

## **EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

*Por María Valeria Mogliani*

*“Cuando la Constitución establece que nadie debe ser condenado sin forma de proceso... consagra implícitamente el principio de que nadie puede ser condenado por un proceso cualquiera... El proceso debe ser un proceso idóneo para el ejercicio de los derechos: lo suficientemente ágil como para no agotar por desaliento al actor y lo suficientemente seguro como para no angustiar por restricción al demandado. El proceso, que es en sí mismo sólo un medio de realización de la justicia, viene así a constituirse en un derecho de rango similar a la justicia misma...”.*

*(COUTURE, Estudios de derecho procesal civil, t. I, ps. 22-23)*

### **I. El proceso contencioso administrativo como instrumento de control de la actividad de la Administración.**

El proceso contencioso administrativo constituye un instrumento de control de la gestión administrativa, es decir, un medio de control del poder estatal. Esta afirmación, según expresa García Pullés, se basa en dos presupuestos fundamentales:

a) La concepción de la actividad administrativa como expresión de una de las funciones del poder estatal, desarrollado en el marco de la vigencia del estado de derecho.

b) La idea de la tutela judicial, entendida como la satisfacción efectiva de los fines del derecho que posibilita la realización de la paz social mediante la vigencia de las normas jurídicas.

En ese sentido, el proceso contencioso administrativo concreta el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que se materializa, en este aspecto, como posibilidad jurídica de pretender el sometimiento de la Administración al Derecho.

Sus contenidos se insertan en la noción misma del poder del Estado, ya que la actividad estatal requiere y tiende a la monopolización del ejercicio de las potestades por parte de aquel.

Por ello, el reconocimiento de la acción como prerrogativa procesal subjetiva da origen a una nueva relación jurídica pública entre el Estado y los individuos, que se traduce en el derecho de estos últimos a obtener la reacción del aparato jurisdiccional estatal para la protección de los intereses tutelados por el ordenamiento jurídico material, pero también en el correlativo deber estatal de desplegar su actividad para la consecución de aquella protección, traducida en una verdadera garantía del principio republicano.

La posibilidad de forzar la concurrencia del Estado al proceso, en defensa de la legalidad de su gestión administrativa o del modo en que concreta el ejercicio de su poder, implica la cristalización del verdadero sometimiento de este último al derecho.

## **II. La tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.**

En el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 fue proclamado el *derecho fundamental de toda persona de acceder a tribunales independientes en procura de justicia*, derecho que fue ampliamente reconocido, aunque con diversos rasgos, tanto en los derechos europeo y americano como en distintos tratados internacionales (Constitución Italiana de 1947; Constitución de la República Federal de Alemania de 1949; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos del 04/01/1950; Constitución Española de 1978; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948; Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica 1969).

En nuestro país, ya desde el Preámbulo de la Constitución Nacional se proclama como uno de los fines del gobierno, el de *afianzar la justicia*. Y además, en el texto del artículo 18 se garantiza la inviolabilidad de la defensa en juicio de las personas y de los derechos.

Las reglas sobre la defensa en juicio que surgen de la citada norma trascienden el campo de lo estrictamente penal. Sus aspectos sustanciales deben ser respetados en todo tipo de proceso, sin diferenciar entre causas criminales, especiales o procedimientos administrativos. Cabe señalar que éste ha sido el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 237:193; 127:374; 134:242; 198:467; 312:1042, entre muchos otros).

La garantía de la defensa en juicio no implica solamente el derecho de acceder a la jurisdicción, de contradecir, alegar y probar. Importa también el derecho de obtener una sentencia que, haciéndose cargo de las argumentaciones y de las pruebas producidas, resulte una respuesta válida a las pretensiones de las partes, es decir, que sea un adecuado amparo judicial de esos derechos.

En muchas ocasiones la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que *“la exigencia de que las sentencias judiciales tengan fundamentos serios reconoce raíz constitucional”* (Fallos 240:160; 247:263, entre otros). También ha señalado que es condición de validez de los fallos judiciales que ellos configuren una *“derivación razonada del derecho vigente, con particular referencia a las circunstancias comprobadas de la causa”* (Fallos 238:550; 249:275; 304:638, entre otros).

En la reforma constitucional de 1994 se otorgó jerarquía constitucional a once tratados internacionales de protección de los derechos humanos, de los cuales los mencionados a continuación tutelan ampliamente el derecho de acceso a la justicia: a) Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, b) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá 1948, c) Convención Americana sobre Derechos Humanos y c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Por otra parte, los artículos 116 y 117 del texto constitucional se refieren al derecho de acceso a la jurisdicción en juicios contra el Estado al establecer que el poder judicial federal debe intervenir en todo tipo de causas o conflictos de derechos o intereses en los que la Nación sea parte. Además, en el artículo 109 la Constitución Nacional veda al poder ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales.

Adicionalmente, cabe destacar que con la reforma de 1994, se ha producido la recepción expresa en el texto constitucional de lo que hasta entonces era la garantía implícita del amparo (artículo 43 de la Constitución Nacional).

Centrándonos ahora en el tema específico del *derecho de acceso a la jurisdicción contencioso administrativa*, como parte de la garantía de la tutela judicial efectiva, cabe señalar que muchas veces -en la práctica- ese derecho se ve restringido en virtud de distintas trabas derivadas de regulaciones normativas o de interpretaciones judiciales que impiden o, al menos, dificultan el libre acceso a la justicia y echan por tierra el principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos.

Las señaladas dificultades para obtener la revisión judicial del comportamiento administrativo generan situaciones de privación de justicia y, en ocasiones, esconden una equivocada tendencia a sobreproteger al Estado, situación que -en definitiva- termina operando como un incentivo para que la Administración actúe ilegítimamente, según la acertada opinión de Perrino.

En nuestro país han sido constantes los casos en que, en pos de superar las graves emergencias económicas y financieras producidas en distintas épocas de nuestra historia, se dictaron numerosas normas legales y reglamentarias que han socavado los pilares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Así, cabe señalar que la legislación de emergencia ha tenido efectos en las distintas etapas del ejercicio de este derecho fundamental: a través de esa legislación de emergencia se ha obstruido el acceso a la jurisdicción (artículo 12 de la Ley 25.344 y artículo 12 del Decreto 214/2002), se ha restringido la protección cautelar (artículo 14 de la Ley 25.453 que modificó los artículos 195 del CPCCN y 62 de la Ley 18.345 de Procedimiento Laboral; artículo 3º del Decreto 320/2002 y Ley 25.567) y, finalmente, se ha obstaculizado la impugnación y la ejecución de las sentencias (artículos 13 a 18 de la Ley 25.344; artículos 8 y 9 de la Ley 25.401, Decreto 1873/2002; artículos 39 y 41 de la Ley 25.567).

Es por ello que, dada la inexistencia de un cuerpo legal a nivel federal que regule el proceso contencioso administrativo, debemos estudiarlo a través del conjunto de normas aplicables y decisiones judiciales sobre los distintos problemas que ordinariamente se presentan en nuestro derecho al momento de promover un juicio contencioso administrativo.

### **III. Evolución del contencioso administrativo federal.**

#### **III. I. La venia legislativa.**

En una primera etapa, el “contencioso administrativo” se basó en el sistema de la venia legislativa para impugnar o reclamar contra los actos en que el Estado actuaba como poder público. Ello fue consecuencia de la jurisprudencia de la Corte Suprema basada en la teoría de la inmunidad soberana (“**Seste y Seguich**” del año 1864, Fallos 1:317).

El sistema de la venia legislativa, al no articular plazos para resolver las reclamaciones ni reglar los procedimientos necesarios para la tutela de los derechos de los particulares, operó -como expresa Cassagne- como una fórmula que, al bloquear o impedir el acceso a la justicia, generó continuos supuestos de denegación de esta última, puesto que los ciudadanos o empresas lesionadas no estaban habilitados (al faltarles la autorización del Congreso) para promover las respectivas acciones judiciales.

Así, el sistema condujo, en los hechos, a la indemandabilidad del Estado, ya fuera que actuara en ejercicio del poder público o como persona jurídica en el ámbito del derecho privado.

Como consecuencia de esa situación, el Congreso Nacional sancionó la Ley 3.952, (Ley de Demandas contra la Nación) por la cual se admitió -aunque parcialmente- la demandabilidad del Estado cuando se tratara de “*acciones civiles que se deduzcan contra la Nación en su carácter de persona jurídica*”.

Posteriormente, por medio de la Ley 11.634 (de 1932) se eliminó el requisito de la venia legislativa.

### **III. II. La reclamación administrativa previa y la exigencia de denegatoria.**

En el orden nacional, tanto la Ley 3.952 como la Ley 11.634 establecieron el requisito de la reclamación administrativa previa y su denegatoria por parte de la Administración para poder acceder a la justicia.

Enseña Cassagne que, en esta etapa de la evolución del contencioso administrativo, la ley, en vez de recepcionar el sistema del agotamiento de la instancia administrativa para acceder a la justicia (como en el régimen norteamericano y en el español), generalizó la institución de la reclamación administrativa previa, que aún cuando no se aplicaba entonces a los procesos administrativos tenía sus raíces en el derecho hispánico, sin perjuicio de que en el derecho francés regía una regla similar que era la decisión “*préalable*”.

