



## ÍNDICE SUMARIO

### CAPÍTULO IX EL OBJETO DEL PROCESO

I. Introducción	7
II. Relación entre el objeto del proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva	9
III. Los conceptos de acción, demanda y pretensión	10
IV. La acción procesal	11
1. Preliminar	11
2. Conceptos diversos	12
3. El derecho de acción y el proceso administrativo	16
4. ¿Acción o recurso procesal administrativo?	16
V. La demanda	19
VI. La pretensión	20
1. Preliminar	20
2. Noción	21
3. Elementos de la pretensión procesal	22
A. Consideraciones generales	22
B. Sujetos y órgano decisorio de las pretensiones	23
a) Las partes	23
b) El órgano judicial	24
C. El elemento objetivo	25
D. La causa de la pretensión	25
4. Naturaleza jurídica de la pretensión	27
VII. Relación entre la acción, la demanda y la pretensión	27
1. Preliminar	27
2. Acción y pretensión	28
3. Acción y demanda	29
4. Demanda y pretensión	30
5. Acción, demanda y pretensión	30

### CAPÍTULO X LAS PRETENSIONES ADMINISTRATIVAS

I. Introducción	33
II. Derecho al proceso administrativo	36
III. El proceso administrativo y las pretensiones	37
IV. La pretensión procesal administrativa	38
1. Noción	38
2. Notas específicas	40
3. Naturaleza	42
4. Contenido de la pretensión	43
5. Clases de las pretensiones	46
6. La posición de la demandada frente a las pretensiones de la actora	48
7. Una "acción", varias pretensiones	48
8. Acumulación de pretensiones	51
A. Noción	51
B. Sus particularidades en el proceso administrativo	51
C. Clases	53
D. Fundamento	55

9. Separación de pretensiones	55
10. Efectos de la pretensión	56
V. La admisibilidad de las pretensiones	56
1. Los dos juicios del tribunal respecto de las pretensiones	56
2. Los requisitos de admisibilidad de las pretensiones	57
VI. Clasificación de las pretensiones administrativas	61
VII. Clases de pretensiones que pueden plantearse en los procesos administrativos	62
1. Pretensión de plena jurisdicción	62
A. Noción	62
B. Legitimación	64
C. Posibles pretensiones a plantear en el proceso de plena jurisdicción	65
D. Procedimiento	66
E. Alcance del decisorio	67
F. Regulación en los distintos ordenamientos	67
a) Expresamente como de plena jurisdicción	67
b) Sin denominarlo de "plena jurisdicción", pero con un régimen similar	68
c) Regulándolo como un proceso ordinario o como un único proceso	68
d) Aplicación del Código Procesal Civil y Comercial	69
2. Pretensión de ilegitimidad, de nulidad o anulatoria	70
A. Preliminar	70
B. Regulación de la pretensión	71
a) Provincias que la regulan especialmente	71
b) Provincias que no la regulan especialmente, pero que regulan un régimen similar	72
c) Provincias que regulan un único proceso sin especificar particularmente esta pretensión	72
d) Ordenamientos que regulan la cuestión como un "proceso al acto"	73
e) Ordenamientos que carecen de Código Procesal Administrativo	73
C. Causales	73
D. Legitimación	79
E. Procedimiento	80
F. Finalidad	81
3. Pretensión de ilegalidad de un reglamento	81
4. Pretensión de nulidad del acto por la Administración	82
5. La pretensión de interpretación.	82
A. Preliminar	82
B. Naturaleza de la pretensión de interpretación	91
a) Pretensión de carácter declarativo	91
b) Diferencia con otras pretensiones declaratorias	92
C. Interpretación que se pretende cuestionar	93
D. Legitimación	93
a) Legitimación activa	93
b) Legitimación pasiva	95
E. Los requisitos de admisibilidad en la pretensión de interpretación	95
a) Análisis de la aplicación de los requisitos comunes a la pretensión de interpretación	95
b) La vía previa	95
c) Plazo para iniciar la demanda	97
d) Ausencia de pretensión paralela	98
F. Trámite	99
G. Efectos del decisorio del tribunal	101
H. Conclusión	101
6. Pretensión de declaración de certeza.	102
A. Regulación expresa	102
B. La falta de regulación y la aplicación de las normas del proceso civil y comercial	102

