

Índice general

| | |
|-------------------------------|----|
| <i>Agradecimientos</i> | 11 |
| <i>Prólogo</i> | 13 |
| <i>Palabras previas</i> | 15 |
| <i>Introducción</i> | 19 |
| <i>Abreviaturas</i> | 35 |

Capítulo I

PROCESO, ESTADO DE DERECHO Y CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER

| | |
|---|----|
| § 1. El Estado..... | 39 |
| § 2. Los fines del Estado | 43 |
| § 3. El Estado y el control del ejercicio del poder | 48 |
| § 4. El “Estado de Derecho”, ¿declaración, derecho o garantía? | 59 |
| § 5. El Estado de Derecho y el principio republicano de gobierno..... | 62 |
| § 6. El proceso y sus fines | 66 |
| § 7. Las cargas resultantes de la naturaleza y fines del Estado, en su conexión con el proceso | 68 |
| a)La carga estatal de no hacer. La legalidad estatal..... | 70 |
| b)La carga estatal de hacer. Construcción de las bases que aseguren la tutela jurisdiccional efectiva | 71 |
| c)La garantía consecuyente. Una obligación de dar..... | 74 |
| § 8. Valoración comparativa de presupuestos y cargas | 75 |

Capítulo II

LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL PODER (EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA)

| | |
|---|----|
| § 9. El control republicano del poder | 85 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| a)Clasificación según la oportunidad del ejercicio del control..... | 86 |
| b).....Clasificación de los controles por el órgano ejecutor..... | 87 |
| c).....Clasificación de los controles a partir de la iniciativa..... | 88 |
| § 10. Los controles en nuestro ordenamiento jurídico positivo..... | 89 |

Capítulo III

EL PROCESO COMO UNA EXPRESION DEL CONTROL JURISDICCIONAL

| | |
|--|-----|
| § 11. La verdadera dimensión del proceso contencioso administrativo en la relación jurídica del Estado (la Administración) con los ciudadanos..... | 93 |
| § 12. Los controles propios del ciudadano. Los controles pedagógicos..... | 96 |
| § 13. El proceso como instrumento de control del poder administrador. Sus expresiones sociológicas..... | 99 |
| § 14. Eficacia del proceso, presupuesto de su vigencia como instrumento de control..... | 100 |

Capítulo IV

SISTEMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION

| | |
|---|-----|
| § 15. Aclaración terminológica previa..... | 107 |
| § 16. La clasificación de los sistemas. El Derecho comparado..... | 109 |
| a) Control jurisdiccional por un órgano diferenciado del judicial y de la Administración..... | 111 |
| — El anterior régimen contencioso administrativo de Panamá..... | 111 |
| b) Control jurisdiccional por un órgano incluido en las estructuras de la Administración..... | 112 |
| — El contencioso administrativo francés..... | 112 |
| I. El recurso de anulación..... | 117 |
| II. El recurso de plena jurisdicción..... | 118 |
| c) Control jurisdiccional a través de tribunales especializados del Poder Judicial..... | 119 |
| 1. España..... | 119 |
| I. Desde la finalización del imperio romano..... | 119 |
| II. Herencia francesa..... | 120 |
| III. La restauración..... | 121 |
| IV. Un nuevo modelo de justicia administrativa..... | 121 |
| v. La Ley Santamaría de Paredes de 1888..... | 122 |

| | |
|---|-----|
| VI. La Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956 | 122 |
| VII. La Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 | 126 |
| 2. Alemania | 130 |
| I. Desarrollo cronológico del sistema alemán de control Sus etapas | 131 |
| II. La relación entre las regiones y los sistemas de control . | 136 |
| III. Los puntos centrales del sistema contencioso administrativo vigente | 137 |
| III.1. Sistema de garantía integral de pretensiones basado en la legalidad | 138 |
| III.2. Las pretensiones | 138 |
| III.3. La legitimación | 140 |
| III.4. La existencia del acto administrativo previo y el agotamiento de vía | 142 |
| III.5. Los plazos para recurrir o demandar | 143 |
| III.6. La eficacia del control | 144 |
| d) Controles por tribunales ordinarios del Poder Judicial | 144 |
| 1. El sistema británico | 146 |
| 2. El sistema norteamericano | 152 |
| e) Control jurisdiccional administrativo y judicial. Sistemas mixtos | 158 |
| — El sistema italiano | 158 |