El último requisito para acceder a la justicia estaba dado por la necesidad de que se configurase la denegatoria expresa de la reclamación administrativa previa, o bien, la denegatoria tácita por el transcurso de un plazo de seis meses y un procedimiento para instar la resolución (denominado pronto despacho) al que se adicionaba un plazo de tres meses, a favor de la Administración, antes de dar por habilitada la instancia judicial.

Mairal sostiene que el sistema era de avanzada y superior al norteamericano, ya que no existían plazos de caducidad ni privilegios procesales a favor del Estado.

Por otro lado, no era exigible el agotamiento de la vía administrativa, ya que el recurso jerárquico era opcional (como en Francia). Esto determinaba, indirectamente, que la Administración ganara en eficiencia dado que la interposición de recursos administrativos a los efectos del agotamiento no constituía un presupuesto para demandar al Estado. Los únicos plazos que hacían caer la acción judicial eran los plazos de prescripción de los derechos de fondo que fundamentaban la pretensión procesal.

No obstante, la crítica que la doctrina hace sobre este período, que se extendió hasta el año 1972 en que se sancionó la Ley Nacional de Procedimientos

Administrativos N° 19.549 (LNPA), se refiere a que la protección jurisdiccional se acordaba sólo a los titulares de derechos subjetivos. Los llamados intereses legítimos quedaban fuera del marco procesal, a pesar que en el orden mundial contaban con dicha protección en los países considerados de avanzada en este aspecto, como Francia e Italia.

### **III. III. La sanción de la Ley 19.549.**

Según expresa Cassagne, la sanción de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos significó un verdadero retroceso en la posición de avanzada que había alcanzado nuestro derecho procesal administrativo, fundamentalmente, en lo relativo al principio de la tutela judicial efectiva.

En efecto, con la sanción de la ley se generalizó la regla del agotamiento de la vía administrativa instituyendo un requisito innecesario, que alarga sin sentido el trámite previo a la demandabilidad del Estado, demorando consecuentemente los plazos para que los particulares puedan obtener tutela efectiva de sus derechos.

Por otra parte, la LNPA prescribió plazos de caducidad que operaban como verdaderos plazos de prescripción de los derechos de fondo, por el mero transcurso de un breve lapso cuando el particular no promueve la acción judicial. Por ello, consideramos que se afecta la tutela judicial efectiva al bloquearse el acceso del particular a la justicia al interpretar que su voluntad ha sido la de renunciar a este derecho.

Para Cassagne, los plazos de caducidad para accionar contra el Estado debieran reputarse inconstitucionales, en cuanto cercenan el acceso a la jurisdicción, el derecho de propiedad y el derecho a una tutela judicial efectiva (artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional y artículos 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica, de rango constitucional conforme al artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional) protegidos en lo que se ha denominado, según expresión de Salomoni, el “contencioso de los Derechos Humanos”.

Aunque la jurisprudencia ha sostenido la constitucionalidad de tales plazos (por ejemplo, en la causa “**Gypobras S.A. c/ Estado Nacional – Ministerio de Educación y Justicia**”, LL 1995-E, 478) cabe señalar que gran parte de la doctrina se ha manifestado en sentido contrario a esa postura. Junto con Cassagne, cabe mencionar a Mairal, Bianchi y Tawil, quienes han cuestionado la existencia de fundamentos constitucionales del agotamiento de la instancia administrativa y los plazos para accionar en el contencioso administrativo.

A más, la aceptación de los plazos de caducidad como perentorios y fatales implica, en nuestro derecho, atribuir a la función administrativa una certeza y valor de cosa juzgada equivalente a la función judicial, en contraposición con lo prescripto en el artículo 109 de la Constitución Nacional.

En otro aspecto, cabe señalar que en esta etapa subsistió la tesis de considerar a la justicia administrativa como una mera jurisdicción revisora de lo actuado en el ámbito de la Administración (como un proceso al acto administrativo). Esta postura limitó el control judicial de la actividad reglada y la revisión del derecho, por lo que ha merecido fundadas críticas en la doctrina.

Compartiendo el criterio de gran parte de la doctrina en esta cuestión, consideramos que la tesis de la jurisdicción revisora implica, en los hechos, atribuir a la actividad administrativa un grado de estabilidad similar al de las sentencias judiciales y, además, conculca la regla del control judicial suficiente y el principio constitucional de la tutela judicial efectiva.

#### **IV. Presupuestos del proceso contencioso administrativo.**

##### **IV. I. El acto de la Administración: el carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa.**

El ordenamiento federal se considera incluido entre los sistemas que caracterizan a los procesos de control jurisdiccional contencioso administrativo que exigen la existencia de un acto previo de la administración.



En otras palabras, el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa -inserta en el ámbito del órgano judicial- requiere como regla que exista un acto o comportamiento realizado por la Administración Pública o relacionado con el cumplimiento de la función materialmente administrativa, contra el que se formula una pretensión de anulación o el reconocimiento de una situación jurídica a favor del pretensor.

Tales comportamientos incluyen los casos de responsabilidad estatal por omisión que, a los fines del proceso revisor contencioso administrativo, deben ser tomados como comportamientos de abstención de cumplir el deber legal o moral al que alude Marienhoff al referirse a la responsabilidad del Estado por las consecuencias de su actitud “*omisiva*” en el ámbito del derecho público.

Cabe señalar que la naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso administrativa es uno de los aspectos más discutidos en la doctrina.

Sostiene Perrino que una de las cuestiones que ha ocasionado muchas dificultades para el acceso a la justicia en los pleitos contra el Estado, concierne al mítico principio de la decisión previa y su consecuencia: el carácter revisor de actos de la jurisdicción contencioso administrativa que fue adoptado en aquellos sistemas jurídicos que, como el argentino, siguió en gran medida el modelo francés.

En Argentina, al igual que aconteció en Francia, en España y en numerosos países latinoamericanos, tradicionalmente se entendió que la jurisdicción contencioso administrativa era de carácter revisor de lo actuado en sede administrativa.

De ahí que se exigiera -y en algunas legislaciones provinciales aun se lo continúa exigiendo- como requisito imprescindible en este tipo de procesos, la existencia de un acto administrativo previo denegatorio.

Según el citado autor, el error de esta concepción -que no es más que un resabio de la antigua doctrina francesa del ministro-juez abandonada por el Consejo de Estado en 1889 en el caso “**Cadot**”- reside en considerar que el objeto del proceso contencioso administrativo era la impugnación de actos ilegítimos, cuando en verdad -según lo ha señalado la moderna doctrina administrativa, siguiendo las enseñanzas de Jaime Guasp

Delgado- el objeto de todo proceso, y también el objeto del contencioso administrativo, es siempre una pretensión.

Tal como señala Tawil, el acto administrativo no es el objeto del proceso, sino que constituye uno de los presupuestos en un determinado tipo de controversia contencioso administrativa.

En consecuencia, no es el contenido del acto impugnado sino las pretensiones de las partes las que contribuyen a delimitar los poderes del juez.

En definitiva, la concepción del contencioso administrativo como *proceso al acto* trajo como consecuencia la imposibilidad de juzgar aquellos casos en los que estaba ausente el acto previo denegatorio. De esta manera, quedaban fuera del control judicial las omisiones administrativas y se impedía, por lo tanto, la demandabilidad directa de los hechos y las vías de hecho administrativos.

A más de lo expuesto, si analizamos los caracteres que califican al concepto de *jurisdicción revisora*, deberíamos necesariamente rechazar el modelo por la imposibilidad de hacerlo congruente con la garantía de la tutela judicial efectiva.

En este aspecto, y siguiendo la postura de Cassagne, la idea de que el contencioso administrativo es una especie de revisión de segunda instancia de una decisión administrativa previa, afecta la concepción del proceso contencioso como instrumento de concreción de las garantías de los particulares en el ámbito del principio republicano de gobierno en el que se inserta la mencionada garantía de la tutela judicial efectiva.

En tal sentido, y conforme a las conclusiones de García Pullés, podemos decir que el contencioso administrativo en nuestro país tiene ciertas notas características, producto de la experiencia jurisprudencial, que nos permite concluir que aquellos caracteres no se reúnen plenamente:

a) La exigencia del acto previo de la Administración está atenuada por las técnicas del silencio, por la admisión del amparo ante la omisión de la actividad administrativa, por la responsabilidad estatal por omisión y por acto lícito y por las demandas prestacionales activas (como por ejemplo, en el caso de estas últimas, la sentencia dictada en “*Arnaudo, Facundo y otros s/ Amparo*”, 17/05/1994, Juzg. Civ. y

Com. N° 6 de Bahía Blanca, en que se responsabilizó al Estado por su omisión prestacional en materia de salud pública).

b) El recaudo de un planteo precedente del interesado en sede administrativa viene limitado por las excepciones reconocidas a la exigencia de reclamo administrativo previo y por la existencia del amparo como vía de impugnación independiente que hace innecesario el agotamiento de esa vía.

c) La limitación del planteo judicial a los hechos que fundamentaran el reclamo continúa siendo una exigencia legal, aunque en nuestro derecho no se concreta en forma absoluta dada la vigencia de otros principios del procedimiento también aplicables y obligatorios (el de la oficialidad y el de verdad material). Los jueces casi no han aplicado este principio, dado que en la práctica consideran los hechos nuevos como incluidos en el reclamo anterior o en una suerte de aplicación del principio *iura curia novit*.

d) No existe en nuestro derecho la limitación de pruebas. Aun en los llamados recursos directos, la jurisdicción judicial ha reconocido el derecho de los interesados a producir pruebas para acreditar sus alegaciones.

