

JOSÉ ROBERTO DROMI

Profesor de Derecho Administrativo en las Universidades
de Mendoza y Nacional de Cuyo

Derecho
administrativo
económico

Consortios administrativos

Cooperativas públicas

Poder de policía

Expropiación

Control público

Servicios públicos

Promoción industrial

Inversiones y tecnología

Responsabilidad del Estado

Tomo 2



EDITORIAL ASTREA
DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA
BUENOS AIRES
1 9 7 9



ÍNDICE DEL TOMO 2º

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

I. Derecho Administrativo aplicado

..... 1

II. Contenido y plan orgánico

..... 2

PARTE PRIMERA

ADMINISTRACIÓN: ACCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

CONSORCIOS PÚBLICOS

§ 1. Introducción	9
§ 2. Conceptos y caracteres	11
§ 3. Ente público	13
§ 4. a) Sujeto de derecho	13

§ 5. <i>b)</i> Sujeto público	13
§ 6. Asociativo	14
§ 7. <i>a)</i> Composición consorcial	14
§ 8. <i>b)</i> Tipos	15
§ 9. <i>c)</i> Criterios legislativos	16
§ 10. <i>d)</i> Determinación consorcial	16
§ 11. Gestión local o regional	17
§ 12. Que ejerce actividad administrativa	17
§ 13. Materializada en la realización o prestación de obras o servicios	18
§ 13-1. <i>a)</i> Finalidad pública	18
§ 14. <i>b)</i> Finalidades concretas	19
§ 15. Personalidad jurídica	20
§ 16. El consorcio como institución jurídica	21
§ 17. Diferencias con otras figuras jurídicas	21
§ 18. Consorcio y sociedad	21
<i>a)</i> Por la finalidad económica	21
<i>b)</i> Por los aportes y beneficios	21
<i>c)</i> Por la financiación	22
<i>d)</i> Por la calidad personal preexistente	22
§ 19. Consorcio, mandato y representación	23
§ 20. Consorcio y asociaciones civiles	23
§ 21. Consorcio y fundaciones	23
§ 22. Consorcios y entes territoriales	23
§ 23. Consorcio y comunidad de bienes	24
§ 24. Consorcio y corporación	24
§ 25. Consorcios públicos y privados	25
§ 26. Régimen jurídico aplicable	26
§ 27. <i>a)</i> El estatuto y las normas orgánicas específicas	26
§ 28. <i>b)</i> Aplicación supletoria, ordenamiento local	27
§ 29. <i>c)</i> Aplicación suplementaria, ordenamiento administrativo general	28
§ 30. <i>d)</i> Régimen específico de servicios	28
§ 31. Tipos de consorcios	29
§ 32. <i>a)</i> Por la finalidad	29
§ 33. <i>b)</i> Por la forma de constitución	29
§ 34. <i>c)</i> Por los sujetos intervinientes	29

1º) Consorcios públicos totalmente estatales	29
2º) Consorcios públicos mixtos	30
3º) Consorcios privados organizados por la Administración Pública	30
§ 35. Constitución	30
§ 36. Acto constitutivo: naturaleza jurídica	31
§ 37. Participación estatal: autorización y competencia	32
§ 38. Iniciativa y procedimiento	33
§ 39. a) Iniciativa no estatal	33
§ 40. b) Iniciativa estatal	34
§ 41. Aprobación. Contenido de los estatutos	35
§ 42. Ejecución de obras y prestación de servicios	36
§ 43. Ejecución de obras por contrato directo entre vecinos y empresas constructoras	37
a) Contratación directa	37
b) Porcentaje mínimo de interesados	37
c) Procedimiento	37
d) Autorización gubernativa del proyecto	38
e) Contrataciones individuales y generales	38
f) Autorización gubernativa de la obra	39
§ 44. Ejecución de obras por consorcios o cooperativas de vecinos	39
a) Forma de contratación	39
b) Autorización	39
c) Porcentaje mínimo	40
d) Poderes de control estatal	40
e) Obligatoriedad de pago	40
f) Contribuciones límites	40
g) Prorrato: sistemas	40
h) Prorrato por frente	40
i) Prorrato por zona	40
j) Propiedad horizontal	41
k) Inmuebles del Estado	41
l) Variación de costos	41
m) Liquidación de deudas y formas de pago	41
§ 45. Derechos y obligaciones del consorcista	43
§ 46. a) Independencia de los miembros del consorcio	44
§ 47. b) Integración de aportes por consorcistas y beneficiarios no consorcistas	44
§ 48. c) Afectación de propiedades	45
§ 49. d) Origen y extinción de la calidad de consorcista	45

§ 50.	Modificación	45
§ 51.	Admisión	47
§ 52.	Separación	47
§ 53.	Extinción	47
§ 54.	Régimen orgánico administrativo	48
	1) Órganos de dirección y deliberación	48
	2) Funciones	48
	3) Personal	49
§ 55.	Funcionamiento de los órganos colegiados	49
§ 56.	Procedimiento administrativo	50
§ 57.	Competencia reglamentaria	51
§ 58.	Recursos administrativos y acciones judiciales	51
§ 59.	Control o tutela	52
§ 60.	Contrataciones administrativas	53
§ 61.	Patrimonio	53
§ 62.	Responsabilidad	54
§ 63.	Jurisdicción	54