C. Naturaleza	104
D. La pretensión de certeza regulada en los procesos administrativos	105
a) ¿Es una pretensión autónoma o es la que legisla el proceso civil?	105
b) Posición que sostiene que es una pretensión autónoma	106
c) Nuestra posición	108
d) Requisitos	108
e) Diferencias con la pretensión de interpretación	109
7. Pretensión de amparo por mora	109
8. Pretensión indemnizatoria	111
9. Pretensión de ejecución	111
10. Pretensión de cesación de vías de hecho	112
11. Carácter de las enumeraciones	112
A. La enumeración enunciativa en algunos códigos, taxativa en otros	112
B. Distintas pretensiones no reguladas en los códigos procesales administrativos	113
12. La pretensión "autosatisfactiva"	117
A. Noción	117
B. Naturaleza jurídica	119
C. Caracteres	119
D. Fundamento	119
E. Objeciones	121
F. Procedencia	122
a) Carácter restrictivo	122
b) Presupuestos	124
c) La "autosatisfactiva" y la Administración	124
G. Importancia	125

## CAPÍTULO XI DE LAS PARTES PROCESALES

I. Nociones generales	127
II. Principios aplicables	131
1. Enumeración	131
2. Principio de dualidad de partes	131
3. Principio de igualdad de partes	132
4. Principio de contradicción de partes	133
III. Determinación de los elementos subjetivos	134
1. La pretensión, los sujetos postulantes y el órgano decisorio	134
2. Las partes en el proceso	137
A. Preliminar	137
B. Noción	138
C. Clasificación de las distintas posiciones procesales	140
a) Partes originarias	140
b) Partes secundarias	140
D. Capacidad para ser parte	141
E. Transformación de la posición de parte	142
F. Reemplazo de los sujetos (sucesión o sustitución procesal)	143
a) Preliminar	143
b) Sucesión procesal	143
c) Sustitución procesal	144
d) Diferencias entre uno y otro instituto	145
G. Pluralidad de partes	145
a) Consideraciones generales	145
b) El litisconsorcio	146
b.1) La relación litisconsorcial	146
b.2) El litisconsorcio simple	146
b.3) El litisconsorcio necesario	147

3. La intervención procesal	148
4. Los terceros	149
A. Preliminar	149
B. Noción	150
C. Interpretación restrictiva de la intervención de terceros	151
D. Naturaleza jurídica	152
E. Requisitos comunes a la intervención de los terceros	153
F. Formas de la intervención de terceros	153
a) Preliminar	153
b) La intervención voluntaria	153
c) La intervención provocada	154
d) Intervención necesaria	155
G. Procedimiento	156
H. La diferente actuación de los terceros en el proceso	156
a) Intervención excluyente	156
b) Intervención coadyuvante (adhesiva autónoma)	157
c) Intervención asistente (adhesiva simple)	157
d) Intervención sustituyente	158
I. Los terceros en el proceso administrativo	158
a) La aplicación de las normas de los códigos procesales civiles y comerciales	158
J. Diferencia con los terceristas	159
IV. Las partes en el proceso administrativo	159
1. La existencia de partes en el proceso administrativo	159
2. "Procesos al acto"	161
3. Quiénes pueden ser partes	162
4. Clases de partes	164
A. Consideraciones generales	164
B. El demandante	164
a) Noción	164
b) Pluralidad de partes respecto de la posición demandante	165
C. El demandado	165
a) Noción. Quiénes pueden ser demandados en el proceso administrativo	165
b) El demandado en el caso de que se impugne el acto que resolvió el recurso de alzada en el orden nacional o supuestos similares	167
c) Caso de la impugnación indirecta de un acto de alcance general	168
d) Los procesos "sin demandado"	169
e) Pluralidad de partes respecto de la posición demandada	169
5. Sucesión o sustitución procesal	170
6. Litisconsorcio	170
A. Supuestos comunes	170
B. ¿Hay supuestos de litisconsorcio necesario en los procesos administrativos?	171
7. Coadyuvantes	173
A. Preliminar	173
B. Finalidad	173
C. Admisibilidad de la intervención	174
D. Noción	174
E. Naturaleza	174
F. Tipos de coadyuvantes	176
a) Apreciaciones preliminares	176
b) Coadyuvante adhesivo	178
c) Coadyuvante litisconsorcial	178
G. Caracteres	178
H. De qué parte puede ser coadyuvante	180

