

JUAN CARLOS CASSAGNE

Derecho Administrativo

.....
Tomo II

.....
Novena edición

.....
Reimpresión

 **AbeledoPerrot®**

Buenos Aires / Bogotá / México / Santiago

ÍNDICE GENERAL

TÍTULO CUARTO

LA ACTUACIÓN ESTATAL REGULADA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO Y JUDICIAL

1. Las funciones o actividades del Estado y los actos que emite la Administración	11
2. Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el Derecho Administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales.....	14
3. El régimen administrativo como nota peculiar del Derecho Público	16
4. Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración	19
A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales.....	20
B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos .	20
C) El principio de la ejecutoriedad.....	21
D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos	22
E) Prerrogativas procesales.....	22
5. La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante.....	23
6. Continuación. Las garantías del administrado.....	24
A) Garantías sustantivas.....	25
a) La garantía de la igualdad	25
b) El principio de legalidad	27
c) La garantía de razonabilidad o justicia	28
d) Concepto amplio de legitimidad.....	29
e) La garantía de la propiedad frente a los actos de los poderes públicos	30

B) Garantías adjetivas	34
a) El informalismo a favor del administrado	34
b) El debido proceso adjetivo.....	36

CAPÍTULO II

LAS POTESTADES Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

Sección 1ª

LOS PODERES O FACULTADES DEL ADMINISTRADO (SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS DE CARÁCTER ACTIVO)

1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra derecho. Su sentido propio para el realismo jurídico.....	41
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista.....	43
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias	45
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos	47
A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original.....	47
a) Potestad y derechos subjetivos	47
b) Derecho subjetivo e interés legítimo o directo.....	48
c) Los derechos debilitados.....	53
d) El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo	54
B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación	55
a) Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo	55
b) La superación de las categorías tradicionales	57
c) Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria).....	58
d) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional ...	60

Sección 2ª

SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS DE CARÁCTER PASIVO

1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones.....	62
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al <i>status</i>	64

CAPÍTULO III

LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Sección 1ª

INTRODUCCIÓN

1. El acto administrativo como objeto científico del conocimiento del Derecho Administrativo.....	67
2. La interpretación normativa: distintas concepciones.....	68
3. Las concepciones continuadoras del positivismo decimonónico	68
A) La teoría “normológica” kelseniana	68
B) Las líneas esenciales de la concepción “egológica”.....	69
4. La interpretación normativa en la teoría trialista del Derecho.....	70
5. La denominada carencia histórica de normas	70
6. Reglas básicas de interpretación constitucional	71
A) La voluntad del autor de la norma interpretada en forma dinámica..	71
B) La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico y sistemático de normas	72
7. Problemas lingüísticos y metodológicos.....	73

Sección 2ª

EXCURSO SOBRE LAS FUENTES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO

1. Evolución de las instituciones administrativas argentinas	75
2. Continuación. Las fuentes constitucionales y la relativización de la influencia del derecho norteamericano	77
3. La interdicción del ejercicio de funciones judiciales por parte del Ejecutivo. Su fuente en la Constitución de Cádiz de 1812.....	82

Sección 3ª

LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO PÚBLICO Y SU APLICACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Trascendencia de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo.....	86
--	----

2. La inserción de los principios del derecho natural en el ordenamiento y el papel de la tópica	89
3. El principio de legitimidad.....	92

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES ACTOS QUE EMANAN DE LA ADMINISTRACIÓN

Sección 1ª

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Los diferentes actos que emanan de la Administración y las funciones del Estado	95
2. La distinta condición jurídica de los actos	98
3. La actividad de la Administración con relación a terceros	100
4. Los hechos administrativos	100
5. Las vías de hecho administrativas	102
6. El acto administrativo en la LNPA	103
7. Principales consecuencias de la LNPA en el plano de la realidad jurídica	105
8. Las tendencias interpretativas	106
9. Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual	107
11. La estructura del acto administrativo: carácter unilateral o bilateral de la declaración.....	110
11. Su alcance individual	113
12. Efectos que produce.....	114
13. El concepto de acto y reglamento en la LNPA.....	115