CAPÍTULO II

COOPERATIVAS PÚBLICAS

§ 64.	Noción y caracterización	55
§ 65.	Concepto	56
§ 66.	Legislación cooperativa: evolución	57
	1. Código de Comercio (1889)	57
	2. Ley 11.388 (1926)	58
	3. Ley 19.219 (1971)	58
	4. Ley 19.550 (1972)	58
	5. Ley 20.337 (1973)	59
§ 67.	Caracteres jurídicos comunes	59
	1) ¿Para qué? Prestación de servicios	59
	2) ¿A quienes? Mutualismo	59
	3) ¿Cómo? Organización	60
	a) Personalidad	60
	b) El capital	60
	c) Patrimonio	60
	d) Responsabilidad	60

<i>e)</i> Número ilimitado de asociados	60
<i>f)</i> Duración ilimitada	61
<i>g)</i> Gestión democrática	61
<i>h)</i> Asignación legal de recursos	61
§ 68. Naturaleza “civil, comercial y administrativa”	62
§ 69. Acto cooperativo público: acto administrativo	63
§ 70. Constitución	64
<i>a)</i> Acto constitutivo	64
<i>b)</i> Estatuto	65
<i>c)</i> Reglamentos	66
<i>d)</i> Autorización	66
§ 71. Asociación	67
§ 72. Transformación	68
§ 73. Los asociados	68
§ 74. Entes públicos usuarios y/o asociados	69
§ 75. Patrimonio social público	72
§ 76. Órgano deliberativo: la asamblea	74
§ 77. Órgano ejecutivo: consejo de administración	75
§ 78. Cooperativas y descentralización	76
§ 79. Responsabilidad estatal subsidiaria	76
§ 80. Régimen jurídico	76

PARTE II

ADMINISTRACIÓN: PRESTACIÓN

CAPÍTULO III

SERVICIOS PÚBLICOS

§ 81. Noción de servicio público: variables interpretativas ..	81
§ 82. Razón jurídica del ser	83

a)	Columna vertebral del Derecho Administrativo clásico	83
b)	Régimen jurídico especial	84
§ 83.	Razón política de ser	86
a)	Servicio público y liberalismo	86
b)	Empresas públicas e intervencionismo	86
c)	Los servicios públicos en los distintos modelos de organización política	87
§ 84.	Funciones del Estado y funciones del poder	87
§ 85.	Funciones y fines. El bien común	89
a)	El fin del Estado es un bien	89
b)	El fin del Estado es común	90
c)	El fin del Estado es temporal	91
§ 86.	Contenido del fin del Estado	91
a)	Fines exclusivos	91
b)	Fines concurrentes	92
§ 87.	Servicio público y función estatal	93
§ 88.	Servicios públicos, administrativos o gubernativos ...	96
§ 89.	Intereses, servicios, obras, funciones o prestaciones públicas	98
§ 90.	La función administrativa y su régimen jurídico unitario	99
§ 91.	Administración Pública y prestaciones públicas	102
§ 92.	Las clasificaciones y su futilidad	104

CAPÍTULO IV

ACTIVIDAD ELECTROENERGÉTICA

I. Antecedentes y principios jurídicos

§ 93.	Introducción	107
§ 94.	Organización administrativa energética. Evolución	108
a)	La Dirección Nacional de Energía	108
b)	Constitución de 1949	108
c)	Empresas Nacionales de Energía	109

<i>d)</i> CNEA	109
<i>e)</i> Constitución de 1853-60 en 1957	109
§ 95. El Estado y la prestación de los servicios eléctricos	110
§ 96. Intervención municipal (1886-1937)	110
§ 97. Intervención provincial (1938-1945)	113
§ 98. Intervención nacional (1946 en adelante)	115
§ 99. Principios jurídicos de las leyes 15.336 y 17.004	116
§ 100. Ámbito de aplicación	116
§ 101. Naturaleza de la energía eléctrica	116
§ 102. Naturaleza del servicio de electricidad	116
§ 103. Naturaleza de la transferencia de electricidad	117
§ 104. Energía y fuentes hidráulicas	117

II. Régimen constitucional y legal

§ 105. Normas constitucionales	118
§ 106. Normas legales	120

III. Régimen administrativo y reglamentario

§ 107. Organización administrativa federal	121
§ 108. Organización administrativa local	122
1) Direcciones o empresas provinciales	122
2) Cooperativas de electricidad	122
3) Entes municipales o empresas privadas pequeñas ..	122
§ 109. Situación fáctica actual	122
§ 110. Competencia nacional	123
§ 111. <i>a)</i> Proceso técnico comprendido	123
§ 112. <i>b)</i> Actividades y lugares comprendidos	123
§ 113. <i>c)</i> Órganos y entes competentes	124
1) Competencias del Poder Ejecutivo	124
2) Competencia del Poder Legislativo	124
3) Agua y Energía	125
4) Consejo Federal de Energía	125
5) Secretaría de Energía	125
§ 114. Competencia provincial	125

§ 115.	La federalización por interconexión interprovincial o internacional abarca todas las etapas del proceso técnico	126
§ 116.	¿La distribución de energía eléctrica por el Estado Nacional en territorio provincial importa federalización del servicio?	128
§ 117.	El conflicto fáctico y las soluciones tentativas	128
§ 118.	Dominio y competencia federal total	129
§ 119.	Dominio y competencia local total	129
§ 120.	Dominio y competencia concurrente entre Nación y provincias	130
§ 121.	Dominio nacional y competencia local	130