Capítulo V

**LOS SISTEMAS DE JURISDICCION
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS**

| | |
|---|------------------------------|
| § 17. La organización nacional | 167 |
| a) | Provincia de Formosa.....168 |
| 1. Sistema | 169 |
| 2. Carácter de la jurisdicción | 169 |
| 3. Habilidadación de la instancia | 170 |
| 4. Capacidad, legitimación y trámites | 171 |
| 5. Pretensiones | 173 |
| 6. Medidas precautorias | 173 |
| 7. Ejecución de las sentencias | 174 |
| 8. Amparo | 175 |
| b) Provincia de Santa Cruz | 175 |
| 1. Sistema | 176 |

| | | |
|----|---|-----|
| 2. | Carácter de la jurisdicción | 176 |
| 3. | Habilitación de la instancia | 178 |
| 4. | Capacidad, legitimación y trámites | 179 |
| 5. | Pretensiones | 180 |
| 6. | Medidas cautelares | 180 |
| 7. | Ejecución de las sentencias | 181 |
| 8. | Amparo | 182 |
| c) | Provincia de Catamarca | 182 |
| 1. | Sistema | 182 |
| 2. | Carácter de la jurisdicción | 183 |
| 3. | Habilitación de la instancia | 183 |
| 4. | Capacidad, legitimación y pretensiones | 184 |
| 5. | Medidas cautelares | 185 |
| 6. | Ejecución de las sentencias | 185 |
| 7. | Amparo (art. 43, Const. Nacional) | 186 |
| d) | Provincia de Tucumán | 186 |
| 1. | Sistema | 186 |
| 2. | Carácter de la jurisdicción | 186 |
| 3. | Habilitación de la instancia | 189 |
| 4. | Capacidad, legitimación y trámites | 191 |
| 5. | Pretensiones y trámites | 192 |
| 6. | Medidas cautelares | 193 |
| 7. | Ejecución de las sentencias | 194 |
| 8. | Amparo y acción de inconstitucionalidad | 195 |
| e) | Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 196 |
| 1. | Sistema | 196 |
| 2. | Carácter de la jurisdicción | 199 |
| 3. | Habilitación de la instancia | 199 |
| 4. | Capacidad, legitimación y trámites | 202 |
| 5. | Efectos de las sentencias | 203 |
| 6. | Pretensiones | 203 |
| 7. | Medidas cautelares | 204 |
| 8. | Ejecución de las sentencias | 205 |
| 9. | Amparo | 207 |
| f) | Provincia de San Luis | 208 |
| 1. | Sistema | 208 |
| 2. | Carácter de la jurisdicción | 209 |
| 3. | Habilitación de la instancia | 209 |
| 4. | Trámites | 211 |
| 5. | Capacidad y legitimación | 211 |
| 6. | Pretensiones | 212 |
| 7. | Medidas cautelares | 212 |
| 8. | Ejecución de las sentencias | 212 |