Sección 2ª

LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

1. La evolución del concepto de reglamento a partir del constitucionalismo: su carácter normativo.....	116
2. Acto administrativo y reglamento: diferencias.....	118
A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas.....	118
B) El régimen de publicidad	119

3. Continuación. Otros matices diferenciales entre el acto administrativo y el reglamento	120
---	-----

Sección 3ª

**OTROS SUPUESTOS DE ACTIVIDAD ESTATAL REGULADA
POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

1. Los actos interorgánicos	122
A) Conflictos de competencia.....	124
B) Actos de control	124
C) Actos que afectan derechos de los agentes públicos.....	125
2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos interadministrativos)	125
3. Solución de conflictos interadministrativos	126
A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional	127
B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno	129
4. Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas	130
5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el Derecho Privado	133
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración	138

CAPÍTULO V

**LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y EL PROCESO
DE SU JUDICIALIZACIÓN**

Sección 1ª

LAS CUESTIONES POLÍTICAS

1. Síntesis liminar del problema y dificultades que plantea.....	145
A) Concepción limitativa del juzgamiento.....	146
B) Posturas que propugnan el control judicial pleno.....	147
2. Las cuestiones políticas	149
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas	151

*Sección 2ª***LA TEORÍA DEL ACTO DE GOBIERNO O POLÍTICO**

1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno	152
2. Su desarrollo y posterior evolución	154
3. La cuestión en otros países	155
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino	157
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno	158

*Sección 3ª***SUPERACIÓN DE LA CATEGORÍA DEL ACTO POLÍTICO O DE GOBIERNO**

1. La doctrina del acto institucional	159
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales	161
3. La supresión del acto político en la doctrina española	162
4. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	164
5. Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica	167
6. La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces	170

TÍTULO QUINTO

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. La teoría de los elementos del acto administrativo.....	179
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo	181
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios	183
4. El elemento subjetivo	183
A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia	184
B) Capacidad del agente público y del administrado.....	189

5. La causa como elemento del acto administrativo	190
6. El objeto y sus requisitos	194
7. La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el Derecho Administrativo	195
A) Silencio o ambigüedad	199
B) Signos y señales.....	199
C) Actos tácitos	200
8. La clasificación de las formas según el Código Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial	200
9. El requisito de la motivación.....	202
10. Las formas de publicidad: publicación y notificación	206
11. La finalidad	209
12. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto	212
A) Plazo.....	212
B) Condición	213
C) Modo.....	214
D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate.....	214

CAPÍTULO II

EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción.....	219
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo	222
3. Distintos tipos de discrecionalidad	223
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad	224
5. La llamada discrecionalidad técnica.....	225
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional	227
7. Reflexiones finales	228

CAPÍTULO III

EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA

Sección 1ª

EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA

1. Planteo y metodología	235
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés	236
3. Los tipos de nulidad según nuestro Código Civil	237
A) Nulidad absoluta	238
B) Nulidad relativa.....	239
C) Actos nulos y anulables	239
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	240
5. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez.....	243
6. Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez	245
A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia.....	246
B) La presunción de legitimidad del acto administrativo.....	248
C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente	249
7. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo	254
8. La categoría del sistema de las nulidades fundada en el carácter rígido o flexible de la causal de invalidez	257
9. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	258
10. El control <i>ex officio</i> de la invalidez	259
11. Efectos de la declaración de invalidez.....	262
12. Características generales del sistema administrativista de las nulidades y sus diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil	264
13. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho.....	266
14. Conclusiones	270

Sección 2ª

LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado.....	271
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo.....	275
3. Vicios de la voluntad	276
A) Error.....	278
B) Dolo	280
C) Violencia.....	282
4. La simulación	283
5. Vicios en el elemento subjetivo.....	284
A) Incompetencia	284
a) Incompetencia territorial.....	285
b) Incompetencia por razón de la materia	285
c) Incompetencia en razón del grado.....	287
B) Incapacidad.....	288
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	289
7. Defectos en el objeto.....	290
8. Vicios de forma	290
A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa	291
B) Defectos de la declaración.....	293
C) Vicios relativos a la publicidad.....	294
9. La desviación del poder	295
10. Invalidez de cláusulas accesorias.....	298

