ÍNDICE

PREFACIO VII

AGRADECIMIENTOS XV

PRINCIPALES ABREVIATURAS XXXV

INTRODUCCIÓN

1. Las razones que hacen necesario el control judicial 1
2. El concepto de jurisdicción 3
3. La introducción de tribunales administrativos en el derecho argentino 6
4. Los actos administrativos jurisdiccionales: rechazo de esta terminología 6
5. Los actos administrativos cuasi-jurisdiccionales 10
6. Plan de la obra 12

PARTE PRELIMINAR

LOS SISTEMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

7. Clasificación de los sistemas 17
   a) Sistema de jurisdicción única 17
   b) Sistema de doble jurisdicción 18
8. Clasificación de los sistemas de control constitucional .. 18
   a) Inexistencia del control de constitucionalidad de las leyes por parte del Poder Judicial 18
   b) Posibilidad del control de la constitucionalidad de las leyes 19
9. Plan del capítulo 19

SECCIÓN I

EL DERECHO EXTRANJERO

A) ESTADOS UNIDOS

1. *Evolución histórica*

10. Generalidades 20
11. Los principios fundamentales 20
12. Los remedios procesales tradicionales 23
13. La regla de la responsabilidad del funcionario 24
14. La Constitución 25
15. La inmunidad soberana 26
16. El remedio: la demanda contra el funcionario 29
17. (Continuación) Evolución posterior del remedio 32
18. (Continuación) La crisis del remedio 34
19. La "Court of Claims" 35
20. Los remedios establecidos por leyes especiales 36
21. La Ley de Procedimiento Administrativo 37
22. (Continuación) Ámbito de aplicación de la APA 37
23. (Continuación) Emisión de reglamentos según la APA . 38
24. (Continuación) Adjudicación según la APA 39
25. (Continuación) Otras reglas de procedimiento de la APA 40
26. (Continuación) Revisión judicial según la APA 40
a) Derecho a la revisión 40
b) Acto revisable judicialmente 40
c) Suspensión de los efectos de la decisión 41
d) Alcance de la revisión 41
e) Alcance de la sentencia 41
27. (Continuación) Derecho a información administrativa .. 41
28. La evolución en materia de responsabilidad aquiliana del Estado 42
29. (Continuación) La restricción de la responsabilidad de los funcionarios 44
30. La expansión del concepto de legitimación 45
31. Otras modificaciones recientes 46

2. *La situación actual*

32. Observación preliminar 46
33. Reparación no monetaria. 1) Existencia de un remedio específico 46
34. (Continuación) 2) Remedio genérico 48

35. (Continuación) 3) Demanda contra el funcionario exclusivamente 49
36. (Continuación) 4) Revisión como defensa 50
37. (Continuación) 5) Acciones petitorias 50
38. Reparación monetaria: 1) Responsabilidad aquiliana del gobierno federal 51
39. (Continuación) 2) Responsabilidad aquiliana de los funcionarios 51
40. (Continuación) 3) Responsabilidad contractual del gobierno federal 52
41. (Continuación) 4) Repetición de impuestos 53
42. (Continuación) 5) Otras causas 53
43. Actuación en juicio 54
44. El derecho de fondo 55
45. Síntesis final 56

B) EL DERECHO CONTINENTAL EUROPEO

1. *Francia*

46. La concepción francesa de la separación de los poderes .. 57
47. Razón de ser de la prohibición de inmiscución 58
48. El Consejo de Estado. Creación y evolución 59
49. El Consejo de Estado. Integración y relaciones con el Poder Ejecutivo 61
50. La distribución de competencias entre las dos jurisdicciones 63
51. (Continuación) Las reglas actuales de distribución de competencia 66
a) Criterio general 66
b) Consecuencias de dicho criterio 66
c) Excepciones al criterio general 67
d) Criterio general alternativo 69
52. Clasificación de la jurisdicción administrativa según los poderes del tribunal 69
53. Clasificación de la jurisdicción administrativa según la posición jurídica que invoca el recurrente 70
54. La correlación entre ambas clasificaciones 70
55. La responsabilidad contractual del Estado 71
56. La responsabilidad extracontractual del Estado 72
57. El control de la constitucionalidad de las leyes 74
58. Desarrollos recientes 75

2. *Italia*

59. El sistema italiano 76
60. Evolución histórica 77
61. Estructura general 79
62. El derecho de fondo 80
63. El control de constitucionalidad 80

