

Ernesto Alberto Marcer

# DEMANDAS CONTRA EL ESTADO

*Razonabilidad de las condiciones  
especiales de su admisibilidad*

Un estudio sobre los requisitos exigidos  
por el ordenamiento jurídico para demandar al Estado  
y el análisis de la constitucionalidad de cada uno de ellos.

2ª edición actualizada

**AD·HOC**

## ÍNDICE

<i>Prólogo</i> .....	15
----------------------	----

### CAPÍTULO I

#### INTRODUCCIÓN

1. Los objetivos perseguidos .....	19
2. Marco teórico .....	20
2.1. La importancia de la causa contencioso-administrativa y su diferencia con las restantes demandas contra el Estado .....	20
2.1.1. La causa contencioso-administrativa <i>stricto sensu</i> .....	20
2.1.2. Causa que deba resolverse mediante la aplicación preponderante de normas o principios de derecho administrativo por encontrarse presuntamente vulnerados derechos o intereses de carácter administrativo .....	24
2.1.3. Causa regida por el derecho administrativo que no es causa contencioso-administrativa <i>stricto sensu</i> .....	26
2.1.4. Causa regida por el derecho privado. Solo el Congreso nacional puede establecer requisitos especiales en estos casos .....	27

2.2. La razón de ser de los requisitos exigidos que diferencian la admisibilidad de la acción contencioso-administrativa de las restantes acciones . . . . .	28
3. Objetivo. Hipótesis . . . . .	30

## CAPÍTULO II

### HISTORIA DE LA DEMANDABILIDAD ESTATAL EN EL DERECHO FEDERAL ARGENTINO

1. Antecedentes. La distinta interpretación de la teoría de la división de poderes y los diversos sistemas contencioso-administrativos . . . . .	31
1.1. Sistema francés . . . . .	31
1.2. Sistema anglosajón . . . . .	34
1.3. En nuestro derecho . . . . .	35
2. El período anterior a la Constitución Nacional de 1853	35
3. Desde la sanción de la Constitución en 1853 hasta la ley 19.549 de 1972 . . . . .	39
4. La Ley nacional 19.549 de Procedimientos Administrativos . . . . .	46
5. Los proyectos de Código Contencioso Administrativo Federal y la ley 25.344 . . . . .	47

## CAPÍTULO III

### DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE LAS CAUSAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO FEDERAL

1. El sistema en general . . . . .	53
1.1. Impugnación judicial de actos administrativos de alcance particular . . . . .	53
1.2. Impugnación judicial de actos administrativos de alcance general . . . . .	53

1.3. Demandas contra el Estado nacional y sus entidades autárquicas no impugnatorias de actos regidas por el derecho administrativo . . . . .	54
1.4. Impugnación judicial de actos administrativos o jurisdiccionales por vía de recurso directo . . . . .	56
2. Situaciones especiales. Amparo y vías de hecho, amparo por mora y acciones declarativas . . . . .	56
2.1. Amparo y vías de hecho . . . . .	56
2.2. Amparo por mora de la Administración . . . . .	61
2.3. Acciones meramente declarativas . . . . .	61
3. La Administración actora . . . . .	63

CAPÍTULO IV

DESCRIPCIÓN DE LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DE LAS DEMANDAS CONTRA EL ESTADO NACIONAL Y SUS ENTIDADES AUTÁRQUICAS. EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y SUS CONSECUENCIAS. EL PLAZO DE CADUCIDAD

1. La impugnación judicial de las “vías de hecho” y “hechos administrativos” realizados por la Administración pública nacional “centralizada”, “descentralizada burocráticamente” o “desconcentrada” y las “entidades autárquicas” . . . . .	65
2. La impugnación judicial de los actos administrativos de alcance particular, emanados del Estado nacional y de sus entidades autárquicas . . . . .	66
2.1. El acto definitivo (art. 23, inc. a) de la L.P.A.) . . . . .	66
2.2. El agotamiento de la instancia administrativa en la Administración centralizada y desconcentrada. Recurso jerárquico y recurso de reconsideración . . . . .	67
2.3. El agotamiento a través del recurso jerárquico; el modo de contar el plazo para su interposición y las condiciones de la notificación del acto a recurrir . . . . .	67