CAPÍTULO IV

SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN

1. Concepto, trascendencia y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del Derecho Privado	303
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación	305
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos	306
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto	308

5. La conversión como medio de saneamiento	309
A) Conversión legal	311
B) La conversión como acto bilateral	311
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión	312
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto	312

CAPÍTULO V

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Enfoque liminar sobre los caracteres del acto administrativo	317
2. Origen histórico y sentido actual de las prerrogativas estatales	319
3. La presunción de legitimidad. Noción y fundamentos	320
4. Alcances del principio	322
5. El principio de la ejecutoriedad. Concepto y fundamento	323
6. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada	327
7. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie	329
8. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica	330
9. Límites al principio	331
10. La suspensión del acto en sede administrativa	332
11. Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica	333
12. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA	335
13. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial	336
14. La ejecutividad del acto administrativo	342
15. El acto administrativo y su condición instrumental	344
16. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite	347

CAPÍTULO VI

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Consideraciones terminológicas y metodológicas acerca de la extinción del acto administrativo. Tendencias actuales	353
2. Concepto de extinción. La llamada “cesación o extinción de efectos”	355

3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción.....	356
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto.....	357
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado.....	358
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos ..	359
A) Revocación	359
B) Caducidad	361
7. El principio de la irrevocabilidad. Evolución y crisis de la denominada “cosa juzgada administrativa”.....	361
8. Análisis de la denominada “cosa juzgada administrativa”, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	364
A) Ausencia de norma legal que autorice a la Administración a revocar el acto	367
B) Que el acto sea unilateral	368
C) Que se trate de un acto individual o concreto	369
D) Que el acto provenga de la Administración activa	369
E) Que declare derechos subjetivos.....	370
F) Que cause estado	373
G) Que el acto haya sido dictado en ejercicio de facultades regladas.....	375
H) Que se trate de un acto regular	376
9. El sistema de la LNPA. Crítica	380
A) Acto irregular.....	380
B) Acto regular	385
10. La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia.....	386
11. La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos	387
12. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo	389
13. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	390
14. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir.....	392
A) Revocación por legitimidad.....	392
B) Revocación por razones de interés público	393
15. Otros casos de revocación	395
16. Efectos del acto de revocación	395
17. La caducidad del acto administrativo.....	396
18. Caducidad y mora automática	397

TÍTULO SEXTO

LA ACTIVIDAD INTERVENTORA

CAPÍTULO I

LAS PRESTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN O DE LOS PARTICULARES, REGIDAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Sección 1ª

EL SERVICIO PÚBLICO

1. Aparición de la técnica del servicio público. La <i>publicatio</i> y la concepción objetiva como ejes de la noción jurídica.....	403
2. La llamada crisis de la noción jurídica de servicio público.....	407
3. Servicio público y monopolio.....	409
4. La configuración de un concepto sobre el servicio público.....	410
5. Acerca de los servicios públicos impropios. Las actividades de interés público. Los llamados servicios sociales.....	413
6. El acto de creación del servicio público.....	416
7. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público.....	418
8. El poder reglamentario en los servicios públicos.....	418
9. Modificación y supresión de los servicios públicos.....	419
10. Régimen jurídico: reglas generales relativas al funcionamiento de los servicios públicos.....	419
A) El principio de la continuidad del servicio público. El problema de las huelgas en los servicios esenciales.....	420
B) La regularidad del servicio público.....	424
C) El principio de la igualdad.....	425
D) La obligatoriedad.....	426

