ambos efectos). Argumenta que es inconcebible extender analógicamente el acto administrativo apelado ante el órgano judicial, las reglas sobre apelación los actos judiciales pues falta aquí la similitud entre el caso expresamente previsto y el no previsto; faltaría

entre la actividad administrativa y la judicial –que resultan siempre diferentes entre sí-, sino de indagar si el recurso contra la actividad estatal posee o no efectos suspensivos.

En relación a este argumento, Linares afirma que es posible acudir, por analogía, al proceso judicial como fuente de enseñanzas de normas y principios aplicables al procedimiento administrativo. La palabra *recursos* es un término análogo que se aplica en materia administrativa o judicial. En ambos casos se utiliza esta palabra, que son especies del género *recursos*.⁵⁰

En nuestro país, en materia judicial, la regla es que los recursos se conceden en efecto suspensivo, a menos que una ley disponga que lo sea en el devolutivo (art. 243 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).⁵¹ Luego se establecen las excepciones específicas en regímenes particulares.

En tal sentido, recordando el origen del doble efecto de las apelaciones en materia judicial es forzoso admitir la analogía con los recursos administrativos. El efecto suspensivo se originó en la razón histórica de que en ciertas monarquías, la jurisdicción residía en el príncipe, quien delegaba sus funciones en los jueces. Apelada una sentencia, el juez devolvía la jurisdicción al superior monarca para que él resolviera. Al hacerlo quedaba en "suspensio" el cumplimiento de la sentencia. Este sistema continúa, aunque no es posible hablar en el ámbito judicial de relación de subordinación sino de independencia.⁵²

La naturaleza jerárquica de la relación entre los órganos administrativos no puede ser una razón de diferencia con la justicia en cuanto a los efectos suspensivos de los recursos. Por el contrario, precisamente porque los órganos inferiores en la escala jerárquica administrativa, están en relación de *subordinación* con sus superiores y están sujetos a la potestad de dirección y mando de aquél.

Ninguna razón de autonomía del órgano inferior frente al superior puede así invocarse –salvo expresa disposición de ley formal- para desconocer la procedencia del efecto suspensivo de los recursos administrativos. Es decir, si el titular de la competencia es el órgano superior, porqué no podría, por regla, tener el efecto suspensivo el recurso hasta tanto resuelva éste.

H. Finalmente, argumenta la posición mayoritaria, la tesis adversa – que requiere para ejecutar el acto administrativo un acto fundado- reconoce implícitamente la ejecutoriedad, si bien con fundamento por el cual el acto se ejecuta pese al recurso deducido. Se trata, según objeta la posición mayoritaria, de una exigencia formal en que se dicte el acto que contenga la motivación del primero.

la similitud del acto administrativo (inmediatez) y del acto judicial (mediatez).

50 LINARES, JUAN F., *Efectos...ob.cit.*, pág. 997.

51 En relación a estos temas ver GALLEGOS FREDIANI, PABLO O., *Las medidas cautelares contra la administración pública*, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, 2da. Edición, pág. 215 y ss.

52 Más tarde, ante ciertos casos de urgencia la suspensión producía perjuicios (prestación de alimentos) se mandó devolver la jurisdicción sin suspender la ejecución. Este sistema sigue en la organización de justicia contemporánea, en la cual los órganos de diferentes instancias de la misma competencia no están vinculados por relación de subordinación, como los órganos de la Administración, sino meramente coordinados.

Sin embargo, a mi modo de ver, el recaudo del dictado del acto fundado no es un mero recaudo formal, pues el nuevo acto administrativo en virtud del cual se dispone llevar adelante la ejecución debe merituar los argumentos expuestos por el administrado en el recurso interpuesto y de ningún modo podría subsanar la eventual falta de motivación del primer acto y cumplimentar a su respecto todos los recaudos previstos legalmente (cfr. artículo 7 LPA).

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

El tema de este trabajo es, como vimos opinable, pues exhibe en toda plenitud la tensión entre la potestad (reflejada en este caso por la ejecutividad que se predica del acto administrativo) y el derecho (evidenciado por el interés del administrado de paralizar transitoriamente la concreción de los efectos del acto hasta tanto la propia administración se expida sobre el recurso impetrado).

Sin perjuicio de lo anterior, podemos señalar que, en la actual formación del Derecho Administrativo no puede prescindirse de la circunstancia de que toda actuación de los órganos administrativos está sujeta, además de los lineamientos tradicionalmente utilizados en esta disciplina, a los principios que provienen de ordenamientos internacionales o supranacionales y que integran el bloque de juridicidad vigente en nuestro país.

En ese entendimiento y a la luz de tales principios, sería posible de *lege ferenda* poner de resalto lo disvalioso de la regla que pretende erigirse del efecto no suspensivo de la impugnación administrativa que se predica del artículo 12 de la LPA y su efecto expansivo para los casos no previstos por el ordenamiento jurídico.

La solución anterior, que de compartirse, importaría otorgar efectos suspensivos a la impugnación administrativa para los casos no previstos legalmente y propicia la modificación de la estipulación del art. 12 de la LPA con los fundamentos aquí reseñados, se encuentra en línea de la axiología misma de la disciplina iusadministrativa cuyo contenido, como enseña Julio Comadira⁵³, entraña un equilibrio históricamente variable de garantías y prerrogativas (en ambos casos sustanciales y procesales). Ello por cuanto las soluciones en esta materia deben adecuarse a los tiempos que corren de un Estado en emergencia permanente y con enormes dificultades para asumir los compromisos a su cargo, como el mismo Estado lo admite en diferentes normativas (vgr. leyes de consolidación de deudas, sentencias judiciales, resoluciones ministeriales y otros actos administrativos).

53 Al respecto, ver COMADIRA, JULIO. R., *El acto.. cit.*, pág. 5 y ss.