PARTE III

ADMINISTRACIÓN: FOMENTO

CAPÍTULO V

FOMENTO: PRINCIPIOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

§ 122.	Introducción	135
	a) Intervención directa	135
	b) Política de fomento	135
§ 123.	Concepto	135
§ 124.	Críticas	137
§ 125.	Fomento y policía	139
	a) Según la finalidad	140
	b) Según el "modus operandi"	140
§ 126.	Fomento y servicio público	141
§ 127.	Promoción y planificación	142
§ 128.	Fomento e industrialización	145
§ 129.	Fomento e intervención	146

§ 130.	Evolución del concepto	147
§ 131.	a) Liberalismo: fomento y fin	147
§ 132.	b) Subvencionismo: fomento y medio	150
§ 133.	Medios o técnicas. Concepto	151
§ 134.	Principios y medios	152
§ 135.	Clases	153
§ 136.	Medios honoríficos y psicológicos	154
§ 137.	Medios jurídicos	155
§ 138.	Medios económicos	155
	a) Ventajas materiales o reales	156
	b) Ventajas financieras	156
§ 139.	Subvención. Concepto	156
§ 140.	Naturaleza	157
§ 141.	¿Acto o contrato?	158
§ 142.	¿Adquisición a título oneroso o gratuito?	159
	a) Carácter oneroso	159
	b) Carácter gratuito	159
	c) Perfeccionamiento y desistimiento	160
§ 143.	Clases de subvención	161
§ 144.	A) Por su origen	161
	a) Legales	161
	b) Facultativas	161
	c) Convencionales	161
§ 145.	B) Por la finalidad	161
§ 146.	C) Por los sujetos	162
§ 147.	D) Por la forma	163
§ 148.	Principales medidas promocionales	163

CAPÍTULO VI

PROMOCIÓN INDUSTRIAL

§ 149.	Antecedentes legales	167
	a) Anteproyecto de 1923	167
	b) Ley 13.892-1945	167
	c) Ley 14.781-1949	168

	<i>d)</i> Ley 18.587-1970	168
	<i>e)</i> Ley 19.904-1972	168
	<i>f)</i> Ley 20.560-1973	169
§ 150.	Pautas constitucionales	169
§ 151.	Objetivos legales y ámbito de aplicación	170
§ 152.	Objetivos específicos	172
	<i>a)</i> Desarrollo regional	173
	<i>b)</i> Industrias para la seguridad y defensa nacional ..	174
	<i>c)</i> Mejora de la eficiencia con reglas de competencia	174
§ 153.	Prioridades legales	176
§ 154.	Sistema promocional	176
	<i>a)</i> Normas generales	176
	<i>b)</i> Normas sectoriales y regionales	177
	<i>c)</i> Normas especiales	177
	<i>d)</i> Conflictos de regímenes	177
§ 155.	Medidas promocionales	177
	<i>a)</i> Enunciación legal	177
	<i>b)</i> Otras medidas promocionales	179
	<i>c)</i> Plazos	179
§ 156.	Beneficiarios	179
	<i>a)</i> Inclusiones	179
	<i>b)</i> Exclusiones	180
§ 157.	Autoridad de aplicación y agentes financieros	181
§ 158.	Costo fiscal y cupo total	181
§ 159.	Procedimiento. Principios	181
§ 160.	<i>a)</i> Aprobación	182
§ 161.	<i>b)</i> Aportes del beneficiario	182
§ 162.	<i>c)</i> Aranceles	183
§ 163.	<i>d)</i> Modificación de proyectos	184
§ 164.	<i>e)</i> Actualización de montos	185
§ 165.	<i>f)</i> Sistemas de selección	185
§ 166.	<i>g)</i> Tramitación	185
§ 167.	Prohibiciones y exclusiones	189
§ 168.	Prescripción	190
§ 169.	Disposiciones transitorias	190
§ 170.	Sanciones por incumplimiento	191
§ 171.	Procedimientos en infracciones. Anexo II, decr. regl. 2541/77	193

CAPÍTULO VII

INVERSIONES EXTRANJERAS

§ 172.	Propiedad extranjera	203
§ 173.	Ámbito de aplicación. Calificación de la inversión ..	205
	<i>a)</i> Derechos y obligaciones	206
	<i>b)</i> Conceptos legales	206
	1. Inversión de capital extranjero	206
	2. Inversor extranjero	206
	3. Empresa local de capital extranjero	206
	4. Empresa local de capital nacional	207
	5. Domicilio	207
§ 174.	Formas de inversión	207
	<i>a)</i> Aportes comprendidos	207
	<i>b)</i> Aportes excluidos	208
§ 175.	Inversiones nuevas	208
	A) Clases	208
	B) Inversiones que requieren aprobación del Poder Ejecutivo	209
	C) Inversiones con registración automática	211
	D) Inversiones con aprobación de la autoridad de aplicación	212
§ 176.	Inversiones existentes	212
	<i>d)</i> Registro provisorio	213
	<i>b)</i> Repatriación anticipada a la determinación	213
	<i>c)</i> Determinación provisoria	213
	<i>d)</i> Registro provisorio	213
§ 177.	Autoridad de aplicación. Subsecretaría de Inversiones Extranjeras	213
	<i>a)</i> Autoridad de aplicación y registro	214
	<i>b)</i> Funciones	214
	<i>c)</i> Información: "secreta" y "pública"	216
§ 178.	Aprobación. Concepto y competencia	217
§ 179.	<i>a)</i> Fundamentación y criterios de evaluación	217
§ 180.	<i>b)</i> Trámite. Aprobación previa y posterior	218

