

Índice general

Capítulo VIII

LA LEGITIMACION COMO CONDICION DE ADMISIBILIDAD DE LA PRETENSION DESTINADA A OBTENER EL CONTROL JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

§ 31.	Introducción	555
§ 32.	La legitimación para obrar en el marco de nuestro Derecho positivo	557
	a) Derecho subjetivo, interés legítimo, interés difuso e interés simple	561
	b) La acción popular	565
	— El debate que precediera a la sanción del art. 43 de la Constitución Nacional y su valor para entender el significado de la legitimación para actuar en juicio	569
	I. Tratamiento en la Comisión de Nuevos Derechos	569
	II. Tratamiento en la Comisión de Redacción	571
	III. La consideración del párr. 2º del art. 43 de la Const. Nacional.....	572
	IV. El debate sobre esta materia en el plenario	573
	V. Conclusión.....	573
§ 33.	La legitimación para obrar en el proceso contencioso administrativo.....	574
	a) Derecho subjetivo e interés legítimo en el contencioso administrativo	574
	b) La legitimación y las distintas pretensiones procesales	576
§ 34.	La legitimación para obrar en el amparo. Extensión de sus conclusiones	577
	a) La acción de amparo como acción subsidiaria	578
	b) El primer párrafo del art. 43 de la Const. Nacional	581

1. ¿Ha variado la legitimación para acudir a la justicia con la reforma, en cuanto atañe a los contenidos del primer párrafo?	582
2. ¿Ha variado la legitimación de los sujetos pasivos del amparo?	583
3. ¿Ha variado el objeto del amparo en orden a la titularidad de los derechos que se encuentran amparados?	583
4. ¿Ha variado el objeto del amparo en orden a los hechos susceptibles de impugnación?	584
5. ¿Ha variado la caracterización del amparo como acción subsidiaria?	584
c) El segundo párrafo del art. 43. Los derechos de incidencia colectiva. Un amparo distinto. ¿Una legitimación diversa?	586

Capítulo IX

LAS PRETENSIONES

EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

§ 35. El sistema procesal federal. Acción y pretensión. La pretensión procesal administrativa	597
a) Requisitos de admisibilidad y fundabilidad de las pretensiones	600
b) Especies de pretensiones procesales administrativas	601
1. Pretensión de nulidad o anulación	603
2. Pretensión de lesividad	604
3. Pretensión de plena jurisdicción	605
4. Pretensión de interpretación o determinación	608
5. Pretensiones prestacionales	609
c) Las pretensiones y la vía procesal. Acumulación de pretensiones	610
d) Las pretensiones en el régimen contencioso administrativo federal. El principio de congruencia	612
§ 36. La oposición a la pretensión	614

Capítulo X

LA LEALTAD EN LA REGULACION

DE LA TRAMITACION DEL PROCESO

§ 37. La regulación del proceso contencioso. Sus límites constitucionales	619
§ 38. Impertinencia de generalizar el trámite de la habilitación de la instancia	620
§ 39. Tribunales competentes	622
a) La determinación del tribunal interviniente y el proceso contencioso administrativo como instrumento de control y garantía	622

b)	La estructura judicial en la Constitución Argentina. Jurisdicción federal y provincial.....	622
1.	Jurisdicción y competencia.....	626
2.	La intervención del Estado como parte y la jurisdicción federal.....	630
3.	La competencia contencioso administrativa en la jurisdicción federal.....	632
I.	La perspectiva legislativa.....	632
II.	El horizonte de la doctrina.....	638
III.	La labor de la jurisprudencia.....	639
§ 40.	Traslado de la demanda.....	644
a)	Citación al demandado.....	644
b)	La notificación al Estado.....	649
c)	Los plazos.....	650
d)	La contestación del Estado. Legitimación sustancial y procesal.....	652
§ 41.	Los problemas de la prueba.....	655
§ 42.	El trámite en los casos en que el Estado es actor.....	661
a)	Legitimación. El decr. 411/80. Legitimación sustancial o procesal. La representación y sus alcances. Reenvío.....	663
b)	Recaudos previos. Agotamiento de vía y plazos para demandar. El recaudo de la mediación obligatoria. Valoración constitucional del sistema. Habilitación de la instancia.....	665
c)	La prueba. Carga de la prueba y la presunción de legitimidad del acto administrativo en la acción de lesividad.....	666
d)	El trámite. La reforma del Código Procesal y la existencia de procesos sumarios especiales.....	667