3. *España*

64. Origen del contencioso-administrativo. La Ley Santamaría de Paredes 81
65. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El sistema actual 82
66. La Constitución de 1978 y su aplicación jurisprudencial 85
67. La Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de las Personas 87
68. El control de constitucionalidad 87
69. La responsabilidad contractual del Estado 88
70. La responsabilidad extracontractual del Estado 89

C) Análisis comparatista

71. Conclusiones 90

Sección II

EL DERECHO NACIONAL

A) Evolución histórica

72. Las primeras épocas 94
73. La Constitución de 1853 95
74. La reforma de 1860 95
75. La primera jurisprudencia de la Corte Suprema 96
76. Las leyes sobre jurisdicción federal y su interpretación .. 96
77. La inmunidad soberana y su superación 97
78. La situación a principios de la década de 1930 99
79. El desarrollo del contencioso-administrativo provincial .. 101
80. Las propuestas de creación de tribunales administrativos. 102
81. La creación del fuero contencioso-administrativo federal. 103
82. La Ley de Procedimientos Administrativos 105
83. Los proyectos de códigos procesal-administrativos para la Nación 106
84. El sistema judicialista y la separación de los poderes .. 107

B) La situación actual

1. *Jurisdicción nacional*

85. Cuadro general de las vías de impugnación 110
86. (Continuación) 1) El régimen general de la L.P.A. ... 110
87. (Continuación) 2) Otros regímenes generales 112
a) Acción de amparo 112
b) Hábeas corpus 112
c) Recurso extraordinario 112
d) Remedios de derecho común en materia civil 112
e) Remedios de derecho común en materia penal 113
88. (Continuación) 3) Regímenes específicos 113
89. La competencia 115
90. El procedimiento 116
91. Las controversias planteadas en torno de la L.P.A. 117
92. La interpretación predominante de la L.P.A. 120
93. Los criterios que se propugnan 121

2. *Las jurisdicciones provinciales*

94. Los distintos códigos contencioso-administrativos 123
95. Los elementos comunes del contencioso provincial 124

3. *El régimen de control judicial para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*

96. La legislación original 125
97. El régimen actual 126

Parte primera

LAS CONDICIONES PARA EL ACCESO AL CONTROL JURISDICCIONAL

98. Generalidades 127
99. El concepto de causas o controversias y la doctrina de la justiciabilidad en el derecho norteamericano 127
100. (Continuación) Otros requisitos para acceder a la instancia judicial 131
101. (Continuación) Relatividad de los requisitos 131
102. El derecho francés 133
103. Cuadro comparativo general del derecho extranjero 133
104. El derecho argentino 134

TÍTULO I

LAS CONDICIONES POSITIVAS

CAPÍTULO I

LA LEGITIMACIÓN

105. Generalidades 139
106. La confusión entre admisibilidad y procedencia de la acción 141

SECCIÓN I

EL DERECHO EXTRANJERO

A) EL DERECHO NORTEAMERICANO

107. El concepto de "*standing*" 143
108. La acción pública en los Estados 144
109. La jurisprudencia federal 145
110. La distinción tradicional entre derechos y privilegios .. 146
111. La evolución de la jurisprudencia antes de la A.P.A. .. 148
112. La A.P.A. 149
113. La evolución de la jurisprudencia posterior a la A.P.A. El caso *Data Processing* 149
114. Los criterios actuales 151
a) Daño de hecho 151
b) Zona de intereses 153
c) Conexidad entre el daño alegado y la conducta del demandado 154
d) Utilidad del remedio impetrado 155
115. Aplicaciones 156
116. Perspectivas 161

B) EL DERECHO CONTINENTAL EUROPEO

1. *Francia*

117. La estructura de los recursos contenciosos: 1) La clasificación según las facultades del juez 162
118. (Continuación) 2) La clasificación según la situación jurídica del recurrente 167
119. (Continuación) 3) Las relaciones entre ambas clasificaciones 167

120. El recurso por exceso de poder como protector de derechos subjetivos 169
121. La relatividad de la distinción derecho-interés 170

2. *Italia*

122. La legitimación en el contexto del contencioso italiano .. 171
123. La concepción clásica 172
124. La distinción entre normas de acción y normas de relación 173
125. Otras teorías 174
126. Conclusiones 175