Sección 2ª

LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS RELACIONES JURÍDICAS QUE VINCULAN A LOS USUARIOS

1. Nacionalización de los servicios públicos. Remisión.....	426
---	-----

2. Sistemas de gestión de los servicios públicos.....	426
A) Gestión directa	427
B) Gestión indirecta	428
3. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio.....	428
4. La admisión de los particulares al servicio público	429
5. Retribución de los servicios públicos	430
6. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto.....	430
7. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas.....	432
A) Principio de proporcionalidad	432
B) La irretroactividad de las tarifas	434

CAPÍTULO II

**LA ACTIVIDAD INTERVENTORA Y SU INCIDENCIA
SOBRE LOS DERECHOS PRIVADOS**

1. Introducción.....	437
2. Origen y evolución del concepto de policía	439
3. La acción interventora del Estado: actos de gravamen y actos favorables .	442
4. La distinción entre el llamado “poder de policía” y la policía administrativa	444
5. Sobre los límites de la actividad estatal restrictiva de los derechos individuales. Lo atinente al fin	445
6. La técnica específica de limitación de derechos privados por razones de interés público. La figura de la delimitación del contenido de los derechos..	448
A) Limitaciones al ejercicio de los derechos	448
B) Delimitaciones al contenido normal de derechos privados	450
C) Indemnización por daños provocados por limitaciones y delimitaciones.	450
7. Las limitaciones al derecho de propiedad en interés público: restricciones y servidumbres	451
8. Las limitaciones y las técnicas autorizatorias. Autorización y permiso.....	452
A) Diferentes clases de autorizaciones	453
B) Autorizaciones regladas o discrecionales.....	454
C) Otras especies de autorizaciones.....	455
a) Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento	455
b) Autorizaciones simples y autorizaciones operativas	456
c) Autorizaciones personales o reales.....	457
9. Concesión y licencia	457
10. Las cargas públicas: prestaciones personales y reales	458

11. Imposición de deberes en sentido estricto	460
12. El principio del <i>favor libertatis</i> y la necesidad de respaldo normativo para establecer actos de gravamen sobre los particulares	462
13. Las llamadas potestades ablatorias: remisión	463
14. La técnica de los actos favorables: el fomento	463
15. Los medios de fomento	466
16. El fomento de las industrias	468
17. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial.....	470
A) La relación jurídico-administrativa.....	470
B) Estructura de la relación jurídica de fomento	471
C) Fuente de la relación jurídica de fomento industrial	471
18. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios.....	473
19. La distribución constitucional de competencias relativa a la acción interventora del Estado.....	474
A) Principios que rigen la distribución de competencias en la Constitución Nacional	474
B) Poderes implícitos y poderes inherentes o resultantes	476
C) Los poderes atribuidos a las provincias	477

CAPÍTULO III

LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y TÉCNICAS REGULATORIAS EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. La década de las privatizaciones: su significación política y jurídica	483
2. Los diferentes períodos del régimen de gestión de los servicios públicos...	487
A) Primera etapa	487
B) Segunda etapa	487
C) Tercera etapa.....	488
D) Cuarta etapa	490
3. El servicio público como técnica que requiere una constante adaptación a los sistemas y realidades imperantes: la regulación para la competencia	491
4. El servicio público como categoría constitucional	494
5. Evolución de la concepción tradicional	495
6. Los modos de gestión y el régimen jurídico del servicio público	496
A) Concesión y licencia	496
B) Sobre el régimen administrativo aplicable a las concesiones de servicios públicos.....	498