| | |
|--|-----|
| 9. Amparo..... | 213 |
| g) Provincia de Corrientes..... | 214 |
| 1. Sistema..... | 214 |
| 2. Carácter de la jurisdicción..... | 214 |
| 3. Habilidadación de la instancia..... | 215 |
| 4. Capacidad, legitimación y trámites..... | 215 |
| 5. Pretensiones..... | 217 |
| 6. Medidas cautelares..... | 218 |
| 7. Ejecución de las sentencias..... | 218 |
| 8. Amparo..... | 219 |
| h) Provincia de Santa Fe..... | 219 |
| 1. Sistema..... | 220 |
| 2. Carácter de la jurisdicción..... | 222 |
| 3. Habilidadación de la instancia..... | 223 |
| 4. Capacidad, legitimación y trámites..... | 225 |
| 5. Medidas cautelares..... | 226 |
| 6. Ejecución de las sentencias..... | 227 |
| 7. Amparo..... | 228 |
| i) Provincia de Buenos Aires..... | 229 |
| 1. Sistema..... | 230 |
| 2. Carácter de la jurisdicción..... | 230 |
| 3. Habilidadación de la instancia..... | 231 |
| 4. Capacidad, legitimación y trámites..... | 233 |
| 5. Pretensiones..... | 234 |
| 6. Medidas cautelares..... | 235 |
| 7. Ejecución de las sentencias..... | 235 |
| 8. Amparo individual o colectivo..... | 236 |
| j) Provincia de Córdoba..... | 236 |
| 1. Sistema..... | 236 |
| 2. Carácter de la jurisdicción..... | 237 |
| 3. Habilidadación de la instancia..... | 239 |
| 4. Capacidad, legitimación y trámites..... | 239 |
| 5. Pretensiones..... | 241 |
| 6. Medidas cautelares..... | 241 |
| 7. Ejecución de las sentencias..... | 242 |
| 8. Amparo..... | 242 |
| k) Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur..... | 243 |
| 1. Sistema..... | 244 |
| 2. Carácter de la jurisdicción..... | 244 |
| 3. Habilidadación de la instancia..... | 245 |
| 4. Capacidad, legitimación y trámites..... | 246 |
| 5. Pretensiones y alcances de las sentencias..... | 247 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 6. Medidas cautelares | 248 |
| 7. Ejecución de las sentencias..... | 249 |
| 8. Amparo..... | 250 |

Capítulo VI

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

| | |
|--|----------------------|
| § 18. Evolución legislativa..... | 253 |
| a)..... | Introducción.....253 |
| b)La Constitución de 1853 y el principio de la indemandabilidad del Estado. Etapa del desconocimiento del derecho de los particulares a forzar su comparendo a juicio | 255 |
| c)La reforma constitucional de 1860. Las leyes 27 y 48 y el debate doctrinario. La organización inicial de la representación estatal en juicio. Los procuradores fiscales..... | 257 |
| d)La labor judicial posterior. Reconocimiento inicial del poder de policía | 263 |
| e)El paso hacia la demandabilidad. Las leyes de autorización. Los límites del control judicial; las cuestiones políticas..... | 265 |
| f)La evolución de la representación del Estado en juicio hasta la ley 3367 | 267 |
| 1. La creación de la Procuración del Tesoro de la Nación | 267 |
| 2. La pertenencia jurídico institucional de las funciones originales de los procuradores fiscales y la defensa del Estado en juicio | 268 |
| 3. La <i>publicatio</i> de la representación judicial del Estado. La ley 3367 | 270 |
| g) De la venia legislativa al reclamo administrativo previo. La importancia de la ley 3952 | 274 |
| h)La resistencia contra la demandabilidad <i>iure imperii</i> o <i>iure gestionis</i> | 279 |
| — Un período de instituciones en desarrollo | 281 |
| I. Introducción..... | 281 |
| II. Naturaleza de los municipios | 282 |
| III. Amplitud del poder de policía y sus límites..... | 283 |
| IV. Modo de la afectación y desafectación de bienes de dominio público..... | 283 |
| V. Delegación de facultades y potestad administrativa sancionatoria..... | 284 |
| VI. Algunos principios en materia de responsabilidad estatal | 285 |