Capítulo XI

LAPOTESTAD JURISDICCIONAL

EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

§ 43.	Los límites de la potestad judicial. Evolución del activismo judicial. Fuerza expansiva de los principios generales del Derecho.....	671
a)	Las cuestiones políticas no justiciables, en cuanto relacionadas con la impugnación de actos administrativos.....	674
b)	La discrecionalidad del obrar administrativo y el control judicial.....	676
1.	El control a través de los elementos reglados del acto.....	683
2.	El control a través de los hechos determinantes.....	684
3.	La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados.....	685
4.	La razonabilidad, la interdicción de la arbitrariedad y los principios generales del Derecho.....	687

§ 44.	Límite de la función judicial. La actividad judicial positiva y el reemplazo en las funciones de la Administración	689
§ 45.	Efectos de las sentencias anulatorias de actos administrativos y reglamentos	691
	a) Los derechos de incidencia colectiva.....	695
	1. Perspectiva constitucional.....	701
	I. Interpretación auténtica de la Constitución	701
	II. La constitucionalidad de las leyes y el control jurisdiccional de la Administración	703
	2. El horizonte desde el Derecho procesal	708
	I. Las sentencias. Su clasificación y efectos	708
	II. Límites clásicos de la cosa juzgada	713
	III. Nuevos límites de la cosa juzgada.....	715
	IV. Caracterización de las sentencias que deciden sobre la pretensión de nulidad por ilegitimidad de disposiciones reglamentarias	716
	3. Perspectivas desde el Derecho administrativo.....	721
	I. Los alcances de la sentencia y el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos.....	721
	II. El proyecto de Código Contencioso Administrativo.....	725
	b) El alcance <i>erga omnes</i> o <i>extra partes</i> atribuido o negado a la sentencia que declara la nulidad de disposiciones reglamentarias ..	727
	1. Efectos extensivos del reglamento.....	730
	2. Ambitos sobre los que se postula la extensión de los efectos de las sentencias. Su examen desde la perspectiva procesal ..	730
	3. La situación de la Administración Pública, parte en el proceso	733
	4. Los terceros beneficiados por la declaración de nulidad	734
	5. Situación de los terceros perjudicados por la nulidad.....	735
	6. Situación de los terceros con intereses en concurrencia	737
	c) Situación de los demás tribunales. Quid de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	740
	d) Facultades de la Administración. Conveniencia del pronto tratamiento legislativo de la materia.....	743

Capítulo XII

EL PROCESO DE AMPARO

§ 46.	Origen y evolución	749
	a) Introducción.....	749
	b) Origen del instituto.....	750
	1. Etapa negatoria.....	750

2. El caso “Angel Siri”	751
3. El caso “Kot, Samuel S.R.L.”	752
4. Trascendencia de los precedentes jurisprudenciales	753
c) La reglamentación legislativa del amparo. La ley 16.986	754
1. Contenidos sustanciales en la ley 16.986	755
2. El horizonte procesal de la ley reglamentaria del amparo	760
d) La reforma constitucional de 1994	762
1. Naturaleza jurídica del amparo. Recurso, acción o proceso. Su excepcionalidad y carácter subsidiario	764
2. El párr. 2º del art. 43 de la Const. Nacional. Los derechos de incidencia colectiva ¿Una acción de amparo distinta?	767
3. La reforma constitucional y la ley reglamentaria del amparo	768
I. La caracterización del amparo	769
II. Derogación del recaudo de agotamiento de vía administrativa	769
III. La vía judicial más idónea. El amparo como remedio excepcional	770
IV. La declaración de inconstitucionalidad en el ámbito del amparo	773
V. Permanencia del plazo de caducidad para la habilitación del amparo. Cómputo. La ilegalidad continuada. Suspensión o interrupción, incidencia de vías judiciales y de la interposición de recursos administrativos	774
VI. La legitimación para promover el amparo	779
VII. La modificación del procedimiento recursivo en el amparo	780
4. Algunas cuestiones de Derecho administrativo	782
I. Los efectos del amparo sobre la acción contencioso administrativa	783
II. El amparo por mora	785
II.1 Naturaleza jurídica del amparo por mora.....	786
II.2 Recaudos	787
II.3 El procedimiento.....	791
II.4 La resolución.....	792
II.5 Los principios en materia recursiva	793