§ 181.	<i>c)</i> Principios del procedimiento	218
§ 182.	<i>d)</i> Requisitos de las propuestas	219
§ 183.	<i>e)</i> Subsanación de deficiencias	219
§ 184.	<i>f)</i> Relación interadministrativa	220
§ 185.	<i>g)</i> Inversiones en sectores defensa y seguridad nacional	220
§ 186.	<i>h)</i> Inversiones y transferencia de tecnología	221
§ 187.	<i>i)</i> Trámite simplificado	222
§ 188.	<i>j)</i> Plazo	222
§ 189.	<i>k)</i> Inversión sin autorización. Sanciones	222
§ 190.	<i>l)</i> Incumplimiento de las condiciones de aprobación. Sanciones	223
§ 191.	Registro. Creación y funciones	223
§ 192.	<i>a)</i> Legajo	224
§ 193.	<i>b)</i> Inscripción. Trámite	224
§ 194.	<i>c)</i> Montos y monedas a registrar	225
§ 195.	<i>d)</i> Plazos	225
§ 196.	Régimen de cambios. Remesa de utilidades y repatriación de capital	226
§ 197.	Impuesto especial. "Beneficios adicionales"	228
§ 198.	Régimen empresario - societario	231
	<i>a)</i> Formas jurídicas organizativas	231
	<i>b)</i> Nominatividad de las acciones	232
	<i>c)</i> Inscripción en el Registro Público de Comercio ...	232
§ 199.	Régimen de crédito	233
	A) Crédito a corto plazo	233
	B) Crédito de mediano y largo plazo	235
§ 200.	Relaciones entre empresas	235
	A) Principio	235
	B) Excepciones	237
§ 201.	Responsabilidad solidaria: "inversor" y "receptor" ...	238
§ 202.	Infracciones y sanciones	239
	<i>a)</i> Inversión sin autorización	239
	<i>b)</i> Incumplimiento de obligaciones legales	239

CAPÍTULO VIII

TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

§ 203.	Tecnología: concepto	241
§ 204.	<i>a)</i> Clases	243
§ 205.	<i>b)</i> Modalidades operativas de prestación	244
§ 206.	Transferencia. Concepto	245
§ 207.	Vías jurídicas	246
§ 208.	<i>a)</i> Convenios internacionales de cooperación tecnológica	246
§ 209.	<i>b)</i> Contratos privados o públicos	246
	1) Servicios técnicos	246
	2) Concesiones de licencias	246
	3) Diseño y construcción	246
	4) Administración	247
	5) Explotación de recursos minerales	247
§ 210.	<i>c)</i> Contratos entre partes vinculadas	248
§ 211.	<i>d)</i> Contratos entre partes desvinculadas	248
§ 212.	Estado y tecnología	249
§ 213.	<i>a)</i> Medidas fiscales	251
§ 214.	<i>b)</i> Medidas de orientación	251
§ 215.	<i>c)</i> Medidas de control	252
§ 216.	Tecnología y derecho internacional	252
§ 217.	Contrato de licencia	254
	<i>a)</i> Clases	255
	<i>b)</i> Derechos del licenciante	256
	<i>c)</i> Derechos del licenciario	256
§ 218.	Cesión (o transferencia) de tecnología	257
§ 219.	Contrato de asistencia (o ayuda) técnica	257
§ 220.	Contrato de "know-how"	258

§ 221.	Contrato de información técnica	260
§ 222.	La regalía ("royalty")	260
§ 223.	Regalía, caso fortuito e imprevisión	263
§ 224.	Régimen legal argentino: caracterización	265
§ 225.	Actos comprendidos	266
§ 226.	Actos exceptuados de la ley	267
§ 227.	Actos exceptuados de inscripción	268
§ 228.	Actos sujetos a inscripción automática	269
§ 229.	Examen previo y cláusulas obligatorias	270
§ 230.	Cláusulas implícitas	271
§ 231.	Tratamiento de empresas vinculadas	272
§ 232.	Denegación facultativa	273
§ 233.	Régimen de pagos y plazos	276
§ 234.	Autoridad de aplicación	277
§ 235.	Procedimiento	278
§ 236.	Inscripción registral. Validez contractual	281
§ 237.	a) Eficacia contractual	282
§ 238.	b) Caducidad de inscripción	282
§ 239.	c) Prohibición	282
§ 240.	d) Plazo	282
§ 241.	e) Procedimiento reservado	282
§ 242.	Infracciones y sanciones	283
§ 243.	a) Leyes 21.617 y 20.794	283
§ 244.	b) Infracciones	283
§ 245.	c) Sanciones	284
	1) Multas	284
	2) Cancelación inscripción	285
	3) Procedimiento	285
§ 246.	Recursos	285
§ 247.	Normas transitorias	285