3. *España*

127. La legitimación bajo la ley Santamaría de Paredes 176
128. La legitimación en la actualidad 177

C) ANÁLISIS COMPARATISTA

129. Conclusiones 178

SECCIÓN II

EL DERECHO ARGENTINO

A) EL CRITERIO TRADICIONAL

130. Planteo general 179
131. Los aspectos constitucionales 181
132. La L.P.A. 185
133. Las leyes especiales 186
134. La legislación provincial. Remisión 187
135. La doctrina 188
136. La jurisprudencia 190
a) La Corte Suprema 190
b) El fuero contencioso-administrativo federal 190
c) Los tribunales provinciales 192
d) El contencioso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires 193
137. Conclusiones sobre la situación actual 194

B) El criterio propuesto

1. *Enunciación*

138. La relatividad de la noción de derecho subjetivo 195
139. La construcción de una noción funcional de derecho subjetivo 198
a) El vicio de legitimidad 198
b) El perjuicio 201
c) La relación de causalidad 202
d) Carácter no remoto del agravio 203
140. Síntesis 205
141. Las objeciones a la ampliación del concepto de derecho subjetivo: 1) El juez como evaluador del interés público. 207
142. (Continuación) 2) El carácter general del perjuicio 208
143. Los riesgos de la ampliación de la noción de derecho subjetivo: 1) La proliferación de casos 210
144. (Continuación) 2) La expansión de la responsabilidad del Estado 211

2. *Aplicaciones del criterio*

145. El derecho subjetivo en la impugnación de actos individuales 215
a) Competidores 215
b) Vecinos 216
c) Consumidores 217
d) Usuarios 217
e) Oferentes y concursantes 217
f) Protección del medio ambiente 219
g) Otros casos 220
146. El derecho subjetivo en la impugnación de reglamentos 220
147. Situaciones especiales 225
a) Las asociaciones 225
b) Los derechos debilitados 226
c) Legisladores, funcionarios y alumnos 227
148. El interés legítimo 227
149. Aplicación de la noción funcional de derecho subjetivo al ámbito provincial 231

C) Cuestiones conexas

150. Efecto del rechazo o admisión de la legitimación sobre el fondo del asunto 232
151. La Administración pública como parte 233

Capítulo II

EL ACTO JUSTICIABLE

152. Planteo 237
153. El significado de "acto definitivo" 237
154. El objeto del recurso 239

Sección I

EL DERECHO EXTRANJERO

A) El derecho norteamericano

155. La doctrina del caso *Abbott Laboratories* 240
156. El carácter definitivo del acto 242
157. El silencio 247
158. El perjuicio. 1) Los actos individuales 248
159. (Continuación) 2) Los reglamentos 249

B) El derecho continental europeo

1. *El derecho francés*

160. La regla de la "*décision préalable*" 251
161. Las operaciones materiales y las vías de hecho 252
162. El sujeto emisor del acto 254
163. El perjuicio 255
164. Los actos internos 258
165. Casos especiales 259

2. *El derecho italiano*

166. El concepto de acto impugnable 262

3. *El derecho español*

167. Las normas de la L.J.C.A. 263

Sección II

EL DERECHO ARGENTINO

A) El derecho nacional

1. *Los actos de alcance particular*

168. Planteo 264
169. Existencia del acto 264

170. (Continuación) 1) El silencio 264
171. (Continuación) 2) La inacción y el amparo por mora .. 265
172. (Continuación) 3) El acto ambiguo 269
173. (Continuación) 4) El acto implícito 272
174. (Continuación) 5) Los comportamientos materiales. Las vías de hecho 272
175. (Continuación) 6) Los actos tácitos 276
176. Carácter administrativo del acto 278
177. Acto que produce efectos inmediatos 281
178. (Continuación) 1) Actos no jurídicos 281
179. (Continuación) 2) Actos de administración o preparatorios 282
180. (Continuación) 3) Actos sujetos a autorización o aprobación 284
181. (Continuación) 4) Actos no notificados 284
182. Recursos de funcionarios o usuarios contra actos internos 286
183. Carácter definitivo del acto 289
184. Los actos interlocutorios asimilados a definitivos 294
185. Los actos de derecho privado 294

2. *Los actos de alcance general*

186. El carácter cierto e inminente del agravio 298
187. Los reglamentos internos 299

B) Los derechos provinciales

188. La regla general 300
189. Acto dictado en ejercicio de facultades regladas 300
190. Acto que vulnera un derecho de carácter administrativo 301