Capítulo XIII

**ACTIVIDAD CAUTELAR EN EL PROCESO
CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA**

§ 47. Introducción. Limitación del examen a las medidas de tipo preventivo	797
--	-----

a)	Fundamento y naturaleza de la actividad cautelar preventiva ..	799
b)	Finalidad de la actividad cautelar	804
c)	Aproximación al concepto de actividad cautelar preventiva	806
d)	Los presupuestos de la función cautelar preventiva	806
e)	Existencia de una sistemática en las medidas cautelares contra la Administración Pública	812
f)	Clasificación de la actividad cautelar	815
g)	La suspensión de la autotutela ejecutiva de la Administración.	816
	1. Las autotutelas declarativa y ejecutiva	816
	2. La terminología aplicable.....	818
	3. La regulación normativa aplicable a la suspensión cautelar. Regulación por el art. 12 de la ley 19.549 o el art. 230 del Código Procesal Civil	819
	4. Los presupuestos de la suspensión.....	830
	5. El proceso cautelar “autónomo”.....	831
	6. Las cautelares en el amparo y los procesos urgentes	835
h)	La batalla de las cautelares.....	837

Capítulo XIV

EJECUCION DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO NACIONAL

§ 48.	Introducción	843
§ 49.	Etapas del sistema de ejecución de sentencias y sus fundamentos ..	846
	a) De la indemandabilidad al efecto declarativo.....	846
	b) Primera excepción al efecto declaratorio. La expropiación	849
	c) Vuelco hacia la ejecutabilidad. Creación de un procedimiento pretoriano	851
	d) La irrupción de la emergencia. ¿El retorno a las fuentes?	854
§ 50.	El procedimiento de ejecución en la ley 23.982 para las obligaciones no consolidadas.....	859
§ 51.	Las leyes 24.264, 25.565 y Complementaria Permanente de Presupuesto (11.672).....	861
§ 52.	Las obligaciones alcanzadas por la consolidación en las leyes 23.982 y 25.344	864
	a) El criterio interpretativo que debía regir la ley 23.982.....	865
	b) Las obligaciones alcanzadas por la consolidación. Pautas legales	866
	1. La causa de la obligación y su objeto. (Los dos primeros presupuestos)	866
	2. La tercera condición tipificante para la consolidación	867
	3. Los incisos del art. 1º de la ley 23.982.....	868

I. Las obligaciones controvertidas. Concepto y alcances de la controversia	868
II. Oportunidad en que debe existir la controversia	870
III. El reconocimiento judicial o administrativo y sus efectos.....	871
IV. La conexión con las suspensiones dispuestas por leyes o decretos de emergencia	873
V. El tema de las obligaciones accesorias	875
VI. Exclusiones.....	879
4. Las previsiones de la ley 25.344	880
c) Conclusiones.....	880

Capítulo XV

**GERENCIABILIDAD DEL SISTEMA
COMO PAUTA DE EFICACIA**

§ 53. La eficacia de la tutela judicial como condición del Estado de Derecho.....	885
§ 54. El gerenciamiento del sistema judicial es posible. Nuevas alternativas de reunión originaria y derivada de procesos	887
a) La acumulación de procesos	889
1. Las acumulación de pretensiones y sus especies en la ciencia procesal.....	889
2. El instituto de la acumulación de procesos y su evolución	890
3. Incumplimiento de los fines del proceso y de la ley adjetiva. Respuestas exigibles.....	891
4. La eficacia de la solución en el ámbito provincial.....	894
b) Los nuevos remedios. Los procesos de clase	895
1. Caracterización	895
2. El nacimiento de los procesos de clase y su evolución	897
3. La experiencia nacional. La vinculación con los derechos de incidencia colectiva	900
4. Las regulaciones positivas en el ámbito de las provincias.....	902
I. La experiencia de San Juan.....	902
II. Los intereses difusos y su protección en la provincia de La Pampa	903
III. Proceso colectivo en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	903
IV. Proceso constitucional en Tucumán.....	904
V. Las iniciativas en el ámbito federal. Un proyecto de ley no considerado	907
VI. El sistema del proyecto.....	908