PARTE IV

ADMINISTRACIÓN: LIMITACIÓN

CAPÍTULO IX

POLICÍA Y DERECHO

§ 248.	Introducción	289
§ 249.	Limitación y función	289
§ 250.	Régimen jurídico administrativo	290
§ 251.	Relación administrativa	292
§ 252.	Equilibrio jurídico: remedios procesales	293
§ 253.	Derechos subjetivos "reconocidos y limitados"	294
§ 254.	Razonabilidad en la restricción de los derechos	295
§ 255.	Razonabilidad en la restricción de las potestades públicas	296
§ 256.	Limitaciones administrativas y legislativas	298
§ 257.	Criterios	301
	1. Criterio restringido ("narrow")	301
	2. Criterio amplio ("broad and plenary")	302
§ 258.	Límites de las limitaciones	303
§ 259.	a) Razonabilidad	303
§ 260.	b) Intimidación	304
§ 261.	c) Legalidad	304
§ 262.	Antecedentes jurisprudenciales	305
	a) Limitaciones nacionales y legislación de fondo ..	305
	b) Irrevisibilidad judicial y debido proceso	306
	c) La razonabilidad	306
§ 263.	Poder de policía (función legislativa) y policía (función administrativa)	307
§ 264.	Limitaciones de emergencia	307
§ 265.	Limitación de derechos por razón de seguridad, moralidad y salubridad públicas, 1869 a 1922	308

§ 266.	Limitación de la libertad contractual, 1922 a 1934 ..	309
§ 267.	Intervención en materia económica y social. Imposición de cargas sociales, 1934 a 1944	311
§ 268.	Imposición de cargas económicas, 1944 en adelante	312

CAPÍTULO X

POLICÍA Y ESTADO

§ 269.	Policía: órgano o función	317
§ 270.	La legalidad como presupuesto de las limitaciones ..	319
§ 271.	Formas jurídicas de las limitaciones	320
§ 272.	Ley, reglamento y ordenanza de policía	320
§ 273.	Edictos de policía	322
§ 274.	Orden policial	325
§ 275.	a) El aviso	325
§ 276.	b) Advertencia	326
§ 277.	c) El requerimiento o información	326
§ 278.	Autorización y permiso	326
§ 279.	Contravención y sanción	327

CAPÍTULO XI

POLICÍA Y PROPIEDAD

I. Propiedad: limitaciones en interés público

§ 280.	Propiedad: concepto y contenido	329
§ 281.	Limitaciones	332
§ 282.	Denominación	333
§ 283.	Fundamento	333
§ 284.	Categorías: "en interés privado" y "en interés público"	333
§ 285.	Clasificación	335

§ 286.	Limitaciones: urbanismo y ambiente	336
§ 287.	a) Zonificación urbana	337
§ 288.	b) Fraccionamiento: espacios verdes, calles y zonas libres	339
§ 289.	c) Responsabilidad del Estado por “leyes constitucionales de zonificación y fraccionamiento”	340
§ 290.	d) Responsabilidad del Estado Municipal por actos administrativos de aplicación	341
§ 291.	e) Policía de edificación	343

II. Restricciones

§ 292.	Limitaciones y restricciones	343
§ 293.	Concepto	344
§ 294.	Caracteres jurídicos	345
	a) Es general, constante y actual	345
	b) Impone obligaciones de “no hacer”, “dejar hacer” y “hacer”	345
	c) Es variada e ilimitada en número y clase	346
	d) No se indemnizan	347
	e) Es imprescriptible	347
	f) Recae sobre cualquier bien	347
	g) Es ejecutoria	348
	h) Genera derechos	348
§ 295.	Límites	348
	a) Razonabilidad	349
	b) Integridad	350
	c) Legitimidad	350
§ 296.	Competencia	350
	a) ¿Nacional o local?	350
	b) ¿Administrativa o legislativa?	351
	c) ¿Jurisdicción procesal civil o administrativa?	352

III. Servidumbres

§ 297.	Concepto y tipos	352
§ 298.	Servidumbres civiles y administrativas: diferencias ...	353
§ 299.	Concepto	353

§ 300.	Caracteres	354
	a) Es un derecho real público	354
	b) Que integra el dominio público	354
	c) Constituido por una entidad pública	354
	d) Sobre inmueble ajeno	355
	e) Con el objeto de que éste sirva al uso público	356
§ 301.	Indemnización	356
§ 302.	Constitución: formas	358
	a) Ley formal	358
	b) Acto administrativo fundado en ley	358
	c) Contrato administrativo	358
	d) Accesión	358
	e) Usucapión	359
§ 303.	Competencias	359
	a) ¿Nación o provincias?	359
	b) ¿Administración o legislación?	359
	c) ¿Administración o jurisdicción?	359
	d) ¿Jurisdicción civil o procesal administrativa?	360
§ 304.	Extinción	360
§ 305.	Tipos	361
§ 306.	a) “De sirga” o de “camino ribereño”	361
§ 307.	b) Las llamadas servidumbres de conducto	361
§ 308.	c) Ferroviaria	362
§ 309.	d) Electroducto	363
§ 310.	e) “Arqueológica”	363
§ 311.	f) “De bienes históricos”	363
§ 312.	g) “De fronteras”	363
§ 313.	h) “De minería”	364
§ 314.	i) “De seguridad de la navegación” (ley 14.255) ...	364
§ 315.	j) “Aeronáutica”	364
§ 316.	k) “Panorámica”	365
§ 317.	l) “De salvamento”	365