I. Intervención en el proceso	182
a) Consideraciones generales	182
b) Conductas que puede seguir el coadyuvante	182
J. Legitimación	184
K. Efectos	184

## **CAPÍTULO XII DE LA CAPACIDAD Y POSTULACIÓN PROCESAL**

I. Precisiones preliminares	187
II. La capacidad	188
III. La capacidad para ser parte	190
IV. Capacidad procesal	191
1. Principio general	191
2. Aproximación a la noción de capacidad procesal	192
3. Protecciones procesales especiales	194
A. Sectores analizados	194
B. Protección procesal de los menores	194
C. Entidades colectivas no dotadas de personalidad jurídica	195
D. Uniones sin personalidad	197
E. Entidades corporativas	198
V. Postulación procesal	199
1. Consideraciones generales	199
2. Postulación mediante técnicos en Derecho	199
3. Postulación del Estado	199
VI. Actuación por poder y representación legal	200
1. Presentación enjuicio de persona por un derecho que no es propio	200
2. Representación procesal	200
3. Justificación de la personería	201
4. Cesación de la representación	201
5. Alcances de la representación	202
6. Unificación de la personería	203
A. Diferencia con unificación de representación	203
B. Ventajas	203
C. Procedencia.	203
VII. La defensa de las provincias enjuicio.	204
1. El fiscal de Estado.	204
A. Apreciaciones generales	204
B. El fiscal de Estado en la Provincia de Buenos Aires	205
C. La representación y patrocinio de los municipios bonaerenses	206
2. El procurador general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	207
VIII. La defensa procesal del Estado nacional enjuicio	207
1. La Procuración del Tesoro	207

## **CAPÍTULO XIII LA LEGITIMACIÓN**

I. Consideraciones generales	211
II. Noción	212
III. Naturaleza jurídica	218
1. Requisito procesal de admisión de la pretensión.	218
2. Causa o caso y legitimación	219
A. Confusión de la doctrina	219
B. Algunas precisiones sobre las nociones de conflicto, litigio, controversia y causa o caso	221
IV. La legitimación y la tutela judicial efectiva	222
V. El fundamento de la legitimación	225

VI. La legitimación en el proceso administrativo	227
1. Preliminar	227
2. La pretensión y la legitimación	228
VII. Clases de legitimación	230
1. Consideraciones generales	230
2. Legitimación activa.	230
A. Concepto y naturaleza	230
B. Legitimación activa de las personas físicas y jurídicas	231
C. Legitimación activa directa de las Administraciones Públicas	232
D. Los fiscales de Estado y el procurador general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	232
E. El defensor del pueblo	233
a) En el orden nacional	233
b) En el orden local	236
F. El Ministerio Público	236
G. Las corporaciones y los gremios	237
H. Las asociaciones intermedias	237
I. Los legisladores	238
a) El legislador como titular de una situación jurídica	238
b) Los precedentes jurisprudenciales	240
3. Legitimación pasiva	241
A. Concepto	241
B. Situación común: el Estado (lato sensu)	241
C. Personas no estatales que ejercen prerrogativas públicas	242
D. El Tribunal de Cuentas	243
E. En la pretensión de lesividad	243
F. En las pretensiones de ejecución de actos	243
G. En las medidas judiciales necesarias para el ejercicio de las prerrogativas y competencias	244
H. Ausencia de demandado	244
4. Legitimación de terceros	244
A. Coadyuvantes	244
B. Terceros	245
VIII. Procedimiento para el análisis de la legitimación	245
1. Régimen jurídico	245
2. Procedimiento	246
A. La falta de legitimación activa puede ser apreciada ex officio	246
B. Momento procesal en que se exige su concurrencia	248
C. Apreciación de su concurrencia	248
D. El reconocimiento de la legitimación en vía administrativa	249
E. Falta de legitimación	250
IX. Las distintas situaciones jurídicas subjetivas	250
1. Preliminar	250
2. Legitimación directa	251
A. Titularidad de la situación jurídica subjetiva. Derecho subjetivo	251
a) Consideraciones generales	251
b) No es la naturaleza del objeto sino la pretensión la que exige un derecho subjetivo	253
c) Derecho subjetivo público y privado	255
d) Noción	255
B. Interés legítimo. Interés individual	256
C. El interés jurídicamente tutelado	262
3. Legitimación indirecta	264
A. Preliminar	264