Capítulo XVI**LA ABOGACIA ESTATAL
Y EL SISTEMA DE REPRESENTACION
DEL ESTADO EN JUICIO**

§ 55.	Introducción. Razón del estudio del tema.....	913
§ 56.	La abogacía del Estado	914
	a) Los cometidos de la abogacía estatal	914
	b) La representación y patrocinio ejercido en forma general por los abogados ante los tribunales judiciales. Naturaleza de la activi- dad	915
	c) La representación y patrocinio del Estado ante el Poder Judi- cial.....	918
	d) Las funciones del Estado.....	920
	e) La representación judicial del Estado como función estatal	925
	f) Incidencia de la evolución del sistema de representación en la caracterización de la actividad.....	927
	g) Conclusión	933
§ 57.	El Cuerpo de Abogados del Estado.....	933
	a) Origen y ubicación institucional.....	933
	b) Integración del Cuerpo de Abogados del Estado	936
	1. Los textos legales y reglamentarios	936
	2. La interpretación de los textos positivos	939
	I. Empleo permanente y Cuerpo de Abogados.....	939
	1.1 Desde la perspectiva del contexto en el que fue sancio- nada la ley 12.954.....	942
	1.2 Desde la óptica de las leyes de empleo vigentes.....	943
	1.3 Desde el horizonte de la representación del Estado en juicio	944
	II. Estado militar y Cuerpo de Abogados del Estado.....	948
	III. Los servicios jurídicos de las entidades bancarias oficia- les.....	952
	3. Principios calificativos del Cuerpo de Abogados del Estado... I. Unidad.....	953
	II. Organización jerárquica funcional	954
	III. Doble inserción. Relación orgánica y relación de servicio	958
	IV. Independencia técnica	958
	V. Especialidad funcional.....	960
	VI. Exclusividad en la idoneidad técnica	962
	4. Ingreso y promociones. La Escuela del Cuerpo de Abogados	963
§ 58.	El sistema de incompatibilidades y la responsabilidad de los aboga- dos del Estado	965

a)	Las incompatibilidades de los abogados del Estado	965
1.	La Ley del Cuerpo de Abogados del Estado	965
2.	Las regulaciones propias del empleo público	968
3.	Normas vinculadas con el ejercicio profesional de la abogacía	970
4.	La Ley de Etica Pública y disposiciones complementarias ...	970
b)	La responsabilidad de los abogados del Estado.....	971
1.	La responsabilidad civil.....	971
2.	La responsabilidad penal	975
3.	Las responsabilidades funcionarial, profesional y política... ..	975
4.	Diversos titulares de la potestad sancionatoria	977
5.	La responsabilidad en el proceso.....	979

Capítulo XVII

LA REPRESENTACION DEL ESTADO EN JUICIO

§ 59.	Los sistemas de representación hasta la ley 17.516. Coexistencia del Cuerpo de Abogados del Estado con los Procuradores Fiscales Federales en la representación judicial del Estado	983
§ 60.	Los sistemas de representación desde la ley 17.516.....	985
a)	La crisis del sistema de representación.....	987
b)	La reforma constitucional y sus efectos sobre el sistema de representación judicial. Las leyes 24.946 y 25.344. Normas complementarias.....	991
1.	Ley del Ministerio Público. Reforma explícita e implícita a la ley 17.516. Valoración	992
2.	La Ley de Emergencia 25.344 y su reglamentación	996
I.	La tercera emergencia en la ley 25.344	996
II.	La reglamentación de la ley 25.344. El decreto 1116/00 ..	997
III.	El decreto 1204/01	999
IV.	Las resoluciones de la Procuración del Tesoro de la Nación	999
c)	La evolución de la organización en el ámbito internacional.....	1000
d)	La representación del Estado en las causas penales	1002
e)	Conclusiones. El sistema de representación vigente.....	1008
1.	En el ámbito territorial de la República y en las causas no penales	1008
2.	En las causas penales	1010
3.	En el exterior de la República.....	1011
§ 61.	Competencia para emitir decisiones sobre la intervención en un proceso judicial.....	1011
a)	Otorgamiento de la representación y acreditación de persona- ría	1013

b) Atribuciones del representante y principios que rigen su actuación en el proceso judicial	1015
1. Alcance de la representación	1015
2. Pautas que deben regir el desempeño de los representantes del Estado en juicio	1016
Capítulo XVIII	
PROCESOS DE TERCERIZACION	
Y PRIVATIZACION DE LA REPRESENTACION	
DEL ESTADO EN JUICIO	
§ 62. Introducción	1021
§ 63. Evolución de las tentativas de tercerización y privatización. Su análisis jurídico	1022
§ 64. La última tentativa privatizadora. Aciertos y desaciertos. La tesis de la representación del Estado en juicio como actividad estatal no tercerizable	1031
§ 65. Valoración de los sistemas	1038
Capítulo XIX	
CONCLUSIONES	
§ 66. Consideraciones conclusivas sobre el proceso contencioso administrativo	1043
a) Introducción	1043
b) La conclusión central	1044
c) El desarrollo que justifica la formulación del postulado	1045
d) Las consecuencias de la admisión del postulado	1049
e) La comparación del postulado con la realidad. Las paradojas ...	1053
f) La transformación que viene exigida por el postulado. Los paradigmas	1055
Bibliografía general	1057