Capítulo III

EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

191. Planteo 303

Sección I

EL DERECHO EXTRANJERO

192. La pretendida universalidad del requisito 306

A) El derecho norteamericano

193. La regla y sus propósitos 307
194. Las excepciones 308

195. Las consecuencias de la omisión 313
196. Evaluación 313

B) El derecho europeo

1. *Derecho francés*

197. La inexigibilidad como regla 314

2. *Derecho italiano*

198. La exigencia antes de 1971 314
199. La reforma de 1971 315

3. *Derecho español*

200. La regla de la L.J.C.A. 315

Sección II

EL DERECHO ARGENTINO

A) El derecho en jurisdicción nacional

1. *La vía impugnatoria*

201. Ámbito. Remisión 316
202. La regla del agotamiento en la L.P.A. 316
203. Objetivos y evaluación del agotamiento en el derecho argentino 318
204. El agotamiento ante los actos de alcance individual 322
205. (Continuación) El órgano emisor 325
a) Actos emanados de funcionarios con jerarquía inferior al ministro 325
b) Actos emanados del ministro 326
c) Actos emanados del Poder Ejecutivo 326
d) Actos emanados de entes autárquicos 327
e) Actos emanados de otros entes 327
f) Actos emanados de entes privados 329
206. El agotamiento ante los actos de contenido general 329
207. Las excepciones a la regla del agotamiento 331
a) Acción o recurso judicial específico 332
b) Frustración de la defensa en juicio 332
c) Ritualismo inútil 334
d) Inconstitucionalidad de la ley 334
e) No oposición de la defensa por la Administración ... 335
208. Continuación 335

209. Consecuencias de la omisión del agotamiento: 1) el rechazo de la acción judicial 338
210. (Continuación) 2) la firmeza del acto administrativo .. 338
211. El pretendido carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa 345
212. La improponibilidad de nuevos argumentos 350
213. La resolución judicial 355

2. *La vía reparatoria*

214. Ámbito. Remisión 356
215. La reclamación administrativa previa 356
216. La interrelación de la L.P.A. con la Ley de Demandas contra la Nación 356
217. El trámite 357
218. El contenido del reclamo 358
219. La identidad del reclamante 358
220. Las excepciones expresas a la regla 359
221. Las excepciones implícitas a la regla 362
222. Efectos de la reclamación administrativa previa 363

B) El derecho provincial argentino

223. La regla general del agotamiento 364

Capítulo IV

LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO

224. Planteo 367

Sección I

EL DERECHO EXTRANJERO

A) El derecho norteamericano

225. Inexistencia de un plazo general de caducidad 368

B) El derecho europeo

1. *El derecho francés*

226. La regla general 369
227. Cómputo del plazo 370
228. Excepciones a la regla general 370

229. Consecuencias de la expiración del plazo: 1) La inadmisibilidad del recurso 371
230. (Continuación) 2) La improponibilidad de nuevos argumentos 374

2. *El derecho italiano*

231. El plazo de caducidad respecto de los intereses legítimos. 375

3. *El derecho español*

232. El plazo general de caducidad 376

C) Conclusiones

233. Análisis comparatista 377

Sección II

EL DERECHO ARGENTINO

A) Jurisdicción nacional

234. La regla de la L.P.A. 378

1. *La compatibilidad del plazo general de caducidad con nuestro régimen institucional*

235. La filosofía del plazo general de caducidad 380
236. La conveniencia del plazo general de caducidad 381
237. La constitucionalidad del plazo general de caducidad .. 386

2. *El alcance del plazo de caducidad*

238. El ámbito de la vía impugnatoria 387
239. Los actos nulos o inexistentes 391
240. Las vías de hecho 394

3. *El curso del plazo de caducidad*

241. Su posible interrupción 395

4. *Las consecuencias de la no interposición oportuna de la acción*

242. La inadmisibilidad de la acción de anulación 397
243. La subsistencia de la defensa de ilegitimidad 398
244. La acción de daños y perjuicios 400
245. La posibilidad de reiterar la solicitud 401
246. Aplicación de las reglas precedentes 403

a) Sanciones administrativas 404
b) Denegación de beneficios en ejercicio de facultades regladas 405
c) Denegación de beneficios en ejercicio de facultades discrecionales 406
d) Denegación de autorizaciones requeridas 407
e) Imposición de obligaciones o prohibiciones 407
f) Caducidad de derechos o beneficios 408
g) Relaciones contractuales 409
247. Síntesis 410