B. Interés plural	267
a) Nociones generales	267
b) La habitual confusión entre los intereses colectivos y los difusos	267
c) El derecho o interés colectivo	270
d) Intereses difusos	271
C. Interés simple	273
D. El afectado	273
X. La posición jurídica que permite la legitimación activa según la pretensión deducida	276
1. Legitimación para deducir pretensiones de anulación de un acto	276
A. Criterios generales	276
B. Interés en la nulidad	277
2. Legitimación para ejercer pretensiones de plena jurisdicción	278
A. Criterios generales	278
B. Legitimación en función de la titularidad de una relación jurídica	280
3. Legitimación para impugnar reglamentos o actos de alcance general	281
A. Impugnación directa	281
a) Derecho subjetivo	281
b) Idéntica a la impugnación de actos	281
c) Legitimación corporativa	282
d) Legitimación de las asociaciones	282
B. Impugnación indirecta	282
4. Legitimación en las pretensiones contra vías de hecho	282
5. Legitimación para accionar por silencio de la Administración	282
6. Legitimación para peticionar por amparo por mora	283
A. Quien es parte en un procedimiento administrativo	283
B. Terceros interesados que intervienen en un amparo por mora	285
C. Colegitimación	285
D. Defensor del pueblo	285
E. Falta de legitimación	286
a) Principio general	286
b) Los entes estatales	286
7. Legitimación en la pretensión de interpretación	287
8. Legitimación en la pretensión de la reparación de daños y perjuicios	287
XI. Criterio amplio	287
XII. Alcance de la legitimación en sede administrativa	288
XIII. Conclusión	288

## CAPÍTULO XIV

### LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACTIVIDAD

I. Los requisitos de admisibilidad de la pretensión procesal administrativa o presupuestos procesales	291
1. Noción	291
2. La cuestión en los procesos administrativos	294
II. Clasificación de los presupuestos procesales	298
III. Presupuestos de la actividad en el proceso administrativo	300
1. La vía administrativa previa	300
A. El agotamiento de la vía administrativa: supuestos	300
B. El fundamento de la vía administrativa previa.	303
C. Constitucionalidad de tal requisito	306
D. La realidad	307
E. La situación en el Derecho positivo	310
a) En el Derecho Comparado	310
b) En nuestro ordenamiento	315