7. <i>Quid</i> de la regulación económica	501
8. Sobre la necesidad de separar la función reguladora básica del control.....	505
9. Los marcos regulatorios.....	507
10. Su contenido básico.....	508
11. El sistema tarifario: diversidad de fuentes. Naturaleza del acto o cláusula de determinación de las tarifas	510
12. El retorno de la concepción contractual en la fijación de las tarifas de los servicios públicos en el derecho francés.....	513
13. La naturaleza jurídica de las tarifas en la Argentina	514
14. El principio del equilibrio económico-financiero de la concesión o licencia y su proyección al derecho del concesionario a la modificación tarifaria ...	519
A) La teoría del contrato administrativo y sus relaciones con el Derecho Civil	519
B) La compensación de los desequilibrios en el contrato administrativo	522
C) Continuación. El mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato administrativo: su fundamento común	523
D) Aplicación de las reglas propias de la justicia conmutativa.....	525
E) Peculiaridades de las principales técnicas que garantizan el equilibrio financiero del contrato	527
F) La proyección del principio del equivalente económico en el derecho del concesionario o licenciatario a obtener el reajuste tarifario.....	527
15. Técnicas y principios de interpretación de los marcos regulatorios y actos de aplicación	529
A) La interpretación integrativa de los fines u objetivos fijados en los marcos regulatorios y la protección de los usuarios.....	529
B) Flexibilidad de la interpretación en el ámbito de la regulación económica y contratos de concesión o licencia	530
C) El carácter restrictivo de las actuaciones públicas que limitan las libertades económicas.....	531
16. La responsabilidad de las concesionarias y licenciatarias frente a los usuarios por daños ocasionados por interrupciones del servicio.....	533
17. El servicio universal. La transición hacia un régimen más abierto y competitivo. Tarifa social	536
18. Las sanciones previstas en los marcos regulatorios: tipos de sanciones y principios aplicables. Naturaleza del acto administrativo sancionatorio...	538
19. Régimen de los bienes. Reversión. Prohibición de rescate	540
20. Inconvenientes que plantea la institución de tribunales administrativos para entender en los conflictos relativos a servicios públicos, y ventajas del sistema judicialista puro.....	543

CAPÍTULO IV

LA EMERGENCIA Y SU PROYECCIÓN A LOS CONTRATOS QUE TIENEN POR OBJETO LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

1. Contexto histórico institucional.....	549
2. Las inversiones ante la permanente emergencia. Una transición.....	550
3. La protección constitucional de los derechos de propiedad.....	553
4. Estado de Derecho. Estado de necesidad. Doctrina de la “ética de mínima”	556
5. El problema de los límites constitucionales de la emergencia. Los reglamentos de necesidad y urgencia.....	557
6. Prórroga de la declaración de emergencia. Postergación de la renegociación	562
7. El sistema de la ley 25.561.....	564
8. La prohibición de indexación.....	565
9. No hay expropiación sin indemnización previa.....	568
10. La ley 25.790 y la cuestión de los límites a la renegociación.....	569
11. La ley 25.972.....	572

CAPÍTULO V

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Diferentes sanciones que aplica la Administración: las sanciones penales administrativas y su trascendencia.....	577
2. La distinción entre delitos y contravenciones o faltas: vigencia y ocaso del llamado Derecho Penal administrativo.....	579
3. El fenómeno de la despenalización.....	581
4. La falta o contravención como figura típica del Derecho Penal administrativo.....	582
5. Jurisdicción nacional y provincial para legislar en materia de contravenciones e infracciones administrativas.....	584
6. Principios del Derecho Penal aplicables en materia de policía.....	587
A) El principio de legalidad.....	588
B) La regla de tipicidad.....	588
C) La culpabilidad en las contravenciones.....	589
D) Otros principios y supuestos especiales del Derecho Penal sancionatorio	592
a) La interdicción de la analogía.....	593
b) La irretroactividad en materia penal y la aplicación de la ley más benigna.....	593

c) La presunción de inocencia y sus proyecciones	594
d) El exceso de punición	595
e) El principio <i>non bis in idem</i>	595
f) La prescripción de las acciones y los ilícitos penales administrativos.	596
7. El procedimiento sancionatorio.....	597
8. Distintas clases de sanciones penales-administrativas	598
A) La pena de multa	599
B) La prisión y el arresto	600
C) La inhabilitación	600
D) Otras penas: amonestación, clausura, retiro de la personería jurídica, decomiso y caducidad	601
9. Extinción de las sanciones penales de policía administrativa.....	601