No obstante lo expuesto, cabe decir que la jurisdicción contencioso administrativa es esencialmente revisora -aunque no exclusivamente- porque se destina a cuestionar una conducta de la Administración, positiva u omisiva, que es debida al interesado en virtud de una norma jurídica. Para García Pullés, la jurisdicción contencioso administrativa sigue siendo una jurisdicción revisora, calificación que -según dicho autor- en modo alguno es peyorativa.

Como consecuencia del principio revisor, la jurisprudencia ha dicho en numerosos casos que la competencia en el proceso contencioso administrativo se abre para conocer y resolver sobre cuestiones que han sido objeto de planteo y decisión expresa en sede administrativa, por lo que no están habilitados para examinar nuevos planteos que no fueron considerados ante la Administración.

Sin embargo, gracias a la labor de los jueces y la doctrina, se fue superando dicho escollo hasta admitirse la revisión judicial en los supuestos en los que antes ello no era

viable. Así, surgió la técnica del silencio administrativo negativo para posibilitar el juzgamiento de la Administración a pesar de no existir un acto; por otra parte, a fin de lograr la impugnación de las vías de hecho o los hechos administrativos se exigió la articulación de un reclamo en sede administrativa para provocar el acto impugnado en sede judicial; también se atenúo el principio de congruencia entre lo peticionado en sede administrativa y lo demandado en sede judicial, al admitirse que se reclamasen en este ámbito cuestiones que si bien no fueron propuestas a la autoridad administrativa, estaban implícitas por su naturaleza en la pretensión principal o eran accesorias de ésta; finalmente, se posibilitó la incorporación en sede judicial de nuevos argumentos jurídicos, no sometidos previamente a la Administración, en tanto el objeto de la pretensión no difiriese del planteado ante la autoridad administrativa.

En la mayoría de las legislaciones locales (Entre Ríos, La Pampa, Corrientes, Formosa, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, Tierra del Fuego) se consagra el principio de la jurisdicción revisora.

Como excepción, cabe destacar el nuevo Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires (Ley 12.008, modificada por la Ley 12.310) en el que se supera el viejo dogma revisor y se coloca a la pretensión procesal como el eje del proceso.

#### **IV. II. Los requisitos de admisibilidad de la pretensión procesal administrativa.**

Si bien la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos no regula el proceso a seguir ante los órganos judiciales, sí ha introducido en el proceso contencioso administrativo uno de los aspectos más relevantes: el de los requisitos de admisibilidad de la acción.

Esos requisitos o recaudos de admisibilidad tienen como objetivo ordenar el proceso y otorgar seguridad jurídica a la relación procesal. En efecto, tales recaudos deben ser cumplidos a fin de que la relación jurídica procesal quede válidamente constituida y el juez pueda dictar la sentencia de fondo.

Como sostiene Perrino, la pretensión es admisible cuando posibilita la averiguación de su contenido y la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto sometido a la decisión del órgano judicial.

En el proceso contencioso administrativo federal, la apertura de la jurisdicción está precedida de un procedimiento que se realiza entre la parte actora, el Ministerio Público Fiscal y el tribunal, sin participación del Estado demandado.

Este procedimiento es la llamada “habilitación de la instancia”, cuyo objeto es constatar que se encuentran cumplidos los presupuestos procesales o recaudos específicos de admisibilidad de la pretensión con carácter previo a la sustanciación del proceso contra el Estado, a más de los requisitos de admisibilidad comunes a todos los procesos.

Estos presupuestos específicos propios del proceso contencioso administrativo son denominados por algún sector de la doctrina nacional (Mairal, Tawil, entre otros) como *condiciones de acceso a la instancia judicial*.

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos regula en su Título IV los presupuestos procesales para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, que son: a) el agotamiento de la instancia administrativa y b) el plazo para la iniciación de la acción.

Estos presupuestos procesales son los requisitos de admisibilidad de la pretensión y, por lo tanto, deben ser analizados de oficio con carácter previo al traslado de la demanda, ya que resultan indispensables para que la causa judicial se constituya válidamente y el juez pueda ejercer su función.

No se trata de condiciones de *fundabilidad* de la pretensión, ya que éstas no inciden en la apertura de la jurisdicción sino que son los requisitos que debe reunir aquella para la obtención de una sentencia favorable. Estas calificaciones de la pretensión están regidas por normas del derecho material.

La jurisprudencia no fue pacífica en esta cuestión y, así, se ha debatido sobre su carácter de presupuestos procesales o de condiciones de fundabilidad de la pretensión.

Luego de oscilaciones entre un criterio y otro (Fallos 200:196; Fallos 310:1079 **“Caja Nacional de Ahorro y Seguro”**; Fallos 313:228 **“Cohen”**, entre otros) en fecha 4 de febrero de 1999, en la causa **“Gorordo Allaria de Kralj”**, la Corte Suprema -por mayoría- volvió a recordar que los presupuestos de admisibilidad de la pretensión deben ser examinados de oficio por los jueces y que ello no implica agravio alguno al derecho de defensa en juicio ni a la igualdad de las partes en el proceso, pues las pretensiones deben reunir los recaudos procesales y, en el contencioso administrativo específicamente, los previstos en el Título IV de la Ley 19.549.

La doctrina de **“Gorordo”** fue seguida por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en el fallo plenario de fecha 15 de abril de 1999, que consideró a estos institutos como constitutivos de los **presupuestos procesales o condiciones de admisibilidad propios del contencioso administrativo** y, por lo tanto, constatables de oficio por el juez competente.

Con la sanción de la Ley 25.344 (ley de emergencia económico-financiera) se intentó dar una solución definitiva a la cuestión. Así, dicha ley modificó el artículo 31 de la Ley 19.549, que reza: *“... Los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25 y en el presente.”*

Opina García Pullés que, en esta cuestión, corresponde realizar una hermenéutica integradora del texto de la ley con las cláusulas constitucionales, conforme a la doctrina de la Corte Suprema en la materia y que los magistrados no deben pronunciarse oficiosamente sobre dichos recaudos en aquellos casos en que la virtualidad, eficacia o utilidad del procedimiento no cumplido dependa de la estimación de la Administración.

En efecto, la pertinencia de la vía impugnatoria mediante la presentación de recursos o reclamos innecesarios y meramente rituales o la validez constitucional de exigir el reclamo administrativo previo como presupuesto de acceso a la instancia judicial (por el mero rigor formal) son cuestiones vinculadas a consideraciones internas de la Administración, de modo que el juez no podría resolverlas de oficio salvo para declarar habilitada la instancia judicial.

Sin embargo, lo cierto es que la Ley 19.549 ordena al juez constatar de oficio el agotamiento de las vías administrativas en el actual artículo 31, en forma previa a proveer el traslado de la demanda.

Pero debemos también reparar en que la Constitución Nacional establece el derecho a la tutela judicial efectiva como manifestación expresa de uno de los principios republicanos, por lo que no resultaría correcto pretender que el juez obligara a la Administración a realizar un trámite sin sentido o destinado a la producción de un acto contrario a la ley o a los principios republicanos.

En cambio, la situación es distinta con relación a los plazos para accionar, previstos en el artículo 25 de la Ley 19.549, dado que ellos no están sujetos a interpretación alguna. El juez puede expresarse oficiosamente a su respecto aun antes de la intervención de la Administración en el proceso, dado que no podría decidir, por sí, no cumplir la ley en una materia que no admite excepción, salvo que existiera una norma expresa en contrario.

En cuanto a la oportunidad de la declaración de oficio de la falta de habilitación de la instancia, parece claro interpretar que el artículo 31 de la Ley 19.549 obliga al juez a expedirse de oficio en la etapa introductoria de la litis y excluye toda posible resolución posterior al respecto cuando no hubiera sido oportunamente planteada por la demandada.

En esta cuestión, Comadira -en opinión que compartimos- considera que la decisión judicial de habilitar la instancia no genera preclusión sino hasta el momento de la contestación de la demanda por el Estado, oportunidad en que podrían replantearse las defensas vinculadas con el instituto y generar un pronunciamiento previo.

Si bien esta interpretación no surge explícitamente de la ley, es la que más se ajusta a los intereses de las dos partes en el proceso, dado que permite la defensa del interés público comprendido en los presupuestos procesales de la habilitación de la instancia (irrenunciable para los representantes del Estado en juicio) y las garantías del debido proceso y el acceso a la tutela judicial efectiva que conciernen a los particulares.

#### IV. II. I. El agotamiento de la vía administrativa

Uno de los requisitos exigidos en el ámbito federal para habilitar el control judicial de la actividad de la Administración es el planteo previo de la cuestión en sede administrativa, recaudo conocido como “agotamiento de la vía administrativa” o, como expresa Cassagne, “acto administrativo que cause estado”.