F. Cuestiones en el orden nacional	316
a) Nacimiento de la vía administrativa previa: el reclamo administrativo previo	316
b) La vía recursiva	319
c) La vía del reclamo administrativo previo	320
d) Inexistencia de interrelación de las vías "impugnativa" y "reclamatoria"	322
e) Reducción de los casos de innecesariedad del reclamo administrativo previo	324
f) La vía administrativa contra reglamentos	325
g) La vía administrativa contra los actos separables de los contratos	325
h) Conductas impugnables	326
G. Cuestiones en el orden local	327
a) Apreciaciones generales	327
b) Buenos Aires	328
c) Catamarca	329
d) Chaco	329
d. 1) Formas de la actividad administrativa lesivas. Requisitos	329
d.1.a) Actos administrativos.	329
d.1.b) Actos de alcance general	329
d.1.c) Actos administrativos que se refieran a contratos y concesiones	329
d.1.d) Denegación tácita	330
e) Chubut	330
f) Córdoba	330
f.1) Causas administrativas	330
f.2) Agotamiento de la vía administrativa	331
g) Corrientes	331
g.1) Vía administrativa previa	331
g.2) Innecesariedad de la vía previa	331
h) Entre Ríos y Formosa	332
h.1) Preliminar	332
h.2) Requisitos para la impugnación de las conductas administrativas lesivas	332
h.2.a) Actos administrativos	332
h.2.b) Hechos	333
h.2.c) Denegación tácita	333
h.3) Actos de órganos desconcentrados o entes descentralizados	333
h.4) Actos reproductores de otros consentidos	333
i) Jujuy y Santiago del Estero	334
i. 1) Requisitos para que sea procedente el "recurso"	334
i.1.a) Decisiones administrativas	334
i.1.b) Actos de alcance general	334
i.1.c) Caso en que es innecesario el reclamo previo	334
i.1.d) Acto denegatorio	334
j) La Pampa	335
j.1) Preliminar	335
j.2) Requisitos para que sea admisible cuestionar la actividad estatal	335
j.2.a) Actos administrativos	335
j.2.b) Actos de contenido general	335
j.3) Innecesariedad del reclamo previo	336
k) La Rioja	336
k.1) Preliminar	336
k.2) Actos impugnables	336
k.2.a) Denegación expresa	336
k.2.b) Innecesariedad del reclamo previo	336
k.2.c) Actos de alcance general y contratos	336
k.3) Hechos	336
k.4) Actos reproducidos	337



l) Mendoza	337
l.1) Preliminar	337
l.2) Necesidad de la vía previa	337
l.3) Denegación tácita	338
l.4) Los hechos administrativos	338
m) Misiones	338
m.1) Conductas impugnables	338
m.1.a) Acto impugnable	338
m.1.b) Hechos administrativos	339
m.2) Innecesariedad del reclamo previo	339
n) Neuquén	339
n. 1) Resolución expresa o tácita que agote la vía administrativa	339
n.2) Innecesariedad de la vía previa	340
ñ) Río Negro	340
ñ. 1) Agotamiento de la vía administrativa	340
ñ.2) Silencio administrativo	340
o) Salta	340
o.1) Denegación previa expresa o tácita	340
o.2) Denegación tácita	341
p) San Juan	341
p.1) Reclamación previa	341
p.2) Innecesariedad del reclamo	341
p.3) Denegación tácita	342
q) San Luis	342
q.1) Preliminar	342
q.2) Denegación tácita	342
r) Santa Cruz	342
r.1) Preliminar	342
r.2) Requisitos para la promoción de las "acciones"	342
r.2.a) Vía administrativa previa.	342
r.2.b) Excepciones a la vía administrativa previa	343
s) Santa Fe	343
t) Tierra del Fuego	344
t.1) El acto denegatorio previo	344
t.1.a) El acto definitivo	344
t.1.b) Acto asimilable a definitivo	344
t.1.c) Acto que agota la instancia administrativa	345
t.1.d) Entes descentralizados	346
t.2) Denegatoria por silencio de la Administración	346
t.3) Impugnación de los actos de alcance general	346
t.3.a) Vía previa administrativa.	346
t.3.b) Requisitos	347
t.4) Hechos	347
t.5) Vías de hecho	348
u) Tucumán	348
u.1) Agotamiento de la vía administrativa	348
u.2) Innecesariedad de la vía previa	348
v) Ciudad Autónoma de Buenos Aires	349
v.1) Agotamiento de la vía administrativa	349
v.2) Innecesariedad del agotamiento previo	349
v.3) Silencio administrativo	350
v.4) Vías de hecho	350
H. ¿Es renunciable la vía administrativa previa?	350
I. Consecuencias del incumplimiento del agotamiento de la vía administrativa previa	351