CAPÍTULO VI

**LAS POTESTADES ABLATORIAS Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS
DERECHOS REALES DE LOS PARTICULARES**

Sección 1ª

LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA

1. Introducción: potestades ablatorias, limitaciones y delimitaciones de derechos	605
2. Sobre los antecedentes de la expropiación	606
3. El fundamento del poder de expropiar	608
4. Concepto legal de utilidad pública: su calificación legislativa	609
5. Sujetos de la relación expropiatoria	613
A) Sujeto activo	613
B) Sujeto pasivo.....	615
6. El objeto expropiable.....	615
7. La indemnización expropiatoria como institución de Derecho Público.....	618
A) El juego de los principios y requisitos constitucionales.....	619
B) Extensión y medida de la compensación: el concepto legal de valor ob- jetivo y su influencia en el sistema indemnizatorio de la LE.....	621
C) La indemnización de los daños que sean consecuencia directa o inme- diata de la expropiación	625
D) El pago en dinero efectivo.....	626
E) Depreciación monetaria e intereses	627
F) Resarcimiento de las mejoras, valor llave y valor empresa en marcha	627
8. Procedimiento extrajudicial	629

9. Procedimiento judicial (“contencioso expropiatorio”). Prescripción	629
10. Plazo de la expropiación (abandono). Expropiación diferida	630
11. La expropiación irregular o inversa	632
12. El derecho de retrocesión y su regulación procesal	634
A) Naturaleza jurídica de la retrocesión	635
B) Presupuestos especiales de la pretensión procesal	636
a) Intimación o reclamación administrativa previa	637
b) Denegatoria expresa o tácita	637
c) Perfeccionamiento de la expropiación	638
d) Legitimación activa	638
e) Plazo	639
C) Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión	639
a) Expropiación sin habersele asignado al bien destino alguno	639
b) Cambio de destino	639
D) Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el expropiado: su actualización	640

Sección 2ª

LA OCUPACIÓN TEMPORÁNEA

1. Razones para una regulación diferenciada de la expropiación	641
2. Distinción con otras figuras jurídicas (requisiciones y servidumbres)	642
3. Concepto legal. La ocupación temporánea normal	642
4. La ocupación temporánea anormal: requisitos	643
5. Otras cuestiones: situación de los terceros. Prescripción de las acciones ...	644

Sección 3ª

**OTRAS FIGURAS QUE IMPLICAN EL EJERCICIO
DE POTESTADES ABLATORIAS**

1. La figura de la requisición	645
2. Otras transferencias coactivas: el decomiso y la confiscación	646

TÍTULO SÉPTIMO

PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. El procedimiento administrativo como instrumento de control y garantía del administrado. Control de legitimidad y de mérito, oportunidad o conveniencia	653
2. Proceso y procedimiento. El procedimiento como cauce formal de la función administrativa	655
3. Notas que caracterizan las diferencias existentes entre proceso jurisdiccional y procedimiento administrativo	657
4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. Los actos coligados.....	658
5. Clasificación de los procedimientos administrativos.....	659
A) Procedimiento general y procedimientos especiales.....	660
B) Otras clasificaciones. Procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión o internos	661
6. Regulación positiva del procedimiento administrativo. Ámbito de aplicación	662
7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias	663

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Función y naturaleza de las normas que establecen los principios fundamentales del procedimiento administrativo.....	669
2. El principio de legitimidad. Remisión	670
3. El principio de verdad material	671
4. El principio de oficialidad.....	672
5. El informalismo del procedimiento administrativo. Remisión	673
6. El debido proceso adjetivo	674
7. El principio de la eficacia y sus complementos en el procedimiento administrativo.....	676
8. La gratuidad del procedimiento administrativo.....	678

CAPÍTULO III

LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Quiénes pueden ser “parte” en el procedimiento administrativo. Capacidad y legitimación	683
2. Algunos supuestos de sujetos con capacidad para ser parte en el procedimiento administrativo	684
A) Los menores adultos	684
B) Sordomudos y dementes	685
3. La situación de las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo	685
4. Continuación. Los órganos sin personalidad jurídica	686
5. Intervención de “terceros” en el procedimiento administrativo	687
6. Representación de las partes	688
7. Cómo cesa la representación	689
8. La exigencia de actuar con patrocinio letrado	690

