

SERGIO FERNÁNDEZ  
DIRECTOR

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA  
COORDINADOR

COAUTORES: ANDRÉS ASCÁRATE - LUIS CASARINI - PABLO CAYSSIALS -  
JORGE ISIDRO JOSÉ LUSONA - MARCOS MORÁN - MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG -  
PAULA SCHLIMOVICH

# DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

PRÓLOGO DE RAÚL CANOSA USERA  
Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid



EDITORIAL  
CIUDAD ARGENTINA



EDITORIAL  
HISPANIA LIBROS



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE LOMAS DE ZAMORA



UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Buenos Aires - Madrid - México  
2016

## ÍNDICE

PRÓLOGO.....	23
RAÚL CANOSA USERA	
PRESENTACIÓN.....	27
SERGIO FERNÁNDEZ	
CAPÍTULO I	
EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE DERECHO .....	29
SERGIO FERNÁNDEZ	
1. El Estado.....	29
1.1. Causa eficiente .....	31
1.2. Causa material .....	32
1.3. Causa formal.....	32
1.4. Causa final .....	32
2. Bien común y poder estatal.....	33
3. El control del ejercicio del poder .....	35
3.1. Principio republicano .....	36
3.2. Principio de legalidad .....	41
4. Sistemas de control.....	42
5. Proceso judicial de control.....	43
6. Derecho comparado. Tipología de los sistemas jurisdiccionales.....	48
7. Conclusión .....	49

CAPÍTULO II	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO .....	51
PABLO CAYSSIALS	
1. El régimen nacional.....	51
2. El principio de indemandabilidad del Estado .....	52
3. El sistema de venia legislativa.....	54
4. El sistema de la reclamación previa.....	55
5. Sanción de la ley nacional de Procedimientos Administrativos .....	60
CAPÍTULO III	
PRETENSIONES ADMINISTRATIVAS.....	65
ENRIQUE ALONSO REGUEIRA	
1. Introducción .....	65
2. La acción .....	66
3. La pretensión .....	67
4. La demanda.....	69
5. Pretensión procesal administrativa: categorías y clasificación .....	69
5.1. Pretensión de nulidad o anulación.....	72
5.2. Pretensión de lesividad .....	72
5.3. Pretensión de plena jurisdicción.....	73
5.4. Pretensión de interpretación o determinación.....	73
6. Pretensiones y vías procesales .....	73
7. Acumulación de pretensiones administrativas.....	74
8. Oposición a la pretensión .....	74
9. Regulación en el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires.....	75
CAPÍTULO IV	
LEGITIMACIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.....	77
LUIS CASARINI	
1. Concepto de legitimación .....	77
2. Situación jurídica subjetiva y legitimación .....	81
2.1. Interés simple .....	83
2.2. Derecho subjetivo.....	83
2.3. Interés legítimo .....	84
2.4. Distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo.....	85
2.5. Intereses difusos y colectivos .....	86
3. Legitimación activa en el proceso federal.....	88
4. Legitimación procesal administrativa en la Provincia de Buenos Aires .....	89
5. Sujetos con legitimación constitucional directa .....	91
5.1. Tendencias actuales en materia de legitimación. Procesos colectivos .....	92
5.2. El afectado .....	95
5.3. La legitimación de los legisladores .....	96
5.4. El Defensor del Pueblo .....	100
5.5. Las asociaciones.....	102
5.6. El Ministerio Público.....	106
6. Procesos colectivos y de clase. El caso "Halabi" .....	107
6.1. Categorías de derechos protegidos.....	108
6.2. Procedencia del proceso colectivo aún sin regulación legal .....	110
6.3. Requisitos para la protección de derechos de incidencia colectiva .....	110
6.4. Efectos <i>erga omnes</i> de la sentencia.....	111
7. Acción de clase como proceso colectivo .....	112
CAPÍTULO V	
HABILITACIÓN DE LA ACCIÓN JUDICIAL:	
PRINCIPIOS GENERALES .....	115
MARCOS MORÁN	
1. Introducción .....	115
2. Agotamiento de la instancia administrativa .....	117
3. Interposición de la demanda judicial en plazo.....	118
4. Pago previo ( <i>solvo et repete</i> ) .....	119
CAPÍTULO VI	
HABILITACIÓN DE LA ACCIÓN JUDICIAL	
EN EL PROCESO FEDERAL .....	121
MARCOS MORÁN	
1. Introducción .....	121