IV. Ocupación temporánea

§ 318.	Concepto	365
§ 319.	Caracteres	366
§ 320.	Ocupación y expropiación	368

§ 321.	Ocupación temporánea anormal	369
§ 322.	a) Estado de necesidad	369
§ 323.	b) Calificación administrativa de la utilidad pública .	370
§ 324.	c) Sin indemnización	371
	1) Fundamentación	371
	2) Crítica	372
	3) Un caso práctico	372
§ 325.	d) Duración limitada	373
§ 326.	Ocupación temporánea normal	373
§ 327.	a) Declaración legislativa y procedimiento	373
§ 328.	b) Indemnización	374
§ 329.	c) Duración	375
§ 330.	d) Destino	375
§ 331.	Derecho de terceros	375
§ 332.	Reclamo administrativo previo	376
§ 333.	Prescripción	376

V. Requisición

§ 334.	Concepto y caracteres	377
§ 335.	Tipos y diferencias	379
§ 336.	a) Expropiación y requisición en propiedad	379
§ 337.	b) Ocupación temporánea y requisición de uso	379
§ 338.	Régimen positivo	381

VI. Decomiso

§ 339.	Concepto y caracteres	381
§ 340.	Tipos y diferencias	382
	1) El decomiso como sanción penal	382
	2) El decomiso como sanción aduanera	383
	3) El decomiso como sanción del agiotaje	383
	4) El decomiso como sanción en materia de policía de seguridad, moralidad y salubridad públicas ..	383
§ 341.	Régimen positivo	384

VII. Confiscación

§ 342.	Concepto y caracteres	384
§ 343.	Tipos: expresa e implícita	385
§ 344.	Jurisprudencia	386

VIII. Secuestro

§ 345.	Concepto	387
--------	----------------	-----

CAPÍTULO XII**POLICÍA Y PROPIEDAD: EXPROPIACIÓN****I. Concepto y elementos**

§ 346.	Noción	389
§ 347.	Elementos	390
§ 348.	Fundamento	391
§ 349.	Naturaleza jurídica	392
	1) Institución privatista	392
	2) Institución mixta	393
	3) Institución publicista	393

II. Elemento final: utilidad pública

§ 350.	Causa expropiante: "bien común y utilidad pública" ..	394
§ 351.	Calificación legal	398
§ 352.	Declaración "genérica y especial"	399
§ 353.	Revisión judicial	401

III. Elemento objetivo: bien expropiable

§ 354.	Propiedad y expropiación	403
--------	--------------------------------	-----

§ 355.	Principio y enumeración	404
§ 356.	Bienes de embajadas extranjeras	405
§ 357.	Bienes del dominio público	405
	<i>a)</i> De las provincias	405
	<i>b)</i> De la Nación	407
§ 358.	Inmuebles destinados al culto católico	407
§ 359.	Expropiación parcial	408
§ 360.	Subsuelo y propiedad horizontal	409

IV. Elemento subjetivo: expropiante y expropiado

§ 361.	Los sujetos de la relación expropiatoria	410
§ 362.	Sujetos activos: originarios y derivados	411
§ 363.	Sujeto beneficiario	413
§ 364.	Sujeto pasivo	414

V. Elemento material: indemnización

§ 365.	Caracteres y naturaleza	414
§ 366.	Indemnización justa (objetiva, actual, integral)	416
§ 367.	<i>a)</i> Valor objetivo	417
§ 368.	<i>b)</i> Valor justo	419
§ 369.	<i>c)</i> Valor actual	419
§ 370.	<i>d)</i> Valor integral	421
§ 371.	<i>e)</i> Valor de mejoras	423
§ 372.	<i>f)</i> Valor excluido	423
§ 373.	<i>g)</i> Valor llave	424
§ 374.	<i>h)</i> Valor histórico y panorámico	425
§ 375.	<i>i)</i> Indemnización y tributos	425
§ 376.	<i>j)</i> Valor de disponibilidad	426
§ 377.	Indemnización previa	427
§ 378.	Indemnización única	427
§ 379.	Indemnización en dinero	429

VI. Elemento formal: procedimiento y plazo

§ 380.	Concepto y tipos	430
--------	------------------------	-----

§ 381.	Procedimiento extrajudicial	431
§ 382.	a) Concepto y trámite	431
§ 383.	b) Naturaleza	432
§ 384.	c) Capacidad	432
§ 385.	d) Perfeccionamiento	433
§ 386.	Procedimiento judicial. Fundamento y objeto	434
§ 387.	a) Carácter sumario	434
§ 388.	b) Juez competente	435
§ 389.	c) Traslado, contestación y reconvención	435
§ 390.	d) Posesión	436
§ 391.	e) Terceros ocupantes	436
§ 392.	f) Anotación de la litis	437
§ 393.	g) Prueba	437
§ 394.	h) Tribunal de Tasaciones	437
§ 395.	i) Alegatos y sentencia	440
§ 396.	j) Sentencia: carácter	440
§ 397.	k) Desistimiento	441
§ 398.	l) Caducidad de instancia	442
§ 399.	Plazos y abandono	443