2. Demanda en tiempo	351
A. El plazo para promover el pleito	351
a) Preliminar	351
b) El vencimiento del plazo para iniciar la acción	353
B. Naturaleza jurídica	354
C. El fundamento de tales plazos	355
a) La importancia del tiempo	355
b) Las razones argüidas	356
c) Las críticas	358
d) Ductilidad interpretativa entre los principios de seguridad jurídica y <i>pro actione</i>	360
D. La constitucionalidad de los plazos para demandar al Estado	363
E. Antecedentes del plazo regulado en nuestros ordenamientos	365
a) Preliminar	365
b) Legislación española	365
c) Las Constituciones de 1873 y 1889 de la Provincia de Buenos Aires	368
d) Situación existente al sancionarse el Código "Várela"	370
e) Sentido del sistema	370
F. Su recepción en el Derecho Comparado	371
G. Caracteres del plazo	375
H. Plazos en el orden nacional	376
a) Distintos plazos	376
b) Conductas que deben ser impugnadas en el plazo del artículo 25	377
I. Plazos en el orden local	381
J. Cómputo del plazo	384
a) Distintos supuestos	384
b) El caso del silencio	391
c) El supuesto de la pretensión de interpretación	391
d) Días hábiles judiciales	392
e) Plazo de gracia	393
f) Plazos por meses o años	393
K. Es indiferente el tipo de irregularidad del acto para la aplicación del plazo	393
a) Algunas precisiones acerca del acto administrativo nulo	393
b) Las normas que regulan el plazo no distinguen según sea la sanción aplicable al acto defectuoso	397
L. Improcedencia de la aplicación del plazo	400
a) Pretensiones no impugnadoras de actos	400
b) El caso de los daños y perjuicios derivados de un acto nulo	401
M. El caso del silencio administrativo	403
a) Preliminar	403
b) En el orden nacional	403
b. 1) Régimen "general"	403
b.2) La ley 25.344 y el silencio ante el reclamo administrativo previo	406
b.2.a) La reforma del artículo 31 de la LNPA	406
b.2.b) Las interpretaciones	408
b.2.c) Análisis de la norma	410
b.2.d) ¿Desde cuándo comienzan los "plazos encadenados"?	415
b.3) La constitucionalidad de la norma	416
b.4) Conclusiones	419
c) Legislaciones locales	420
N. Interpretación restrictiva	422
Ñ. El Estado como actor	422
a) El principio: inaplicabilidad del plazo	422
b) En el orden nacional	422

c) En el orden local	424
c.1) Sin plazo expreso	424
c.2) Plazos expresos para el Estado	425
3. El principio del pago previo (solve et repel�)	425
A. Consideraciones generales	425
B. Concepto	426
C. Origen	426
a) En Derecho Comparado	426
b) En nuestro país	426
D. Fundamento de la regla del pago previo	427
E. Constitucionalidad del requisito	428
F. Naturaleza	429
G. � Contra qué clase de actos jurídicos procede?	430
H. La regulación	431
a) En el orden nacional	431
b) En el orden provincial	431
c) El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	435
c. 1) Las dudas en la interpretación del artículo 9� del Código	435
c.2) El sistema exige siempre que la pida quien quiere dispensarse del pago	436
I. Dispensa del pago previo	438
J. Forma de acreditar el cumplimiento del recaudo	439
K. Incumplimiento del pago	440
L. Conclusión	442
4. Actos que son reproducción de otros anteriores definitivos o confirmatorios de uno consentido	443
A. El requisito de que el acto sea "nuevo"	443
B. Derecho positivo	443
C. Remisión	444
D. Consideraciones generales	444
E. Fundamentos	444
F. La identificación entre el acto consentido y los confirmativos o reproductivos	446
G. � Cuándo hay inadmisibilidad de la instancia debido a este tipo de actos?	448
IV. La inadmisibilidad de la pretensión	448
1. Consecuencia del incumplimiento de los presupuestos	448