| | |
|---|-----|
| VII. Carácter declarativo de las sentencias de condena contra el Estado..... | 286 |
| i) La demandabilidad plena..... | 287 |
| — Evolución del contencioso administrativo en el período 1932/1966..... | 288 |
| I. La responsabilidad del Estado..... | 288 |
| II. La distinción entre concesión y permisos precarios..... | 289 |
| III. La representación del Estado en juicio..... | 290 |
| IV. El contencioso administrativo. La habilitación de la instancia judicial. El alcance de las potestades jurisdiccionales, los actos discrecionales y políticos..... | 291 |
| V. Control de discrecionalidad y cuestiones políticas no justiciables..... | 293 |
| VI. La ejecución de sentencias contra el Estado..... | 295 |
| VII. Las nulidades de los actos administrativos y su presunción de legitimidad..... | 297 |
| VIII. Límites a la delegación legislativa y a la potestad sancionatoria administrativa..... | 298 |
| IX. Extensión de los instrumentos del poder de policía..... | 299 |
| X. El amparo como herramienta de la tutela jurisdiccional efectiva..... | 300 |
| XI. Las cuestiones políticas no justiciables..... | 302 |
| XII. La jurisdicción administrativa y el control judicial..... | 302 |
| j) El afianzamiento del control contencioso administrativo..... | 303 |
| — Evolución del contencioso administrativo en el período 1966/1972..... | 303 |
| I. Giro copernicano en la ejecución de sentencias. “Pietranera” y “Chiodetti”..... | 304 |
| II. Un cambio trascendente en materia de representación judicial..... | 308 |
| III. La regulación del procedimiento y del contencioso administrativo..... | 311 |
| IV. Ampliación de las facultades jurisdiccionales en el control de la Administración..... | 312 |
| V. La responsabilidad del Estado bajo principios de Derecho público..... | 313 |
| k) El conflicto entre la emergencia pública y el contencioso administrativo..... | 314 |
| 1. La ejecución de sentencias contra el Estado, a partir del fallo “Pietranera”..... | 315 |
| 2. La determinación y administración del pasivo judicial eventual y sus consecuencias. Perturbación reglamentaria del equilibrio procesal en el contencioso. Crisis del sistema de representación y defensa del Estado en juicio..... | 316 |

| | |
|--|-----|
| 3. La suspensión de los juicios, reclamos y ejecuciones previsionales | 318 |
| 4. Extensión de la modalidad suspensiva. Los decrs. 679 y 680 de 1988..... | 318 |
| 5. Nuevo gobierno, iguales problemas. La ley 23.696 y sus vicisitudes en el ámbito del contencioso administrativo..... | 321 |
| 6. Gravedad institucional y contencioso administrativo. El <i>per saltum</i> | 323 |
| 7. Nuevo poder de policía o el fin de la historia. La policía de emergencia | 323 |
| 8. La eficacia de las sentencias. Decretos de necesidad y urgencia de 1991..... | 324 |
| 9. La ley 23.982 | 326 |
| 10. Las actividades de auditoría de juicios y sus resultados..... | 327 |
| 11. La batalla de las medidas cautelares | 328 |
| l) La reforma constitucional y sus efectos sobre el contencioso administrativo..... | 328 |
| 1. ¿Una etapa promisorio en el control de las inmunidades de poder? | 329 |
| 2. Un nuevo tipo de contencioso administrativo. El proceso de clase | 331 |
| m) Conclusiones | 332 |

Capítulo VII

PRESUPUESTOS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

| | |
|-------------------------|-----|
| § 19. Introducción..... | 337 |
|-------------------------|-----|