Este requisito del agotamiento de la vía administrativa ha sido calificado por García de Enterría como *“una reduplicación del privilegio de la decisión previa”*.

Cabe señalar que la habilitación de la jurisdicción contencioso administrativa, ya sea para la impugnación de actos, conductas u omisiones de la Administración o sea para reclamar de ella un comportamiento positivo, requiere como regla general el previo planteo de la cuestión en sede administrativa y, en su caso, el acceso al nivel jerárquico en el órgano que decidirá sobre tal planteo.

La finalidad del instituto del agotamiento de la instancia administrativa es considerada a partir del análisis de sus dos especies fundamentales: la vía impugnatoria y la vía reclamativa.

En ese contexto, se ha dicho que su objetivo es: a) otorgar un privilegio a la Administración Pública a fin de sustraer a la Nación del control judicial; b) promover el control de legitimidad y conveniencia de los actos por parte de los órganos superiores de la Administración, dándole a ésta la oportunidad de revisar los criterios y revocar sus errores; c) producir una etapa conciliatoria anterior al juicio; d) permitir una mejor defensa del interés público mediante la mejora de los fundamentos de los actos administrativos; e) facilitar la tarea de los tribunales al llevar ante los jueces controversias ya planteadas.

Canosa, por su parte, señala que los fines de este instituto se resumen en dos: la necesidad de promover una etapa de conciliación en sede administrativa a fin de evitar litigios y la preservación del control jerárquico en el seno de la Administración.

Este presupuesto procesal es uno de los recaudos que examinan los jueces frente a la promoción de una demanda contra el Estado, en el marco del procedimiento que describimos en los párrafos anteriores, calificado como “habilitación de la instancia”.



Se trata de un instituto duramente controvertido por la doctrina porque, ya sea por su inadecuada regulación o por su irrazonable aplicación, convierte el paso previo obligatorio por la vía administrativa en una verdadera carrera de obstáculos -en palabras de Perrino- para el litigante y demora injustificadamente el acceso a la jurisdicción.

Por ello, las opiniones doctrinarias mayoritarias postulan, cuando no su eliminación, su morigeración mediante una reforma sustancial al régimen de impugnación de los actos administrativos y propician el carácter facultativo de los recursos administrativos.

Tales opiniones son el resultado de la comprobación de una irrazonable utilización del recaudo en análisis, que ha llevado a que se lo exija en supuestos en los que se presenta claramente como un ritualismo inútil, dilatorio u obstructivo del juzgamiento judicial. Por otra parte, también la incertidumbre en la configuración de este recaudo constituye una violación al principio de tutela efectiva.

A más, cabe observar que en la práctica no se verifica el motivo que ha justificado, tradicionalmente, la existencia de dicho instituto, que es el de abrir una etapa de conciliación previa al juicio y otorgar a la Administración la oportunidad de revisar el caso y corregir errores.

Por el contrario, lo habitual es que la Administración rechace los recursos administrativos desaprovechando la oportunidad para revisar los actos dictados por sus propios órganos administrativos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido en casos patológicos en los que se lesionaba el derecho de acceso a la jurisdicción al exigirse la presentación de recursos administrativos innecesarios como paso ineludible para arribar a la instancia judicial.

Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, respecto de la interposición obligatoria - en algunos regímenes provinciales- del recurso administrativo de revocatoria o reconsideración para agotar la vía administrativa. La Corte ha decidido que se incurre en un injustificado rigor formal incompatible con el derecho de defensa cuando se exige la

deducción del recurso de reconsideración para agotar la vía, pues ello constituye un ritualismo inútil lesivo del principio de tutela efectiva.

El agotamiento de la vía también resulta irrazonable y lesivo para el derecho de defensa cuando se establecen plazos irrazonables por su brevedad para deducir un recurso administrativo necesario para dejar expedita la instancia judicial.

En tal sentido, el alto tribunal ha decidido en más de una ocasión la inconstitucionalidad de normas que establecen plazos brevísimos para impugnar decisiones administrativas (por ejemplo, respecto de plazos de 24, 48 y 72 horas).

#### **IV. II. II. El silencio administrativo.**

Las dificultades que se han presentado en torno del silencio administrativo, derivan, en general, de no considerar la razón de ser de este singular instituto y de concebir al silencio como un verdadero acto, es decir, como un acto denegatorio tácito.

La Ley 19.549 establece la obligación de la Administración de impulsar e instruir de oficio el procedimiento administrativo y de resolverlo mediante el dictado de una decisión que considere los principales argumentos y las pretensiones propuestas por el particular.

Dicha ley regula también el silencio o ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que exijan un pronunciamiento expreso y establece que se interpretará (interpretación que obviamente corresponde al particular) como denegación de la pretensión (conf. artículo 10).

Tanto la doctrina nacional como pacífica jurisprudencia, consideran que la denegatoria por silencio no configura un acto administrativo sino un hecho o una ficción legal que no expresa ni declara nada y, por lo tanto, no puede ser revocada ni anulada, de modo que no puede constituir un acto administrativo tácito.

La equivocada concepción del silencio negativo como acto denegatorio tácito dio lugar a que algunas legislaciones y decisiones judiciales exigieran la aplicación de las

reglas para la impugnación judicial de los actos administrativos expesos, como por ejemplo, el requisito del agotamiento de la vía.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia en más de un pronunciamiento rechazó tal criterio por considerarlo contrario al principio *pro actione* y a la garantía constitucional de acceso a la jurisdicción. En este sentido, ha decidido que el criterio cuestionado premia la actitud negligente de la Administración y hace jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo instituida, claramente, en su favor.

El instituto del silencio no es el único remedio previsto por el legislador para lidiar contra las dilaciones de la Administración. Debemos considerar también al “amparo por mora de la Administración”, cuyo objeto es obtener una orden judicial de pronto despacho de las actuaciones administrativas para que el órgano competente dicte el acto administrativo definitivo, de mero trámite o preparatorio al que se encuentra obligado. Con relación a este instrumento provisto por la Ley 19.549 (artículo 28), se encuentra dividida la doctrina acerca de si es viable frente a la inactividad reglamentaria.

Hay también discrepancia en la doctrina y jurisprudencia respecto del silencio administrativo y su ámbito de operatividad frente a la pretensión de amparo por mora, dado que algunos autores y cierta jurisprudencia entienden que el uso de ambas figuras es incompatible y que se trata de remedios excluyentes entre sí.

No obstante, consideramos acertada la posición que propugna que la configuración del silencio de la Administración no impide la utilización de la vía procesal del amparo por mora. Esta postura, como ejemplo, es la que ha sido receptada en el artículo 76 del Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires.

En efecto, consideramos adecuada dicha solución porque se trata de dos remedios diferentes que persiguen finalidades distintas y funcionan en forma independiente.

El fundamento del amparo por mora es el derecho de todo particular -que es parte en un procedimiento administrativo- a que se dicte una decisión expresa. La finalidad de esta vía es obtener un emplazamiento judicial para que la autoridad administrativa cumpla con su deber de resolver y dicte el acto administrativo o preparatorio que corresponda. Lo que el particular busca cuando ejerce esta pretensión es continuar el

trámite del procedimiento administrativo hasta obtener el dictado de la decisión definitiva que resuelva su petición. En cambio, el silencio administrativo es una técnica para huir del procedimiento y entrar en el proceso judicial.

En resumen, podemos decir que el silencio de la Administración autoriza al particular, según su propio interés, a: a) limitarse a esperar la decisión, ya que los plazos se hallan suspendidos (artículo 1º, inciso *e*, apartado 9º de la Ley 19.549); b) plantear sucesivamente el pronto despacho de las actuaciones; c) ocurrir en queja ante el superior jerárquico de la autoridad remisa (artículo 71 del Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Decreto 1.759/72 t.o. 1991); d) denunciar la circunstancia ante el Secretario General de la Presidencia como responsable del control de eficacia y del cumplimiento de los plazos (artículo 12 y ss. del Decreto 1883/91); e) plantear un amparo por mora y f) interpretar que ha mediado denegatoria tácita que clausura la vía administrativa.

#### **IV. II. III. Las vías de hecho administrativas.**

El artículo 9º de la Ley 19.549 caracteriza como *vías de hecho* a los siguientes supuestos: a) los comportamientos materiales lesivos de un derecho o garantía constitucionales que no registran acto administrativo que los dispone; b) la ejecución de actos administrativos antes de que adquieran eficacia o ejecutoriedad -por ponerlo en ejecución estando pendiente algún recurso administrativo o antes de haberlo notificado-.

Enseña Marienhoff que las vías de hecho no son actos administrativos sino acciones carentes de naturaleza administrativa que escapan a los principios reguladores de dichos actos. Es por ello que dichas acciones hacen nacer una instancia de control judicial directa e inmediata.

La existencia de una vía de hecho exige un comportamiento material, a partir del cual se abre la competencia de la justicia federal en el control de la Administración, según lo dispuesto en el artículo 23, apartado *d*) de la Ley 19.549.

#### **IV. II. IV. Plazo para promover el juicio.**

La Ley 19.549 establece en su Título IV, entre los requisitos procesales para demandar judicialmente a la Administración, que la demanda judicial debe ser interpuesta dentro de un plazo cuya duración es breve, si se lo compara con los plazos de prescripción previstos en el Código Civil.