2. Agotamiento de la vía administrativa en el orden nacional.....	122
3. La vía recursiva.....	123
3.1. Impugnación de actos administrativos de alcance particular.....	123
3.2. Impugnación de actos administrativos de alcance general.....	127
4. Denuncia de ilegitimidad y agotamiento de la vía administrativa...	130
5. La vía del reclamo administrativo previo .....	131
5.1. Plazo para deducir la demanda luego del reclamo.....	132
5.2. Constitucionalidad del plazo fijado .....	133
5.3. Excepciones al reclamo administrativo previo .....	135

## CAPÍTULO VII

## HABILITACIÓN DE LA ACCIÓN JUDICIAL EN LA PROVINCIA

DE BUENOS AIRES .....	139
-----------------------	-----

## MARCOS MORÁN

1. Introducción .....	139
2. Constitucionalidad del art. 14 del Código Contencioso Administrativo.....	141
3. Agotamiento de la vía administrativa .....	142
3.1. ¿Exigencia del reclamo administrativo?.....	142
3.2. Impugnación de actos administrativos de alcance particular.....	142
3.3. Impugnación de actos administrativos de alcance general.....	143
3.4. Impugnación de actos administrativos de Tribunales de la Administración Pública o de entes reguladores de servicios.....	144
4. El silencio administrativo .....	144
5. Plazo para deducir la pretensión en sede judicial.....	145
6. Pretensiones resarcitorias e ilegitimidad de actos administrativos.....	147
7. Cesación de vía de hecho administrativa .....	147
8. Pago previo en materia tributaria.....	148

## CAPÍTULO VIII

TRAMITACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.....	149
---	-----

## MARCOS MORÁN

1. Cuestiones preliminares.....	149
2. Inicio del proceso y traba de la litis .....	150

2.1. Los distintos procesos .....	150
2.2. Competencia .....	151
2.3. La demanda.....	155
2.4. Comunicación a la Procuración del Tesoro de la Nación .....	159
2.5. Constitucionalidad de la comunicación .....	159
2.6. Traslado de la demanda.....	160
2.7. Contestación de la demanda .....	162
3. Reconvención.....	163
4. Excepciones previas.....	164
5. La prueba .....	166
5.1. Concepto y régimen aplicable.....	166
5.2. Carga de la prueba.....	167
5.3. Apreciación de la prueba.....	168
5.4. Expediente administrativo.....	168
5.5. Confesión del Estado .....	169
6. Formas de terminación del proceso administrativo .....	171

## CAPÍTULO IX

JURISDICCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA .....	173
--	-----

## ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

1. La existencia de un caso judicial y las cuestiones no justiciables.....	173
2. La discrecionalidad administrativa .....	177
3. La norma atributiva de la facultad discrecional.....	180
4. El control judicial de la actividad administrativa discrecional.....	182
4.1. La presunción de legitimidad .....	183
4.2. El control de legalidad.....	183
a. El deber de fundamentación.....	184
b. La verificación de los hechos determinantes .....	185
c. Los conceptos jurídicos indeterminados.....	188
4.3. Principios generales del Derecho: la razonabilidad .....	189
a. El marco normativo que sustenta su aplicación.....	191
b. La mecánica del principio.....	191
4.4. Las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia.....	196
4.5. El riesgo de sustitución judicial de la función administrativa.....	199