CAPÍTULO IV

LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Ambivalencia de significados, concepto y finalidad de los plazos en el procedimiento administrativo	695
2. Obligatoriedad de los plazos	697
3. Naturaleza e irretroactividad de los plazos	698
4. Su cómputo. El llamado “plazo de gracia”	698
5. Prórroga o ampliación de los plazos	700
6. Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos	701

CAPÍTULO V

ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Iniciación del procedimiento administrativo	707
2. Efectos. Formalidades de los escritos	708
3. Instrucción del procedimiento	709
4. Continuación. Vista de las actuaciones administrativas	709
5. Restricciones al otorgamiento de la vista	712
6. Recusación de los agentes públicos que intervienen en el procedimiento ..	714

ÍNDICE GENERAL

845

7. Excusación de los agentes públicos.....	716
8. Publicidad de los actos del procedimiento. Notificación y publicación.....	717
A) Notificación del acto administrativo. Distintos medios.....	718
B) Publicación de reglamentos.....	719
9. La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo	720
A) Informes y dictámenes producidos por la Administración.....	722
B) Informes de entidades privadas y públicas no estatales.....	723
C) Prueba testimonial.....	724
D) Prueba confesional y documental.....	725
E) Prueba pericial.....	726
10. Oportunidad de la apertura a prueba.....	727
11. El derecho de alegar sobre la prueba producida.....	728
12. Terminación del procedimiento administrativo.....	728
A) La resolución del procedimiento.....	729
B) Caducidad de las actuaciones.....	730
C) El desistimiento del procedimiento y la renuncia.....	732

CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN EN PARTICULAR (RECURSOS, RECLAMACIONES Y DENUNCIAS)

Sección 1ª

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. Concepto de recurso administrativo. Diferencias con la reclamación y la denuncia.....	739
2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo.....	741
3. Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso-administrativas. La decisión en el recurso administrativo no tiene sustancia jurisdiccional.....	742
4. Legitimación para promover recursos administrativos.....	743
5. Actos impugnables mediante recursos administrativos.....	744
6. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos.....	744
7. Fundamentación de los recursos administrativos.....	745
8. Efectos de los recursos administrativos.....	746

9. Apertura a prueba	747
10. La decisión sobre el recurso promovido	747

Sección 2ª

EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

1. Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales	748
2. Actos contra los cuales procede.....	749
3. Órgano ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo	749
4. Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración	750
5. Resolución del recurso: plazo. Denegatoria por silencio	750
6. Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa	751

Sección 3ª

EL RECURSO JERÁRQUICO

1. Concepto y fundamento del recurso jerárquico	752
2. Órgano ante el cual se presenta el recurso jerárquico; plazo	753
3. Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición	754
4. Continuación. Requisitos de carácter subjetivo.....	755
5. Trámite: intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Lo atinente a la mejora del recurso jerárquico	756
6. Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria por silencio.....	757

Sección 4ª

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONCERNIENTES A LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y A OTRAS FORMAS JURÍDICAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

1. Introducción	758
A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión	758
B) El recurso de alzada: características generales y reglas aplicables	760
2. Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión.....	761

Sección 5ª

EL RECURSO DE REVISIÓN

1. Antecedentes del recurso de revisión en sede administrativa	762
2. Carácter y fundamento del recurso de revisión	763
3. Su regulación por ley o reglamento	763
4. Procedencia del recurso de revisión. Causales que lo justifican	764
5. Plazo dentro del cual debe interponerse y órgano que lo resuelve	764

Sección 6ª

**OTRAS VÍAS ADMINISTRATIVAS (QUEJA, ACLARATORIA,
RECTIFICACIÓN Y DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD)**

1. La queja. Concepto y naturaleza jurídica	765
2. Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja	766
3. La aclaratoria ¿es un recurso administrativo?.....	766
4. Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación.....	767
5. Rectificación de errores materiales.....	768
6. La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia ..	769
 Bibliografía	 771
Índice jurisprudencial.....	811
Principales abreviaturas utilizadas.....	823