El efecto derivado de la promoción extemporánea de un juicio contra el Estado, por haber sido iniciado tardíamente, es la pérdida del derecho material en juego pues se entiende que en tal caso el acto impugnado ha devenido firme y, por ende, inatacable.

Diversas razones se han esgrimido para justificar este recaudo procesal que, básicamente, se resumen en la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a la actividad administrativa y evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la Administración. También se ha dicho que se encuentra en juego la eficacia administrativa, ya que la Administración debe conocer el período dentro del cual sus actos pueden ser atacados y las consecuencias que de ello pudieran derivarse.

Con relación a la naturaleza jurídica de estos plazos, la mayoría de la doctrina considera que se trata de plazos de caducidad y no de prescripción porque son términos perentorios, de efectos automáticos y fatales y cuyo curso no es susceptible de suspensión o interrupción.

Con relación a este punto, cabe señalar el criterio expuesto por Hutchinson, quien entiende que no resulta fácil distinguir entre la caducidad y prescripción porque ambos institutos responden conceptualmente al mismo supuesto de hecho: la inactividad en el ejercicio del derecho o de la potestad jurídica durante un tiempo determinado que conduce a la misma consecuencia jurídica: la extinción del derecho.

En este punto, el citado autor considera innecesario establecer plazos fugaces de caducidad para acceder a la justicia y propone una reforma legislativa que consagre plazos más amplios.

Según la doctrina de la Corte Suprema de Justicia en el fallo “**Gorordo**”, el juez debe declarar de oficio la inhabilitación de la instancia judicial si ha vencido el plazo del artículo 25 de la Ley 19.549, de donde se concluye que es irrenunciable por el Estado y coincidiría con una de las características de la caducidad.

Sin embargo, el Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Decreto 1.759/72, t.o. 1991) establece que el plazo puede ser suspendido (artículos 76 y 100). Sin perjuicio de la crítica que dicho autor hace acerca de la validez de estas normas reglamentarias, opina que lo cierto es que el plazo puede suspenderse y que ello va en contra de una de las características de la caducidad, lo cual nos lleva a la conclusión de que no participa de las características propias ni de la prescripción ni de la caducidad del derecho. Hutchinson considera que estaríamos ante una *caducidad procesal* y que constituye una prerrogativa propia de la Administración para que ella pueda estar en juicio (conf. lo resuelto en el fallo “**Serra**”, CSJN, 26/10/1993).

El tema de los plazos de caducidad para requerir la revisión judicial de la actividad administrativa ha suscitado diversos problemas, entre los que sobresale la cuestión relativa a su aplicación frente a los plazos de prescripción.

La circunstancia de que una misma situación jurídica se encuentre sometida a dos plazos distintos -uno de caducidad y otro de prescripción-, puede determinar que a pesar de no estar prescripta la acción, ésta no es susceptible de ser incoada si no se promovió el juicio dentro del plazo de caducidad (que es más breve que el de prescripción).

En la práctica, tal como acertadamente observa Perrino, el campo de acción de los plazos previstos en los ordenamientos procesales administrativos se superponen a los de prescripción y, en definitiva, los tornan ilusorios. Ello se debe a que en aquellos casos en que ambos institutos son aplicables, el único término que cobra relevancia, por ser el más exiguo y por los efectos que derivan de su incumplimiento, es el de caducidad.

Por ello, algunos autores consideran necesario efectuar un profundo replanteo de la cuestión pues entienden que no es razonable que una misma situación jurídica se halle sujeta a dos plazos distintos.

La otra cuestión que se plantea en torno a los plazos de caducidad es su aplicación frente a los supuestos en que se alega la existencia de un acto administrativo viciado de **nulidad absoluta**, dado el carácter imprescriptible de la acción en tal supuesto (conf. Marienhoff, Cassagne, Hutchinson, Escola, entre otros)

Con relación al tema, cabe señalar que en el orden nacional se ha examinado el régimen establecido en el artículo 25 de la Ley 19.549 -que no efectúa distinción alguna para la aplicación del plazo para demandar entre actos anulables y nulos- y se han emitido opiniones divergentes.

Así, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (en “**Giménez Voga, Clara c/ CONFER**”, del 01/09/1981 y “**Muñoz, José c/ Est. Nac.**”, del 16/04/1998) entendió que el término previsto en el artículo 25 es aplicable frente a los actos nulos porque, pese a que la Ley 19.549 distingue entre *actos administrativos nulos de nulidad absoluta e insanable* y *actos anulables*, no efectúa distinción alguna al establecer los plazos dentro de los cuales aquéllos pueden impugnarse judicialmente.

Por otra parte, ninguna disposición de la ley determina que la acción para impugnar actos nulos es imprescriptible. Una postura contraria ha expresado que ante la imprescriptibilidad de la acción judicial para cuestionar los actos viciados de nulidad absoluta no corresponde aplicar el plazo del artículo 2598 del Código Civil.

Mas ello nos lleva necesariamente a la desaparición del plazo de caducidad en todos los supuestos, pues bastaría con que el demandante invocara en el escrito de demanda que el acto impugnado ostenta defectos que lo hacen pasible de la sanción de nulidad absoluta para soslayar fácilmente este requisito temporal.

En otras palabras, no sería válido que el juez tuviera que examinar -para habilitar la instancia- el carácter del vicio que adolece el acto, porque estaría incurriendo en prejuzgamiento ya que dicha cuestión debe ser discernida en la sentencia definitiva.

Un sector de la doctrina (entre otros Mairal, Tawil, Santamaría Pastor) critica la existencia de plazos para demandar al Estado. Sin embargo, su recepción es dominante en la generalidad de los ordenamientos jurídicos comparados como en nuestro país.

En el derecho francés se ha previsto un plazo general de dos meses, prorrogable en razón de la distancia, a contar desde la publicación o notificación del acto o decisión cuestionados. En Alemania, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece un plazo de un mes para deducir las pretensiones de anulación y de prestación

obligacional. No están sujetas a plazos las pretensiones declarativas y contra la inactividad (silencio negativo). La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española, establece un plazo de caducidad de dos meses para deducir el recurso contencioso administrativo contra reglamentos y actos administrativos expresos que pongan fin a la vía administrativa. El término se amplía a seis meses para los recursos que se dirijan contra los llamados actos presuntos (silencio). En Italia, como consecuencia de su singular sistema de control judicial de la Administración, corresponde a los tribunales judiciales intervenir en los pleitos en los que estén lesionados derechos subjetivos y a los tribunales administrativos en los litigios incoados en defensa de intereses legítimos. En el primer supuesto no es aplicable plazo de caducidad alguno, sino de prescripción. En cambio, en el segundo caso rige el plazo general de caducidad de sesenta días. En el régimen británico, rige un plazo general de tres meses para el acceso a la justicia, salvo que la Corte considere que existe una buena razón para extender dicho término. En los Estados Unidos, si bien no existe a nivel federal un plazo general para demandar al Estado (*statutes of limitations*) las normas que establecen el régimen de revisión judicial comúnmente establecen plazos dentro de los cuales se debe presentar la acción pertinente, cuya extensión varía según los casos; estos plazos deben ser rigurosamente observados y las acciones que no se promuevan dentro del término fijado serán rechazadas, sin que importe cuan importante sea el caso.

En nuestro ordenamiento, tanto a nivel federal como provincial se prevén plazos para promover los juicios contencioso-administrativos.

Por su parte, la jurisprudencia también se ha expedido con relación a los plazos para demandar al Estado. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido la validez constitucional de tales plazos, tanto con relación a los previstos en los ordenamientos provinciales como el plazo establecido en el artículo 25 de la Ley 19.549. Los argumentos en los que el tribunal funda su opinión son los siguientes: a) la exigencia constituye una prerrogativa procesal propia de la Administración que es consecuencia del denominado régimen exorbitante del derecho privado que impera en la relación *ius administrativa*; b) existen razones de seguridad jurídica que justifican la imposición de términos para enjuiciar a la Administración; c) las normas que establecen



los plazos de caducidad son una reglamentación razonable del derecho de defensa, en tanto no lo suprimen ni desnaturalizan.

En cuanto a la duración del plazo, cabe decir que un plazo muy exiguo que impida el ejercicio del derecho de defensa puede ser tachado de inconstitucional. Esto puede resultar de la propia brevedad del plazo fijado como también por no haberse previsto su ampliación en razón de la distancia. A más, una equívoca o confusa regulación procesal acerca del plazo de caducidad puede generar una situación de desamparo judicial.