## CAPÍTULO XV

### DILIGENCIAS PREVIAS EN SEDE JUDICIAL

I. Introducción	449
1. Explicación de las causas del estudio conjunto de las medidas analizadas	449
2. Caracteres de estas medidas	450
II. Diligencias preparatorias	450
1. Noción	450
2. Procedimiento	451
3. Pedido de vista de las actuaciones administrativas	452
III. Diligencias conservatorias de prueba	452
1. Noción	452
2. Procedimiento	453
3. Pruebas ofrecidas por la contraparte	454
IV. La gestión preparatoria	454
1. Preliminar	454
2. El caso español	454
A. La normativa	454
B. Los fundamentos	456

3. El Código de Corrientes	456
A. Pedido de remisión de actuaciones	456
B. Opción	457
C. Fundamentos	457
D. Requisitos del escrito del pedido	458
E. Trámite	458
F. Inaplicabilidad	459
G. Efectos del acto de interposición	459
4. El Código de Formosa	460
5. Críticas a la gestión preparatoria	460
6. Situaciones intermedias	461
V. Remisión del expediente administrativo	462
1. Justificación de su tratamiento	462
2. Reclamación del expediente administrativo	462
A. El pedido	462
B. Concepto	462
C. Su importancia en el proceso	464
D. Tramitación de su remisión	464
a) ¿Quién reclama el expediente?	464
b) Órgano administrativo obligado a su remisión	465
c) Secreto de las actuaciones	465
d) Plazo de remisión y responsabilidad de la Administración	466
e) Modo de remisión del expediente administrativo	467
f) Consecuencias de la falta de remisión del expediente administrativo	468
g) Supuestos en que no es necesario remitir el expediente	468
h) Acompañamiento del expediente cuando la Administración es actora	469

## CAPÍTULO XVI

### LA INICIACIÓN DEL PROCESO

I. La demanda en el proceso administrativo	471
1. La demanda como acto jurídico	471
2. Actos procesales: clasificación	472
3. Demandas "simples" o "puras"	474
A. No necesariamente la demanda es el acto de interposición de la pretensión	474
B. La "gestión preparatoria"	475
4. La demanda "compleja" como acto de interposición de pretensiones	476
5. Concepto	477
6. Requisitos de la demanda	477
A. Preliminar	477
B. Requisitos subjetivos	478
C. Requisitos de la actividad	479
a) Presentación y plazo	479
b) Acompañamiento de la prueba documental	479
c) Solicitud de medidas precautorias	485
d) Impugnación integral de los actos y su contenido	485
e) Autosuficiencia del escrito de demanda	489
D. Requisitos objetivos	490
a) Comunes	490
a.1) Preliminar	490
a.2) Individualización de la conducta cuestionada	491
a.3) La relación metódica de las circunstancias del caso	493
a.4) La exposición del derecho	493

b) Especiales	494
b.1) Acreditación del pago previo	494
b.2) La necesidad de precisar el monto reclamado	494
b.3) El contenido de la demanda y la vía previa administrativa	494
E. Verificación del cumplimiento de los requisitos	498
7. Elección del tipo de proceso	498
8. Efectos de la demanda	498
A. Efectos procesales	498
B. Efectos sustanciales	500
9. Modificación y ampliación de la demanda	500
A. Casos de aplicación directa de los códigos procesales civiles y comerciales	500
B. Códigos que contemplan la posibilidad de ampliación	501
a) Como consecuencia de la remisión de los expedientes administrativos	501
b) Como consecuencia de una nueva decisión administrativa	502
C. Códigos que no contemplan la posibilidad de ampliación	502
II. La remisión del expediente administrativo	503
III. La inadmisión del proceso o las así llamadas "inadmisión de la acción", o "inhabilitación de la instancia"	504
1. Preliminar	504
2. Clasificación de los supuestos de inadmisibilidad formal de la pretensión	504
3. El procedimiento de "inadmisibilidad" de la pretensión	505
A. Qué cuestiones estudiamos en este acápite	505
B. La cuestión en el orden nacional	506
a) Creación pretoriana	506
b) El incidente de habilitación de la instancia y la comprobación de oficio de los requisitos de admisibilidad	509
c) La reciente regulación del incidente de habilitación de instancia en el orden nacional por la ley 25.344	511
d) La comprobación de oficio acerca del cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad	512
e) La necesidad de un acto judicial que declare habilitada o no la instancia	514
f) El resultado final es la inadmisibilidad de la pretensión	514
C. En el orden local	515
a) Terminología	515
b) Regulación	516
c) Trámite	520
IV. La citación y emplazamiento a estar a derecho	520
V. El traslado de la demanda	521
1. Apreciaciones preliminares	521
2. Regulación específica	522
A. En el orden nacional	522
B. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	524
C. En el orden provincial	524
VI. La contestación de la demanda	526
1. Apreciaciones preliminares	526
2. Requisitos	528
3. Plazos	530
VII. La rebeldía del demandado	531
VIII. La reconvención	534