CAPÍTULO X	
MEDIDAS CAUTELARES CONTRA LA ADMINISTRACIÓN .....	201
MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG	
1. De las cautelares en general.....	201
1.1. Concepto .....	201
1.2. Fundamento .....	202
1.3. Caracteres .....	203
a. Accesorias o instrumentales .....	203
b. Provisionales.....	203
c. Inaudita parte.....	204
d. Fungibles .....	204
1.4. Clases.....	204
2. Presupuestos de admisibilidad.....	205
2.1. Verosimilitud del derecho ( <i>fumus bonis iuris</i> ) .....	205
2.2. Peligro en la demora ( <i>periculum in mora</i> ) .....	206
2.3. Contracautela .....	207
2.4. Identidad entre la pretensión cautelar y la acción de fondo.....	207
3. Consideraciones comunes.....	208
3.1. Competencia .....	208
3.2. Apelación de las resoluciones cautelares.....	209
4. De las cautelares contra la Administración .....	210
4.1. Situación anterior a la Ley 26.854.....	210
a. Régimen aplicable.....	213
b. Interés público .....	213
c. Suspensión en sede administrativa .....	214
5. Tipos de medidas cautelares del proceso administrativo .....	216
5.1. Autónomas.....	216
5.2. Precautelar.....	217
5.3. Autosatisfactivas.....	217
6. La nueva regulación de la Ley 26.854 .....	218
6.1. Ámbito de aplicación .....	218
6.2. Competencia restrictiva para dictar la medida cautelar .....	219
6.3. Reconocimiento legislativo de la cautelar autónoma .....	221
6.4. Regulación de la mutabilidad y fungibilidad de las cautelares.....	221

6.5. Prohibición de las medidas autosatisfactivas.	
Su accesoriadad .....	222
6.6. Excepción al carácter <i>in audita parte</i> .....	222
6.7. Temporalidad y provisionalidad.....	223
6.8. Triple orden de cautelares.....	224
a. Suspensión de los efectos del acto administrativo .....	224
b. Medida cautelar positiva contra el Estado.....	224
c. Medida cautelar de no innovar .....	225
6.9. Consideraciones sobre los requisitos de admisibilidad .....	225
6.10. Medidas cautelares solicitadas por el Estado.....	226
7. El régimen del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires.....	226
CAPÍTULO XI	
PROCESO DE AMPARO.....	229
MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG	
1. Origen y evolución.....	229
2. El caso "Siri" .....	230
3. El caso "Kot".....	231
4. La Ley de amparo 16.986 .....	233
4.1. Contenidos sustanciales.....	233
4.2. Vinculación del acto lesivo con la autoridad pública no judicial .....	234
4.3. El acto lesivo y los derechos protegidos.....	235
4.4. Urgencia de la intervención judicial.....	237
4.5. Aspecto procesal de la Ley.....	238
5. La reforma constitucional de 1994.....	241
5.1. Naturaleza jurídica del amparo: ¿Recurso, acción o proceso? .....	242
5.2. Los derechos de incidencia colectiva.....	246
6. La reforma constitucional y la Ley de amparo.....	246
6.1. La caracterización del amparo .....	247
6.2. Derogación del recaudo de agotamiento de vía administrativa ..	248
6.3. Declaración de inconstitucionalidad .....	252

6.4. Permanencia del plazo de caducidad para la habilitación del amparo.....	253
6.5. Tipos de amparo y la amplitud de la legitimación.....	256
a. Amparo individual .....	256
b. Amparo colectivo .....	257
7. El proceso de amparo en la Provincia de Buenos Aires.....	257
<b>CAPÍTULO XII</b>	
<b>AMPARO POR MORA .....</b>	<b>261</b>
<b>LUIS CASARINI</b>	
1. Introducción .....	261
2. Concepto .....	263
3. Sistema de control de la gestión administrativa <i>in procedendo</i> .....	264
4. Requisitos de admisibilidad y fundabilidad .....	264
4.1. Legitimación activa .....	265
4.2. Legitimación pasiva.....	265
4.3. Situación objetiva de mora .....	265
5. La sinrazón o ilegalidad de la mora.....	267
6. El procedimiento y las previsiones de la Constitución Nacional ....	268
7. La sentencia judicial .....	269
8. Las pautas en materia recursiva .....	270
9. Las costas en el amparo por mora .....	271
10. El amparo por mora en el Código Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires.....	272
<b>CAPÍTULO XIII</b>	
<b>RECURSOS JUDICIALES DIRECTOS .....</b>	<b>275</b>
<b>LUIS CASARINI</b>	
1. Concepto .....	275
2. Razones de su instauración .....	279
3. Finalidad.....	282
4. Requisitos de admisibilidad.....	283
4.1. Agotamiento de la vía administrativa.....	283
4.2. Silencio de la Administración.....	286