Con respecto al momento a partir del cual se computa el plazo para demandar al Estado, cabe señalar que ello dependerá del tipo de comportamiento estatal a impugnar. Los supuestos pueden ser:

a) **Para la impugnación de actos de alcance individual:** el plazo inicia su curso a partir del día siguiente al de la notificación al interesado del acto definitivo o asimilable que agote la instancia administrativa; se aplica la misma regla cuando se cuestionan actos individuales de aplicación de un reglamento.

b) **Para la impugnación de actos de alcance general:** si se lo impugna directamente, el plazo comienza a correr en algunas legislaciones a partir del día siguiente al de su publicación y en otras -en las que se exige su impugnación previa en sede administrativa- a partir del día siguiente al que se notifique el acto que desestima la impugnación administrativa.

c) **Para la impugnación de hechos y vías de hecho:** en algunos ordenamientos se dispone que el plazo comienza desde su conocimiento por el afectado, mientras que en los que no admiten la demandabilidad directa en tales casos y requieren provocar un acto administrativo, el cómputo del plazo se inicia a partir de la notificación del acto que agota la vía.

d) **Para la impugnación de actos por parte del Estado:** la solución es bastante disímil pues en algunos ordenamientos se establece un plazo más amplio que el previsto para los casos en los que el pleito lo promueven los particulares. En efecto, la Ley 19.549, en su artículo 26, dispone que no habrá plazos procesales para accionar cuando la impugnación del acto la efectúe el Estado, salvo el plazo de prescripción. Esta

diferencia ha dado lugar a cuestionamientos por parte de algunos autores, como Tawil, que entienden que la fijación de plazos para accionar más extensos para el Estado lesiona el principio constitucional de igualdad. En cambio, en otras legislaciones impera un único plazo procesal para los particulares y el Estado (como por ejemplo el Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires).

Con relación a la particular situación que se plantea en los casos de silencio administrativo, cabe señalar que después de la modificación del artículo 31 de la Ley 19.549, efectuada por la Ley 25.344 de emergencia económico-financiera, han surgido dudas acerca de la aplicación del plazo de caducidad para demandar al Estado en los supuestos en que se hubiera configurado el silencio administrativo en la vía reclamativa.

En el nuevo texto del citado artículo 31 se establece, a nuestro criterio equívocamente, que vencido el plazo de 90 días para resolver el reclamo *“el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquel iniciar la demanda, la que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajo los efectos previstos en el art. 25, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción”*.

Como dice Perrino, la disposición no es clara porque si bien inicialmente establece la aplicación del plazo de caducidad, a continuación determina que ello es sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción. Así, explica que de admitirse como válida esta interpretación del artículo 31 se llegaría al absurdo de que en función de la vía en la cual se configure la denegatoria ficta, ésta produciría distintas consecuencias ya que, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 19.549, producido el silencio en los términos del artículo 10, no es aplicable el plazo de caducidad pues *“la demanda podrá presentarse en cualquier momento”* dentro de los plazos de prescripción.

Al respecto, consideramos acertadas la opiniones de Cassagne y Perrino, entre otros, al decir que ante la redacción equívoca y poco clara de la norma y efectuando un esfuerzo interpretativo que privilegie el principio de tutela judicial efectiva, puede llegar a postularse una hermenéutica del artículo 31 de la Ley 19.549 que propicie que el plazo

de caducidad del artículo 25 sólo se aplique ante el supuesto de rechazo por acto expreso del reclamo previo y no cuando se verifica el silencio negativo.

Una interpretación contraria tornaría inconsistente la alusión al plazo de prescripción, dado que este lapso nunca será inferior al plazo de caducidad previsto en el artículo 25 de la Ley 19.549.

Por otra parte, obligar al particular a demandar -en este supuesto- en el plazo de caducidad del artículo 25, desnaturaliza el instituto del silencio cuya finalidad es habilitar al interesado a iniciar el juicio en base a una ficción legal o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración.

En este sentido, cabe recordar que la técnica de la denegación ficta fue instituida como garantía de los particulares para conjurar la situación que se planteaba ante la falta de decisión expresa por parte de la Administración y con el claro propósito de mitigar la situación de indefensión del particular frente a la teoría del carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa.

La Corte Suprema de Justicia ha descalificado numerosos pronunciamientos de los tribunales locales en los cuales se había decidido la aplicación de plazos de caducidad para iniciar la demanda contenciosa aun mediando silencio de la Administración; en tales pronunciamientos se había entendido que el plazo para iniciar el juicio corría desde el momento en el que se configuraba el silencio. Así, la Corte calificó de arbitraria dicha posición por tratarse de un injustificado rigor formal y por constituir una interpretación de las reglas aplicables contraria al principio *in dubio pro actione*, rector en esta materia. Por otra parte, el alto tribunal expresó que el criterio cuestionado premiaba la actitud negligente de la Administración y hacía jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo instituida, claramente, en su favor.

Otros autores, como Hutchinson, Siseles y Vincenti, si bien son críticos de la solución adoptada por la norma, entienden que después de la reforma del artículo 31, producido el silencio es aplicable el plazo de caducidad del artículo 25, que se computa a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo para resolver el pedido de pronto despacho.

Como síntesis de lo expuesto y siguiendo la interpretación de Perrino en este tema consideramos que, ante la contradictoria redacción del nuevo artículo 31 de la Ley 19.549, es inaplicable el plazo del artículo 25 de esa misma ley cuando se verifica el silencio negativo de la Administración en los términos del citado artículo 31, con fundamento en el principio *in dubio pro actione* y con arreglo a la jurisprudencia de la Corte sobre la cuestión.

#### **IV. II. V. El principio de congruencia.**

En la vía impugnatoria, es decir, en el ámbito de los recursos y reclamos a que se refieren los artículos 23 y 24 de la Ley 19.549, no se trata la cuestión relativa a la influencia que ejerce el contenido del planteo efectuado ante la Administración en el posterior proceso judicial.

Pero en el ámbito del reclamo administrativo previo esta cuestión se encuentra contemplada en el último párrafo del artículo 30 de la Ley 19.549, de acuerdo al texto reformado por la Ley 25.344. Al respecto, la jurisprudencia ha dicho que la regla de la “congruencia” que domina el ámbito del reclamo administrativo previo debe ser extendida a la vía recursiva.

Según sostiene García Pullés, la regla de la congruencia ha sido expresada equivocadamente en el texto del artículo 30 de la Ley 19.549, pues pretende proscribir la modificación de los hechos y el derecho, pero nada dice sobre la pretensión procesal, cuando su verdadero contenido debería remitir a la inalterabilidad de ésta y la irrelevancia de aquéllos, teniendo en cuenta los principios de instrucción oficiosa, verdad material y legalidad objetiva que rigen en el procedimiento administrativo.

Por ello, dicho autor sostiene que la regla de la congruencia debe ser referida, al menos en el ámbito de la vía impugnatoria -ante la ausencia de texto expreso y por el impedimento que se presenta en el ámbito del reclamo administrativo previo- a la identidad de la pretensión y no a la inalterabilidad de los hechos denunciados o el derecho en el que se fundara el pedido en sede administrativa.

## **V. La legitimación en el contencioso administrativo.**

### **V. I. La legitimación para obrar.**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado desde antiguo que no compete a los jueces hacer declaraciones abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derecho.

De la propia Constitución surge la necesidad de que exista una *controversia*, ya que los artículos 116 y 117 otorgan facultades a los tribunales de la República para conocer y decidir en todas las “causas”, “casos” o “asuntos” que versen sobre puntos regidos por aquella.

Como apunta Jeanneret de Pérez Cortés, las causas que habilitan la actuación judicial son aquellas en las que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre las partes.

De acuerdo al artículo 2° de la Ley 27, la justicia nacional sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida su intervención a instancia de parte.

En el marco de nuestro derecho positivo, la cuestión de la legitimación para provocar esa función jurisdiccional del Estado -es decir, las calidades que debe reunir quien ejerce una pretensión- ha dividido a la doctrina procesal y constitucional dado que se vincula con el ejercicio de garantías constitucionales.

Se entiende por legitimación a la relación existente entre quien reclama la protección jurisdiccional o administrativa y el bien jurídico que se intenta resguardar con el contenido de la acción. La legitimación requiere la existencia de un nexo lógico entre el status afirmado por el litigante y el reclamo que se procura satisfacer.

Según explica Marienhoff, la determinación de la existencia de legitimación sustancial exige tanto un examen adjetivo de la cuestión como el análisis del contenido de las relaciones jurídicas que se ventilan en el proceso.

Consideramos que la cuestión relativa al alcance de la legitimación para accionar no implica un problema procesal, sino que se trata de un derecho sustancial.

El “legitimado” recibe esa calidad del ordenamiento jurídico y es quien actúa en nombre propio; quien pretende o frente a quien se pretende la protección jurisdiccional; puede actuar en su propio interés, como afectado (en los casos de legitimación ordinaria) o en defensa del interés de otros (en los casos de legitimación extraordinaria, como por ejemplo cuando acciona el Defensor del Pueblo en defensa de derechos de incidencia colectiva). En cambio, el “representante” (legal o convencional) actúa en el proceso en nombre de otro y por un interés ajeno (por otro y en interés de otro u otros).

La inexistencia de derechos o deberes surgidos de una relación jurídica que justifiquen la pretensión implica -forzosamente- la inexistencia de sujetos que puedan alegar titularidad de esos derechos u obligaciones respecto de tal relación jurídica.

Según Cassagne, uno de los avances más trascendentes en materia de acceso a la jurisdicción a partir de la reforma constitucional de 1994, ha sido la consagración del principio de la tutela judicial efectiva. En efecto, un punto destacable en ese contexto es la ampliación del círculo de legitimados para acceder a la justicia, unificando el concepto de legitimación en un criterio amplio que abarca toda clase de intereses que le proporcione al particular alguna ventaja o beneficio para la satisfacción de una pretensión sustantiva o adjetiva.