2.4. El agotamiento de la vía administrativa a través del recurso de reconsideración en los actos del Poder Ejecutivo nacional . . . . .	73
2.5. El agotamiento de la instancia administrativa en las entidades autárquicas . . . . .	77
2.5.1. Actos que emanan de la autoridad superior de la entidad . . . . .	77
2.5.2. Actos que emanan de órganos inferiores a la “autoridad superior del ente”. . . . .	79
2.6. Contenido de los recursos necesarios para agotar la vía administrativa . . . . .	80
2.7. Consecuencias de la falta de interposición en término de los recursos . . . . .	82
2.8. El acto equiparable al definitivo (art. 23, inc. b), L.P.A.) . . . . .	82
2.9. Los actos interlocutorios y de mero trámite . . . . .	86
2.10. La condición de ser “nuevo”, requisito imprescindible tanto para la impugnación judicial como para la recurribilidad en sede administrativa . . . . .	87
2.11. Lo relativo al silencio o ambigüedad de la Administración (art. 23, inc. c), L.P.A.). . . . .	88
2.12. La impugnación del acto administrativo de alcance general . . . . .	91
2.13. La impugnación directa . . . . .	92
2.14. La impugnación indirecta . . . . .	92
3. El plazo de caducidad . . . . .	94
4. Otras cuestiones . . . . .	95
4.1. La impugnación por vía reconvencional . . . . .	95
4.2. Las demandas no impugnatorias de actos. Necesidad de reclamo . . . . .	95
5. La situación del Poder Legislativo y del Poder Judicial . . . . .	101
6. Los recursos directos contra actos administrativos . . . . .	102

CAPÍTULO V

DE LAS CONDICIONES ESPECIALES DE ADMISIBILIDAD  
DE LAS DEMANDAS CONTRA EL ESTADO.  
LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMACIÓN ESPECIAL

1. La legitimación especial (derecho subjetivo o interés legítimo) . . . . .	105
2. La cuestión de la legitimación procesal . . . . .	105
3. Concepto de interés simple, interés legítimo y derecho subjetivo . . . . .	107
4. La situación jurídica (legitimación) y la protección judicial en el derecho federal . . . . .	115
5. La cuestión en el derecho provincial . . . . .	119

CAPÍTULO VI

DE LAS CONDICIONES ESPECIALES  
DE ADMISIBILIDAD. EL PAGO PREVIO

. . . . .	123
-----------	-----

CAPÍTULO VII

EL CONCEPTO DE RAZONABILIDAD  
Y SU CONTROL JUDICIAL

1. Régimen de control de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico argentino . . . . .	127
1.1. La tipología de la Constitución argentina . . .	127
1.2. El control constitucional en la República Argentina . . . . .	129
1.3. La presunción de constitucionalidad . . . . .	133
1.4. La sustancia del control de constitucionalidad . . . . .	140
2. ¿Existen reglas fijas para el análisis de la razonabilidad? . . . . .	147

## CAPÍTULO VIII

## EL ANÁLISIS PARTICULARIZADO DE LA RAZONABILIDAD DE LAS CONDICIONES ESPECIALES DE ADMISIBILIDAD DE LAS DEMANDAS CONTRA EL ESTADO

1. Preliminar. Lo que no será objeto de análisis . . . .	149
1.1. El ritualismo inútil como excepción al requisito de agotamiento de la vía administrativa, el que si bien ha de tenerse como vigente, resulta una cuestión de hecho . . . . .	149
1.2. La cuestión de los plazos encadenados en el juego de los arts. 25, 30 y 31 de la Ley nacional de Procedimientos Administrativos . . . . .	153
2. La finalidad de los requisitos y el método de análisis . . . . .	155
2.1. La finalidad de los requisitos . . . . .	155
2.2. El método de análisis . . . . .	157
3. ¿Es razonable el requisito de agotamiento de la vía administrativa? . . . . .	158
3.1. El fin perseguido . . . . .	158
3.2. Análisis de razonabilidad. Situaciones análogas en la Convención Americana de Derechos Humanos y la mediación obligatoria . . . . .	159
4. ¿Es razonable el requisito de impugnar los actos administrativos en sede administrativa o en sede judicial en plazo breve? . . . . .	162
4.1. El fin perseguido . . . . .	162
4.2. Análisis de razonabilidad. La situación análoga más cercana: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 338 del CPCCN y el art. 251 de la L.S. . . . .	162
5. ¿Es razonable establecer una legitimación restrictiva para impugnar los actos administrativos en sede judicial? . . . . .	165
5.1. El fin perseguido . . . . .	165
5.2. Análisis de razonabilidad . . . . .	166

6. ¿Es razonable el requisito del pago previo para impugnar los actos administrativos en sede judicial?	167
6.1. El fin perseguido . . . . .	167
6.2. Análisis de razonabilidad . . . . .	167

CAPÍTULO IX

CONCLUSIONES

. . . . .	169
<i>Bibliografía</i> . . . . .	171