CAPÍTULO XIII

POLICÍA Y ECONOMÍA

I. Principios jurídicos y políticos

§ 400.	Economía y derecho	445
§ 401.	Modos de gestión pública	446
§ 402.	Efectos	447
§ 403.	Razón de ser: ¿para qué?	448
§ 404.	Ámbito: ¿dónde?	448
§ 405.	Supuestos: ¿por qué?	449
	1) Estimular el crecimiento económico	449
	2) Asegurar situaciones normales de competencia ...	450

3)	Lograr niveles eficaces de equipamiento tecnológico	450
4)	Lograr altos niveles de productividad	450
5)	Apertura de mercados extranjeros	450
6)	Protección de la industria nacional	451
7)	Defensa de mercados consolidados	451
§ 406.	Modos: ¿cómo?	451
	a) Policía	451
	b) Principios jurídicos y limitaciones	452
	c) Clases	453
§ 407.	Nuevas categorías socio-económicas	454
§ 408.	Antiguas categorías jurídicas	455
§ 409.	a) Autorización y concesión	456
§ 410.	b) Permiso	459
§ 411.	c) Licencias	459
§ 412.	d) Prohibición	461
§ 413.	e) Sanción	461
§ 414.	Poder de policía de emergencia. Concepto	462
§ 415.	a) Competencia concurrente entre Nación y provincia. "Promover su industria" (arts. 67, inc. 16 y 107, Const. Nacional)	463
§ 416.	b) Forma jurídica: ¿ley o decreto?	463

II. Policía financiera

§ 417.	Intervención financiera: evolución histórica	464
	a) Sistema privado (1935-1946)	465
	b) Sistema de nacionalización (1946-1955)	465
	c) Sistema mixto (1956-1973)	466
	d) Sistema de nacionalización (1973-1977)	467
	e) Sistema mixto (1977 en adelante)	467
§ 418.	Policía económica	468
§ 419.	Policía bancaria	469
§ 420.	Reglamentación	470
§ 421.	Autorización	471
§ 422.	Fiscalización	472
	a) Liquidez y solvencia	472
	b) Contabilidad. Balances	474
§ 423.	Sanciones. Enumeración	476

§ 424.	a) Aplicación	476
§ 425.	b) Revocación de la autorización	477
§ 426.	c) Recursos	477
§ 427.	d) Prescripción de la acción	478
§ 428.	e) Sumario administrativo	478
§ 429.	f) Liquidación administrativa y judicial	479

III. Policía laboral

§ 430.	Legislación del trabajo. Competencia federal o local	480
§ 431.	Policía del trabajo. Concepto	482
§ 432.	Policía del trabajo. Competencia	484
§ 433.	a) Actividad laboral colectiva	485
§ 434.	b) Actividad laboral individual	485
§ 435.	Sanciones administrativas del trabajo	487
§ 436.	Infracciones	489
§ 437.	Sanciones. Régimen jurídico	490
	a) Régimen uniforme	490
	b) Montos mínimos y máximos	491
	c) Aplicación discrecional. Crítica	491
	d) Calificación de la infracción. Aplicación directa e intimación previa	491
	e) Infracciones agravadas. Incremento en las multas	492
	f) Sanciones subsidiarias	493
	g) Prescripción	494
§ 438.	Inspección	494
§ 439.	Comprobación y aplicación	495
	a) Competencia	496
	b) Materia	497
	c) Instrucción	497
	d) Acta comprobatoria de la infracción	497
	e) Instrucción sumarial	497
	f) Procedimiento	497
	g) Plazos	497
	h) Trámite	497
	i) Representación de responsabilidad y representación procesal	498
	j) Pruebas	498
	k) Rebeldía	499
	l) Resolución definitiva	499

<i>m)</i> Recursos	499
<i>n)</i> Trámite de la apelación. Las llamadas "excepciones"	500
<i>o)</i> Ejecución de la multa	500
<i>p)</i> Conversión de la multa en arresto o clausura	501
<i>q)</i> Sentencia en el recurso de apelación	501
<i>r)</i> Pago de las multas	501

CAPÍTULO XIV

POLICÍA Y ECONOMÍA

*(Continuación)***IV. Policía industrial y comercial**

§ 440.	Industria, comercio y derecho	503
	<i>a)</i> Intervención reglamentaria	503
	<i>b)</i> Intervención económica	504
	<i>c)</i> La misión del derecho	505
	<i>d)</i> Código administrativo de la economía	506
	<i>e)</i> Competencia nacional y local	507
§ 441.	Industria, comercio y Estado	508
	<i>a)</i> Empresas públicas y planificación	508
	<i>b)</i> Administración tradicional y moderna	509
§ 442.	Regulación jurídica del proceso de producción	510
§ 443.	<i>a)</i> Zonificación industrial	511
§ 444.	<i>b)</i> Protección del medio ambiente	512
§ 445.	<i>c)</i> Precios, cupos y usos de materias primas	514
	1) Sistemas de precios administrativos	514
	2) Sistema de cupos o cuotas	514
	3) Limitación en el uso de elementos extranjeros	514
§ 446.	<i>d)</i> Los sistemas de fabricación. Control del proceso productivo	515
§ 447.	<i>e)</i> El volumen de producción	516
	1) Sector agrario	516
	2) Sector industrial	517
§ 448.	<i>f)</i> El control de calidad	517
	1) Controles sociales	518