A — EL ACTO O COMPORTAMIENTO PREVIO DE LA ADMINISTRACION

| | |
|---|-----|
| § 20. El carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa..... | 338 |
| a) Identificación de los actos administrativos. Concepto o caracterización..... | 345 |
| 1. Los actos internos de la Administración | 346 |
| I. Clasificación de la actividad interna..... | 350 |
| II. Un control jurisdiccional sobre la actividad interna es conveniente | 355 |
| III. El control de los conflictos interadministrativos..... | 357 |
| III.1. Ambito subjetivo de aplicación..... | 358 |
| III.2. Ambito objetivo de aplicación | 360 |
| IV. Autoridades competentes para la resolución | 361 |

| | |
|--|-----|
| v. Legitimación de los intervinientes | 362 |
| vi. Trámite | 363 |
| vii. Resolución..... | 363 |
| viii. Formalidades de la decisión del Poder Ejecutivo | 364 |
| ix. Cumplimiento del fallo | 364 |
| 2. Los actos de gobierno o políticos e institucionales | 364 |
| 3. Los actos administrativos de los otros poderes del Estado | 368 |
| 4. Actos administrativos de personas públicas no estatales y de personas privadas. Una propuesta para su control jurisdiccional..... | 373 |
| 5. Los actos de los entes reguladores de servicios públicos..... | 376 |
| 6. Los actos dictados durante la ejecución de un contrato | 377 |
| b) ¿Es el silencio un acto administrativo a los efectos del control jurisdiccional?..... | 378 |
| c)Las vías de hecho administrativas..... | 384 |
| d)La clasificación de los actos del procedimiento..... | 385 |
| B — LA HABILITACION DE LA INSTANCIA | |
| § 21. Concepto, orígenes y fundamento..... | 386 |
| § 22. Naturaleza jurídica y efectos: decisión oficiosa o a pedido de parte. Estadio procesal en que corresponde resolver la cuestión | 388 |
| C — EL AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA | |
| § 23. Concepto, finalidad y fundamentos..... | 398 |
| § 24. La vía impugnatoria y la vía reclamativa. La cuestión de la alternatidad, la consecutividad o los caminos opcionales..... | 406 |
| § 25. Interdependencia entre los contenidos del agotamiento de vía y el objeto de conocimiento de la jurisdicción. El principio de congruencia | 411 |
| D — LA VIA IMPUGNATORIA | |
| § 26. El agotamiento de la vía administrativa frente a los actos administrativos de alcance individual | 413 |
| a)Consideraciones generales..... | 413 |
| b)El texto legal y sus diversas hipótesis..... | 417 |
| 1. Los actos definitivos | 417 |
| i. El agotamiento de las instancias en la Administración centralizada | 417 |
| ii. El agotamiento de la vía administrativa en los actos de las entidades autárquicas..... | 423 |
| iii. El agotamiento de la vía administrativa y las empresas del Estado | 423 |
| iv. El agotamiento de vía y los actos de los entes reguladores | 424 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 2. | El agotamiento de la instancia en los actos asimilables a definitivos | 427 |
| 3. | El silencio de la Administración y el agotamiento de la vía administrativa..... | 429 |
| 4. | Las vías de hecho..... | 431 |
| § 27. | El agotamiento de la instancia en la impugnación de actos administrativos de alcance general..... | 432 |
| | a)El concepto de acto administrativo de alcance general..... | 432 |
| | b).....¿Función sustancialmente legislativa o administrativa?..... | 435 |
| | c)Los efectos de las nuevas normas constitucionales sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos. Una nueva clasificación reglamentaria..... | 440 |
| | d).....Los textos normativos regulatorios del agotamiento de vía..... | 442 |
| | e).....El planteo doctrinario y las supuestas vías excluyentes..... | 443 |
| | f)La impugnación administrativa directa de los actos administrativos de alcance general, como medio para el agotamiento de vía ... | 444 |
| | 1. Recursos o reclamo impropio..... | 445 |
| | 2. El plazo para presentar el reclamo..... | 455 |
| | 3. Autoridad ante la que corresponde deducir el reclamo..... | 456 |
| | 4. Legitimación para reclamar..... | 456 |
| | g) La impugnación administrativa indirecta..... | 457 |
| | h)¿Existe una impugnación administrativa de reglamentos de necesidad y urgencia o delegados?..... | 459 |
| | i).....Impugnación judicial de actos de alcance general..... | 462 |
| | — El cumplimiento del acto o de presupuestos extrínsecos fiscales como condición habilitante de la impugnación judicial. Reenvío..... | 465 |