## **V. II. La legitimación en el proceso contencioso administrativo.**

En el desarrollo del proceso contencioso administrativo, existe un análisis inicial de la legitimación alegada por el pretensor, que se vincula con la invocación que él mismo realiza sobre el interés que intenta proteger con el acceso a la jurisdicción y un juicio inmediato acerca de su posibilidad. Luego, se da un segundo examen sobre la legitimación, que se realiza al momento de la sentencia definitiva, con el objeto de determinar si el actor es el titular de la relación jurídica que sustenta la pretensión incoada contra el demandado, a fin de decidir si ha de emitirse una sentencia favorable o que rechace la acción.

Específicamente, en cuanto a la legitimación en el proceso contencioso administrativo, cabe señalar que el artículo 3° del RLNPA establece que “*El trámite*

*administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo... ”.* En forma similar, el artículo 74 del mismo reglamento regula la cuestión para el ámbito recursivo.

Es claro, entonces, que el propio ordenamiento jurídico exige la titularidad de un derecho subjetivo o un interés legítimo como condición mínima de legitimación (arts. 23 y 24 inciso *b* de la Ley 19.549 y 3° y 74 del RLNPA). En definitiva, en estos casos la norma no exige una legitimación calificada sino sólo la condición de parte en el procedimiento o la alegación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo.

En el caso del artículo 24 inciso *a*) de la Ley 19.549, que regula la impugnación judicial directa del acto de alcance general, la norma requiere en el pretensor la titularidad de un derecho subjetivo vulnerado en forma cierta o inminente como recaudo de admisibilidad de la apertura de la instancia judicial.

En este supuesto, el derecho subjetivo lesionado debe derivar del acto general y ser propio del accionante. Además, debe ser preexistente respecto del acto impugnado, por lo que no bastarían las meras expectativas de derecho que no son actualmente exigibles. Se considera al derecho subjetivo como una protección que el ordenamiento jurídico otorga exclusivamente a un individuo determinado. Es el poder jurídico atribuido al sujeto por el ordenamiento, para la tutela de un derecho sustantivo.

### **V. III. Las distintas pretensiones procesales.**

Según expone García Pullés, la pretensión procesal en el contencioso administrativo es la declaración de voluntad en la cual -a través de la actuación del órgano judicial- se reclama el respaldo del poder estatal a un determinado interés contrario al contenido dispositivo de un acto o a una omisión de la Administración Pública.

El propósito de la acción es único: lograr la respuesta de la jurisdicción. Ésta se referirá siempre a la pretensión objeto de la demanda o el recurso, sin importar cuál

fuere el tipo de procedimiento que la norma hubiera establecido como previo para obtener la declaración del derecho por parte del órgano judicial.

Hutchinson señala que la pretensión procesal administrativa es objeto, por parte del tribunal ante el cual se deduce, de un doble juicio: de admisibilidad, para determinar si reúne las condiciones de las cuales depende la averiguación de su contenido y, en caso afirmativo, se produce el segundo juicio referente a la fundabilidad de la pretensión por el cual se determina si reúne los requisitos necesarios para merecer una sentencia favorable.

Diversas son las pretensiones que pueden presentarse en el proceso contencioso administrativo. Así, podemos considerar pretensiones de anulación, de plena jurisdicción, de determinación, de interpretación y de sujeción positiva.

En la **pretensión de nulidad o anulación**, se reclama del órgano judicial la declaración de invalidez de un acto administrativo o una conducta material de la Administración. Junto a esta pretensión se reconoce la de **lesividad**, que es aquella que sólo puede ser esgrimida por la Administración para reclamar la declaración de nulidad de sus propios actos administrativos, cuando no puede revocarlos en su sede por hallarse vedada esa posibilidad en la normativa aplicable.

En el caso de la **pretensión de plena jurisdicción**, la demanda tendrá por objeto no sólo la declaración de nulidad o ilegitimidad de un acto o conducta estatal, sino que también reclamará la imposición de una prestación a favor del pretensor, ya sea para restablecer el derecho a su estado anterior en los casos en que ello sea posible o para satisfacer el interés protegido dañado por el acto lesivo a través de la imposición de una indemnización.

Para conocer el alcance de un acto administrativo o establecer un plazo que se ha dejado o ha quedado indeterminado a su respecto, el particular dispone de la **pretensión de interpretación o determinación**. La petición tiene el propósito de evitar el perjuicio que podría provocar el estado de incertidumbre. Podemos mencionar, por ejemplo, a la acción meramente declarativa prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.



En las **pretensiones prestacionales** se reclama una conducta activa de la Administración Pública derivada de obligaciones constitucionales, legales o administrativas que determinan una situación beneficiosa a favor del pretensor que aquélla omite cumplir. Como ejemplo, cabe citar lo resuelto en el fallo **“Viceconte, Mariela c/ Estado Nacional – Ministerio de Salud y Acción Social s/ Amparo”** (CNFed. Cont. Adm., Sala IV, 2/6/98) en cuanto a que los llamados “derechos sociales” establecidos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y contenidos en tratados internacionales con jerarquía constitucional, tienen un carácter muy diferente al de las libertades tradicionales y no constituyen solamente un derecho de actuar sino facultades de los individuos de reclamar determinadas prestaciones de parte del Estado cuando éste hubiera organizado el servicio.

Cuando se invoca un interés legítimo sólo puede ejercerse una pretensión de anulación, de determinación o de interpretación, pero no de plena jurisdicción o de sujeción positiva.

En las llamadas pretensiones de plena jurisdicción -las cuales contienen con solamente el pedido de nulidad del acto sino también la fijación de una indemnización- se ha exigido la invocación de la titularidad de derechos subjetivos.

Marienhoff ha dicho que la diferencia entre la pretensión de anulación y la de plena jurisdicción está dada por la índole concreta de la pretensión, de lo cual la sentencia será un reflejo. Sobre esa base el particular accionará en defensa de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, con lo cual, de hecho, habrá ejercido una acción de plena jurisdicción o una acción de anulación.

Distinta es la postura de Gordillo, quien se pregunta si tiene sentido conservar la categoría del interés legítimo cuando -por ejemplo- el Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires lo equipara al derecho subjetivo y, por otra parte, el derecho constitucional ha incorporado a los derechos de incidencia colectiva agregando una nueva especie de derecho subjetivo que denomina “derecho subjetivo a la legalidad”.

## **VI. El trámite procesal en el contencioso administrativo.**

### **VI. I. El traslado de la demanda.**

Una vez superado el trámite de habilitación de la instancia judicial, correspondería que el juez confiera el traslado de la demanda al Estado.

Con la sanción en agosto de 1991 de la Ley 23.982 (de Consolidación de Pasivos del Estado) se ratificó un sistema de auditoría de juicios a cargo de la Procuración del Tesoro de la Nación. Así, se exigió a los abogados del Estado brindar información a dicho órgano asesor a efectos de formar un registro de juicios, dado que ejerce la dirección del cuerpo de abogados del Estado.

Posteriormente, la Ley 25.344 (de Emergencia Económico Financiera, sancionada en noviembre de 2000) modificó el sistema en una forma que ha sido duramente criticada por la doctrina.

En primer lugar, sustituyó al obligado a brindar la información, ya que impuso esa carga a la parte contraria al Estado tanto en los juicios en trámite a la fecha de su sanción como a aquellos juicios por promoverse, suspendiendo los procesos en trámite hasta que no se realizara tal denuncia (artículos 6° y 8°).

Claramente, el propósito de la citada ley fue suspender los juicios contra el Estado, tal como lo había hecho el gobierno anterior. En el contexto de ese propósito y con el fin de conjurar la situación de emergencia declarada, se autorizó una arbitraria regulación de la garantía constitucional al acceso a la justicia representada en el proceso contencioso administrativo.

En segundo lugar, para los procesos a promoverse contra el Estado a partir de la sanción de dicha ley, el artículo 8° establece la comunicación a la Procuración del Tesoro de la Nación, por parte de la actora, que deberá realizarse en forma previa a la vista al Ministerio Público en el trámite de la habilitación de la instancia judicial.

Así, ha quedado desnaturalizado el trámite de habilitación porque, como dice García Pullés, ello tiene como único fin obtener un plazo más extenso para un supuesto

doble control estatal sobre las pretensiones ejercidas en su contra e introduce un trámite de notificación incausado y destinado a provocar perjuicios.

En tercer lugar, el propósito de extender los plazos para el Estado se expresa claramente en el artículo 10 de la Ley 25.344, toda vez que dispone que en las causas que no fuera necesaria la habilitación de la instancia, se cursará de igual forma la notificación a la Procuración del Tesoro con una anticipación no menor de 30 días hábiles judiciales al traslado de la demanda que luego se curse al organismo demandado.

La disposición reseñada carece de todo fundamento válido ya que impone una espera irrazonable en el proceso contencioso administrativo, con la consecuente imposibilidad de acceder rápidamente a la tutela judicial del derecho reclamado.

Consideramos que el agravio constitucional es manifiesto, por lo que debería declararse la inconstitucionalidad de dicha norma.