B) El derecho provincial

248. La regla de la caducidad 410

Título II

LAS CONDICIONES NEGATIVAS

249. Temas a considerar 413

Capítulo I

LA EXCLUSIÓN DE LA REVISIÓN POR LEY

250. Generalidades 415

Sección I

EL DERECHO EXTRANJERO

A) El derecho norteamericano

251. La evolución de la presunción de revisibilidad antes de la A.P.A. 416
252. La A.P.A. 418
253. La presunción de la revisibilidad 419
254. La exclusión expresa 419
255. La exclusión implícita 422
256. La acción confiada a la discreción administrativa 422
257. Los tribunales militares 427

B) El derecho europeo

1. *Francia*

258. Inexistencia del control de constitucionalidad 429

259. Los caracteres del recurso por exceso de poder 430
260. La exclusión del recurso por exceso de poder 431

2. *Italia*

261. La garantía constitucional de la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos 432

3. *España*

262. La L.J.C.A. 433
263. La Constitución de 1978 433

Sección II

EL DERECHO ARGENTINO

A) La jurisdicción nacional

264. La garantía constitucional de la defensa en juicio 435
265. La creación de tribunales administrativos 437
266. La oportunidad de la intervención judicial 440
267. La regla de la revisibilidad antes de la L.P.A. 442
268. La L.P.A. 444
269. Las excepciones a la regla de la revisibilidad: 1) La opción por la vía administrativa 445
270. (Continuación) 2) Monto reducido de la controversia .. 448
271. (Continuación) 3) Controversia entre entes públicos .. 449
272. (Continuación) 4) Conflictos colectivos 450
273. (Continuación) 5) Derechos públicos 451
274. (Continuación) 6) Tribunales militares 452
275. (Continuación) 7) Intereses legítimos 457

B) El derecho en las jurisdicciones provinciales

276. La revisión judicial en las constituciones provinciales .. 458

Capítulo II

EL ACTO NO JUSTICIABLE

277. La excepción del acto no justiciable 461

Sección I

EL DERECHO EXTRANJERO

A) El derecho norteamericano

278. La noción de "cuestión política" 462

279. Enumeración de las cuestiones políticas 462
280. (Continuación) Las relaciones internacionales 466
281. Los elementos de la noción. El caso *Baker v. Carr* 469
282. El criterio clásico 470
283. El criterio prudencial 471
284. El criterio funcional 473
285. Observaciones adicionales 476
286. Conclusión 479

B) El derecho europeo

1. *El derecho francés*

287. El régimen jurídico del acto de gobierno 480
288. La noción de acto de gobierno. Su evolución 481
289. Las relaciones entre el gobierno y el parlamento 484
290. Las relaciones internacionales 486
291. (Continuación) Los tratados 489
292. La restricción de la noción 492
293. (Continuación) Otros actos excluídos 494
294. La tesis de la inexistencia del acto de gobierno 497
295. Las teorías justificatorias modernas 498

2. *Italia*

296. La disposición legislativa 499
297. El control jurisdiccional de los actos políticos 500

3. *España*

298. La L.J.C.A. 501
299. La Constitución de 1978 502

C) Conclusión

300. Una noción en retroceso 502

Sección II

EL DERECHO ARGENTINO

A) Jurisdicción nacional

1. *Consideraciones generales*

301. La recepción de las doctrinas extranjeras 503
302. El acto de gobierno y el derecho argentino 504
303. El alcance limitado de la noción de acto de gobierno 507

304. La admisibilidad de las cuestiones políticas. Planteo .. 510
305. Las cuestiones políticas "falsas" 510
306. Las cuestiones políticas indeterminables por ausencia de pruebas 514
307. Las cuestiones políticas dudosas 515
308. Las cuestiones políticas agotadas 516
309. Las cuestiones políticas verdaderas 519

2. *Las cuestiones políticas en la jurisprudencia de la Corte Suprema*

310. Generalidades 520
311. La garantía del art. 5 de la Constitución 521
312. La intervención federal en las provincias 525
313. Estado de sitio 527
314. Procedimiento de sanción de las leyes 530
315. Procedimiento de sanción de una reforma constitucional 532
316. Conflictos internos de las Cámaras 532
317. Cuestiones electorales y partidos políticos 534
318. Relaciones internacionales 542
319. Poderes de guerra 544
320. Gobiernos *de facto* 549
321. Juicio político 550
322. Conflictos entre poderes de una misma provincia 553
323. Límites interprovinciales 554
324. Régimen jurídico de la función pública 555
325. Otros supuestos 557

3. *Conclusión*

326. La inexistencia de una explicación única 559

B) Jurisdicciones provinciales

327. La referencia a los actos de gobierno 560