**E — EL RECLAMO ADMINISTRATIVO
PREVIO A LA DEMANDA JUDICIAL**

| | | |
|-------|--|-----|
| § 28. | Concepto y ubicación sistemática de la institución | 468 |
| § 29. | La regulación normativa y los principales problemas del reclamo administrativo previo..... | 473 |
| | a)....Ambito de aplicación. El tratamiento ante la improcedencia..... | 474 |
| | b)Incidencia de las cuestiones reclamadas en el contenido de la pretensión que se esgrimirá ante la jurisdicción. El principio de congruencia..... | 480 |
| | c).....Las excepciones a la necesidad del reclamo previo..... | 486 |
| | 1. Los casos de “ritualismo inútil” | 489 |
| | 2. La responsabilidad extracontractual | 490 |
| | 3. Un resultado previsible..... | 491 |
| | d) Los efectos de la interposición del reclamo sobre los derechos en juego..... | 492 |

| | |
|--|-----|
| 1. Sobre el curso de la prescripción | 492 |
| 2. Sobre el curso de la caducidad..... | 494 |
| e) El tratamiento procedimental..... | 495 |
| 1. El reclamo y la caducidad | 496 |
| 2. El silencio como “acto ficto” | 498 |

F — LOS PLAZOS PARA PROMOVER

LA ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

| | |
|---|-----|
| § 30. Introducción. El Derecho comparado..... | 501 |
| a).....Los principales problemas..... | 504 |
| b).....Los textos normativos..... | 504 |
| c).....Naturaleza de los plazos del art. 25 de la ley 19.549..... | 504 |
| d) Clasificación de los plazos, modos de computarse, suspensión, casos en los que es aplicable. Efectos de la caducidad de instancia | |
| e) Los planteos relacionados con la constitucionalidad, la omisión de aplicación y la inconveniencia de los plazos de caducidad. Las respuestas jurisprudenciales | 510 |
| 1. Planteos de inconstitucionalidad..... | 517 |
| 2. Doctrinas tendientes a soslayar la aplicación del plazo..... | 517 |
| I. La consecutividad de las vías impugnatoria y reclamativa | 522 |
| II. La impugnación del acto y los daños y perjuicios | 522 |
| f) La aplicación del plazo de caducidad a los actos dictados en el curso de relaciones contractuales..... | 524 |
| g).....El plazo de caducidad y el reclamo administrativo previo..... | 525 |
| h).....El plazo de caducidad y las leyes de presupuesto..... | 527 |
| | 529 |

Abreviaturas

| | |
|--------------------|---|
| art. / arts. | artículo / artículos |
| <i>BO</i> | Boletín Oficial |
| CNCiv. | Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil |
| CNCrim. y Corr. | Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional |
| CNFed. Cont. Adm. | Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal |
| Cód. Civil | Código Civil |
| consid. | considerando |
| concs. | concordantes |
| CSJN | Corte Suprema de Justicia de la Nación |
| decr. / decrets. | decreto / decretos |
| <i>DSCDN</i> | Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación |
| <i>DSCSN</i> | Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación |
| <i>ED</i> | Revista jurídica “El Derecho” |
| <i>CSJN-Fallos</i> | Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación |
| inc. / incs. | inciso / incisos |
| <i>JA</i> | Revista jurídica “Jurisprudencia Argentina” (Buenos Aires) |
| <i>LL</i> | Revista jurídica “La Ley” (Buenos Aires) |
| <i>LNPA</i> | Ley Nacional de Procedimientos Administrativos |
| p. / ps. | página / páginas |
| <i>RNLPA</i> | Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos |
| SCBA | Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires |
| secc. doctr. | sección doctrina |
| ss. | siguientes |
| t. / ts. | tomo / tomos |