5. Aspectos procesales.....	287
5.1. Plazo y forma de interposición .....	287
5.2. Integración de la litis .....	289
5.3. Ofrecimiento y producción de prueba .....	292
5.4. Medidas cautelares .....	292
5.5. Apelabilidad de la sentencia.....	292
<b>CAPÍTULO XIV</b>	
<b>PROCEDIMIENTO DE AVENIMIENTO Y PROCESO EXPROPIATORIO .....</b>	<b>295</b>
<b>JORGE ISIDRO JOSÉ LUSONA</b>	
1. Introducción .....	295
2. La indemnización y el Tribunal de Tasaciones de la Nación .....	296
3. Naturaleza jurídica del avenimiento y efectos del acuerdo .....	297
4. ¿Es obligatorio para el Estado intentar el avenimiento? .....	299
5. Proceso judicial de expropiación.....	301
5.1. Objeto y partes .....	301
5.2. Carácter ordinario.....	302
5.3. Competencia .....	302
5.4. Trámite .....	303
5.5. Pedido de otorgamiento de la posesión .....	305
5.6. Anotación de la litis.....	307
5.7. Alcances de la sentencia definitiva.....	307
5.8. Acciones de terceros .....	309
5.9. Desistimiento.....	309
5.10. El abandono de la expropiación .....	310
5.11. Retrocesión.....	311
5.12. Expropiación irregular .....	314
6. Expropiación en la Provincia de Buenos Aires .....	316
<b>CAPÍTULO XV</b>	
<b>EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO .....</b>	<b>321</b>
<b>ANDRÉS ASCÁRATE</b>	
1. Introducción .....	321

2. Evolución histórica .....	322
2.1. Desde la Revolución de Mayo de 1810 hasta 1900.....	323
2.2. Desde 1900 hasta la crisis de 1989.....	324
2.3. Desde 1989 hasta la actualidad.....	325
3. Sistema actual de ejecución de sentencias contra el Estado .....	326
3.1. Punto de partida: la sentencia. Remisión. Ejecución anticipada .....	327
3.2. Obligaciones de hacer y no hacer. Astreintes.....	328
3.3. La condena de dar suma de dinero .....	330
a. La liquidación .....	330
b. Obligaciones consolidadas .....	332
c. Obligaciones no consolidadas.....	334
4. Ejecución de sentencias en la Provincia de Buenos Aires.....	337
4.1. Suspensión de la ejecución.....	339
4.2. Incumplimiento de la Provincia.....	339
 CAPÍTULO XVI	
LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL ESTADO .....	341
PAULA SCHLIMOVICH	
1. Introducción .....	341
2. Evolución en el ámbito internacional .....	348
3. Atribuciones del representante del Estado.....	350
4. Responsabilidad de los abogados del Estado.....	352
4.1. Responsabilidad civil.....	352
4.2. Responsabilidad penal.....	353
4.3. Responsabilidad funcional y/o profesional.....	354
5. Tercerización.....	354
6. Representación en la Provincia de Buenos Aires .....	359
 CAPÍTULO XVII	
FUENTES NORMATIVAS.....	365
Constitución de la Nación Argentina.....	365
Organización de la Justicia Nacional (Ley 27) .....	394
Jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales (Ley 48).....	396