## CAPÍTULO XVII DE LAS EXCEPCIONES

I. Introducción	543
II. ¿Qué es una excepción?	544
1. Generalidades	544
2. Noción	545
III. ¿Cómo se clasifican las excepciones?	552
1. Dilatorias, previas y mixtas	552
2. Otras clasificaciones	554
IV. Finalidad	554
V. Procedimiento	555
1. ¿Cuándo deben oponerse las excepciones?	555
2. Qué excepciones deben oponerse con carácter previo	556
3. Trámite	557
4. Decisión	559
VI. Posibilidad de decidir las excepciones a pesar de la declaración de procedencia de la demanda por sus formas extrínsecas	561
VII. Las excepciones más usuales en el proceso administrativo	562
1. Incompetencia	562
A. Noción	562
B. Los distintos tipos de incompetencia	563
C. La decisión acerca de la excepción	564
D. El excesivo alcance de la incompetencia en algunos códigos locales	565
2. Falta de capacidad procesal o de personería	567
A. Noción	567
B. Particularidades en el proceso administrativo	568
C. Las diferencias con la falta de legitimatio ad causam	569
3. Litispendencia	569
A. Noción	569
B. Procedencia	572
C. Litispendencia y acumulación de procesos	572
D. La litispendencia y el inicio del proceso	573
a) Efectos materiales	573
b) Efectos procesales	573
b.1) Litispendencia en sentido positivo	573
b.2) Litispendencia en sentido negativo	574
b.3) Momento en que se produce la litispendencia	574
4. Defecto legal en el modo de proponer la demanda	575
5. Falta de legitimación para obrar	578
A. Noción	578
B. De nuevo acerca de la diferenciación con la falta de personería	579
6. Inadmisibilidad de la pretensión (o de la acción)	580
A. Preliminar	580
B. Falta de agotamiento de la vía administrativa	581
C. "Caducidad" de la acción (vencimiento del plazo para accionar)	583
D. Actos reproductorios de anteriores definitivos o confirmatorios de actos consentidos	584
7. Cosa juzgada	584
A. Planteo de la cuestión	584
a) Fundamento y alcance de la cosa juzgada	585
8. Arraigo	588
9. Prescripción	589
10. Transacción, conciliación y desistimiento (renuncia) del derecho	590
11. Aplicación supletoria de las normas procesales civiles	590

VIII. Las excepciones en el orden nacional y en los códigos locales	591
1. Nación	591
2. Buenos Aires	596
3. Catamarca	596
4. Chaco	597
5. Chubut	598
6. Córdoba	598
7. Corrientes	599
8. Entre Ríos	599
9. Formosa	600
10. Jujuy	600
11. La Pampa	601
12. La Rioja	602
13. Mendoza	602
14. Misiones	602
15. Neuquén	603
16. Río Negro	603
17. Salta	604
18. San Juan	605
19. San Luis	606
20. Santa Cruz	606
21. Santa Fe	608
22. Santiago del Estero	608
23. Tierra del Fuego	608
24. Tucumán	609
25. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	610