## **VI. II. La notificación de la demanda al Estado.**

En este punto, la Ley 25.344 establece en su artículo 9° que el traslado debe efectuarse por oficio dirigido al Ministerio, Secretaría de la Presidencia de la Nación o entidad autárquica pertinente; y agrega *“Cuando la notificación se cursara a Ministerio o Secretaría de la Presidencia diversa al que legalmente corresponde, los plazos de contestación sólo comenzarán a correr desde la efectiva recepción del oficio por el organismo competente, acreditada mediante el sello de su mesa de entradas”*.

Las dudas que se plantean en torno a esta norma, se refieren en primer término a que no queda claro quién determinará cuál es el Ministerio o Secretaría de la Presidencia que *legalmente* corresponde. Si el oficio ha sido ordenado por el juez interviniente dirigido a una determinada dependencia, organismo, ministerio, etc., es porque ha juzgado pertinente o legalmente correcto comunicar allí la resolución judicial que se debe notificar.

Por otra parte, tampoco es claro cómo se recibiría un oficio en una mesa de entradas de una repartición pública diversa a la que va dirigido por orden judicial.

Además, el tiempo que demore el receptor del oficio en trasladarlo al Ministerio o Secretaría que “legalmente corresponde” no está previsto en la norma, por lo cual quedará a su exclusivo arbitrio cuándo realizar esa transmisión y, por ende, diferirá -a su criterio- el comienzo del plazo para contestar la demanda por parte del Estado.

### **VI. III. El plazo para contestar la demanda.**

La modificación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ha puesto claridad en la cuestión referida al plazo que tiene el Estado para contestar la demanda, ya que la supresión del juicio sumario en el ámbito federal y la unificación de los procesos sumario y ordinario así como del plazo para oponer excepciones con el de la demanda (artículos 319 y 346) han transformado en letra muerta el plazo de treinta días contenido en el artículo 9° de la Ley 25.344, manteniendo únicamente el plazo de sesenta días, en el que deben también plantearse las excepciones previas.

Los problemas subsistirían, no obstante, en aquellos trámites que han sido declarados sumarios por leyes especiales, como es el caso de la expropiación o el traslado que se otorga al Estado Nacional en los recursos directos.

### **VI. IV. La prueba.**

El régimen de la prueba en el contencioso administrativo es básicamente el mismo que en el proceso civil, aunque existen algunas normas de derecho procesal administrativo que se apartarían de ese principio.

Ello es así porque, obviamente, la dinámica probatoria es diversa pues la mayor parte de la prueba se encuentra reunida en el expediente administrativo y porque existen preceptos ajenos al ámbito del derecho procesal, tal como señala Gordillo.

Con relación a **la carga de la prueba** en el proceso contencioso administrativo, cabe decir que la cuestión se vincula necesariamente con la presunción de legitimidad de los actos administrativos. El proceso se inicia con tal premisa y corresponderá al actor la prueba de los vicios del acto, circunstancia que no difiere de los principios

generales. No obstante, debe tenerse en cuenta que la presunción de legitimidad no será eficaz para reemplazar la prueba en caso de falta de elementos, por lo que del análisis del expediente administrativo deberá surgir evidente que la Administración ha acreditado que los antecedentes allí obrantes justifican el dictado del acto.

En cuanto a los límites probatorios, algunos autores sostienen que es inadmisibles la prueba de los hechos no alegados en el expediente administrativo (porque se violaría el principio de congruencia). Sin embargo, otros entienden que el principio de oficialidad que comprende la instrucción de oficio a cargo de la Administración impide limitar la cuestión debatida a los hechos probados en sede administrativa pues el procedimiento administrativo no busca obtener una verdad formal sino material o real, y no puede pretenderse que ello se desnaturalice por el sólo hecho de cambiar de sede. Este criterio ha sido sostenido también por la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación (por ejemplo, en *Dictámenes 203:47*) y por la jurisprudencia de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.

En lo atinente al valor probatorio de los expedientes administrativos, cabe decir que no constituyen plena prueba a favor de la Administración, aunque sí puede constituir prueba en su contra y a favor del particular. Tal como afirma Bielsa, la prueba instrumental reviste una importancia descollante en el proceso contencioso administrativo, por ser la forma documental la que predomina en la esfera de la actuación de la Administración; en efecto, ésta se manifiesta en forma actuada de forma tal que su actuación queda registrada en un expediente que constituye la base de todo el control posterior.

Cabe referirse especialmente a la prueba de absolución de posiciones contra el Estado. En este punto, consideramos que la citación a absolver posiciones al Estado Nacional, aunque se realice a su representante, no resulta pertinente, pues el Estado no tiene otra actuación personal que no sea la de los actos que expresan su voluntad (sean leyes, sentencias o actos administrativos).

#### **VI. V. Casos en que el Estado es actor.**

La Ley 19.549 contempla esta posibilidad en su artículo 27. En tal sentido, el Estado también puede promover por sí una acción ante el poder judicial, alegando ante éste pretensiones civiles o contencioso administrativas.

Podría darse el caso de una demanda del Estado Nacional contra una persona física o jurídica privada o pública no estatal en procura de la ejecución de un contrato regido por el derecho privado, la verificación de un crédito en el ámbito de un concurso preventivo o una quiebra, la fijación de una indemnización por responsabilidad extracontractual fundada en normas civiles, etc.

Pero el Estado también puede promover una demanda destinada a satisfacer una pretensión contencioso administrativa, como por ejemplo cuando promueve la acción de lesividad destinada a obtener la declaración de nulidad de un acto administrativo; cuando inicia el juicio de expropiación; cuando promueve pretensiones de naturaleza ejecutiva llamadas vulgarmente “ejecuciones fiscales” cuyo objeto es obtener en la instancia judicial el cobro de impuestos y tasas.

El citado artículo 27 establece que *“No habrá plazos para accionar en los casos en que el Estado o sus entes autárquicos fueren actores, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción”*.

Tal como sostiene Hutchinson, el Estado o sus entes descentralizados no tienen otro plazo para accionar que el de prescripción del derecho sustancial discutido.

En este punto, cabe decir que si el Estado debe iniciar la demanda de lesividad para obtener la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo por ser el acto irregular, es decir nulo de nulidad absoluta, el plazo para hacerlo es imprescriptible.

En el caso del acto regular -pero anulable, por contener vicios que no llegan a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales- el acto será anulable en sede judicial. En cuanto al plazo que tendrá el Estado para promover el juicio, se trata del plazo de prescripción, aunque esta cuestión merece algunas consideraciones.

Compartimos el criterio de Hutchinson al decir que, no habiendo otra, debe aplicarse analógicamente la prescripción establecida en el artículo 4023 del Código Civil, para *“interponer la acción de nulidad de los actos anulables”* que es de diez

años. En cambio, Gordillo sostiene que la impugnación judicial del acto anulable, por parte del Estado, prescribe a los dos años (artículo 4030 del Código Civil). Consideramos que esta norma no es aplicable analógicamente dado que la acción de nulidad allí normada se refiere a vicios que la Ley 19.549 prevé como susceptibles de ser sancionados con la nulidad absoluta.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARGAÑARAZ, Manuel, Tratado de lo Contencioso Administrativo, LEX, 1988
- BIANCHI, Alberto y TAWIL, Guido S., Proceso administrativo y constitucional, Ciencias de la Administración, 1992
- CANOSA, Armando, Influencia del derecho a la tutela judicial efectiva en materia de agotamiento de la instancia administrativa, ED, 166-992
- CASSAGNE, Juan Carlos, El Acto Administrativo, Abeledo-Perrot, 1978
- CASSAGNE, Juan Carlos, Acerca de la caducidad y prescripción de los plazos para demandar al Estado Nacional, ED, 45
- CASSAGNE, Juan Carlos (Director), Cuestiones del Contencioso Administrativo, LexisNexis, 2007
- CASSAGNE, Juan Carlos, El acceso a la justicia administrativa, Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Derecho Administrativo (Universidad de Buenos Aires, 2004)
- COMADIRA, Julio (con la colaboración de Laura MONTI), Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos anotada y comentada, La Ley, 2002
- GARCÍA PULLÉS, Fernando R., Tratado de lo Contencioso Administrativo, Hammurabi, 2004
- GORDILLO, Agustín, La prueba en el derecho procesal administrativo, LL 1996-A-1398 y sig.
- GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Fundación de Derecho Administrativo
- HUTCHINSON, Tomás, Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549, Astrea, 2002
- HUTCHINSON, Tomás, Derecho Procesal Administrativo, Rubinzal-Culzoni, 2009



HUTCHINSON, Tomás, Las pretensiones de las partes en el proceso administrativo provincial del Neuquén, ED, 129-733

MAIRAL, Héctor A., Control judicial de la Administración Pública, Depalma, 1984

MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo-Perrot, 1981

MUÑOZ, Guillermo A., Inmunidad del poder: la inactividad administrativa, LL 1990-B- 891

PERRINO, Pablo E., La inactividad administrativa y su control judicial, RAP 269

PERRINO, Pablo E., El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, en la obra Proceso Administrativo (dirigida por Tomás HUTCHINSON, Rubinzal-Culzoni, 2003

SISELES, Osvaldo y VINCENTI, Rogelio E., La ley de emergencia 25.344 y el proceso contencioso administrativo,

TAWIL, Guido S., Administración y Justicia, Depalma, 1993