Demandas contra la Nación (Ley 3952) .....	401
Acción de amparo (Ley 16986) .....	402
Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley 19549) .....	405
Ley Nacional de Expropiaciones (Ley 21499) .....	415
Medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado nacional (Ley 26854) .....	425
Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos Decreto (1759/72 t.o. 1991) .....	432
 CAPÍTULO XVIII	
FUENTES JURISPRUDENCIALES .....	455
Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c. Banco de la Nación Argentina (CSJN, Fallos: 319:1476).....	455
Asociación Magistrados y Funcionarios c/ E.N. Ley 26.372 artículo 20 s/amparo ley 16.986 (Causa A. 910. XLVI).....	457
Astorga Bracht, Sergio y otro c. Comité Federal de Radiodifusión (CSJN, Fallos: 327:4185).....	471
Biosystems SA c/ EN – M° Salud – Hospital Posadas s/Contrato Administrativo” (CNContAdmFed, Sala III, Causa 8.942/2008).....	475
Biosystems S.A. c/ EN - M° Salud - Hospital Posadas s/contrato administrativo (CSJN, Causa B. 674. XLVII., sentencia del 11-02-2014).....	479
Brandi, Eduardo A. y otros c. Provincia de Mendoza (CSJN, Fallos: 330:3109).....	486
Buttice, Eduardo A. (CSJN, Fallos 329:5368) .....	496
Cohen, Arazi (CSJN, Fallos, 330:5032).....	499
Compañía de Circuitos Cerrados c. Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General Impositiva (CSJN, Fallos: 333:161).....	512
Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (CSJN, Fallos: 315:1361).....	518

Córdoba Salvador y Otros c/EN- Dirección General De Fabricaciones Militares- s/Empleo Público (CNContAdmFed, en pleno, Causa 11.277/2001).....	523
Cullen, Joaquín M. c. Llerena, Baldomero (CSJN, Fallos: 53:420) .....	525
Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN- Ley 25.790-Dtos 1460/05 1462/05 s/proceso de conocimiento (CNContAdmFed., Sala III, Causa 39.721/2007) .....	554
Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José (Suc.) (CSJN Fallos: 247:646).....	561
Fernández Viviana Beatriz c/M° de Salud y Acción Social y Sec. de la Función Pública s/Empleo Público (CNCAF, en pleno, Causa N° 16.679/1996).....	577
Gorordo Allaria de Kralj, Haydée M. c. Ministerio de Cultura y Educación (CSJN, Fallos: 322:73).....	579
Gypobras S. A. c. Estado Nacional - Ministerio de Educación y Justicia (CSJN, Fallos: 318:441).....	583
Halabi, Ernesto c. P.E.N. Ley 25.873 Dto. 1563/04 (CSJN, Fallos: 332:111).....	585
Mihura Estrada Ricardo y otro c/ CCACF- s/Amparo Ley 16.986 (CNCcontAdmFed., Sala III, Causa 32.164/2012).....	615
Ojeda Hernández, Luis Alberto s/causa n° 2739/12 (CSJN, O. 113. XLVIII. RHE, del 10/07/2014).....	624
Pietranera, Josefa y otros c. Gobierno Nacional (CSJN, Fallos: 265:291).....	629
Ramírez Andres Lionel c/ EN – Secretaría Presidencia de la Nación s/Empleo Público (CSJN, Fallos: 332:875) .....	630
Reckitt Benckiser Argentina S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad (causa R. 146. XLV ORI, del 5 de agosto de 2014).....	631
Refinería Del Norte SA C/ EN – M° Planificación – SE – Resol 1104/04 s/Proceso de Conocimiento” (CN CAF, Sala III, Causa 38.637/2005).....	638

Silva Tamayo, Gustavo Eduardo c/ EN – Sindicatura General de la Nación – Resoluciones Nros. 58/03 459/03 s/Empleo público (CSJN, Fallos: 334:1909).....	644
Thomas, Enrique c. E.N.A (CSJN, Fallos: 333:1023).....	650
Transportadores de Caudales Zubdesa, S. A. c. Empresa Ferrocarriles Argentinos (CNContAdmFed, en pleno).....	664
Unión de Usuarios y Consumidores c/EN- PEN- Sec de Comunicaciones - Resols. 9400 y 10880/99 y otros s/Amp.Proc. Sumarísimo (CNContAdmFed., Sala III, Causa 7.389/2001).....	667
Seste, Vicente y Seguich, Antonio contra el Gobierno Nacional (CSJN, Fallos, 1:317).....	676