	a) Controles por las propias empresas	518
	b) Control de los consumidores individuales ..	518
	2) Controles institucionales	519
§ 449.	Régimen jurídico de la comercialización	519
§ 450.	Protección al consumidor	519
§ 451.	a) Tutela patrimonial del consumidor	519
§ 452.	b) Tutela de la salud pública	523
§ 453.	Control de oferta	525
§ 454.	a) Marcas y patentes	525
§ 455.	b) Control de calidad y cantidad	526
§ 456.	c) Pesos y medidas	526
§ 457.	d) Control de publicidad y venta	527
§ 458.	e) Control de elaboración y expendio	528
§ 459.	Control de oferta y precio. Monopolio	528
	a) El Código Penal	529
	b) La ley 12.906 (1946) de represión de los mono- polios	529
	c) La ley 20.680 (1974) de abastecimiento	530
§ 460.	Control de precios. Precios máximos	531
§ 461.	Control de plazo y pago	533
§ 462.	Control de venta	533
	a) Horario de apertura y cierre de establecimientos comerciales	533
	b) Promoción comercial	534
	c) Monopolio oficial	534
§ 463.	Comercio exterior	535
§ 464.	a) Importación	535
§ 465.	b) Control antidumping	536
§ 466.	c) Exportación	536
§ 467.	d) Fomento a la exportación	536
§ 468.	e) Régimen aduanero	537
§ 469.	Comercio interprovincial. Policía concurrente	538
§ 470.	a) Regulación del comercio "interno, interprovincial e internacional"	538
§ 471.	b) Contenido de la "actividad comercial" (art. 67, inc. 12, Const. Nacional)	539
§ 472.	c) Poderes de "policía" y "tributario" locales	540
§ 473.	d) Inconstitucionalidad de los impuestos locales al co- mercio interprovincial	540
§ 474.	e) Transporte interprovincial	541

V. Policía fiscal

§ 475. Finalidad	543
§ 476. Organización	544
§ 477. Procedimientos	544
§ 478. Sanciones	545

PARTE V

ADMINISTRACIÓN Y CONTROL

CAPÍTULO XV

PRESUPUESTOS Y PRINCIPIOS

§ 479. Legalidad administrativa	549
§ 480. Autoridad (gobierno) y libertad (control)	553
§ 481. Clases de control	555
§ 482. Estructura	557
§ 483. a) La finalidad (¿para qué?)	557
§ 484. b) Poderes o medios de información (¿por qué?) ...	557
§ 485. c) Modo o procedimiento de control (¿cómo?)	557
§ 486. d) Efectos y ejecución del pronunciamiento (¿con qué?)	558
§ 487. e) El objeto del control (¿cuándo?)	558
§ 488. Técnicas y procedimientos	558

CAPÍTULO XVI

TIPOLOGÍAS

§ 489. Control administrativo, legislativo y judicial	561
---	-----

§ 490.	a)	Control administrativo	561
§ 491.	b)	Control legislativo	563
§ 492.	c)	Control judicial	564
§ 493.		Control preventivo, concomitante y represivo	567
§ 494.		Control de personas y actividades	568
§ 495.		Controles horizontales y verticales	568
§ 496.		Controles intraorgánicos, interorgánicos y extraorgánicos	569
§ 497.	a)	Controles intraorgánicos	569
		1) Procedimientos públicos	569
		2) Órganos colegiados	569
		3) Procedimientos preventivos y represivos	569
		4) Autocontrol	570
		5) Avocación	570
		6) Instrucciones y directivas	570
		7) Tutela administrativa	571
		8) Control de legalidad financiera	571
§ 498.	b)	Controles interorgánicos	572
		1) Control parlamentario	572
		2) "Ombudsman"	573
		3) Contralores generales	577
		4) "Prokuratura"	578
		5) Justicia administrativa	579
§ 499.	c)	Control extraorgánico	580
§ 500.		Control de haciendas estatales y paraestatales	580
§ 501.		Control de oficio y a instancia de parte	581
§ 502.		Control de legitimidad y oportunidad	581
§ 503.	a)	Supuestos y objeto de control	582
§ 504.	b)	Control administrativo y judicial de la oportunidad	583

CAPÍTULO XVII

ORGANIZACIÓN

§ 505.		Órganos controlantes	589
§ 506.		Tribunal de Cuentas	589
§ 507.	a)	Antecedentes históricos	590
§ 508.	1)	Legislación indiana	590

§ 509.	2) Régimen legal de 1810 a 1853	591
§ 510.	3) Régimen legal de 1854 a 1870	593
§ 511.	<i>b)</i> Norma orgánica	595
§ 512.	<i>c)</i> Integración	595
§ 513.	<i>d)</i> Atribuciones	596
§ 514.	Actos de control	597
§ 515.	Derecho comparado	597
§ 516.	Naturaleza jurídica	598
§ 517.	Contaduría General de la Nación	598
§ 518.	Procurador del Tesoro de la Nación y Cuerpo de Abogados del Estado	599
§ 519.	Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas	600
§ 520.	Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración	602
§ 521.	Sindicatura General de Empresas Públicas	603
	<i>a)</i> Sindicatura General	603
	<i>b)</i> Control externo de las empresas públicas	603
	<i>c)</i> Empresas públicas	604
	<i>d)</i> Dirección y administración	604
	<i>e)</i> Contralor inmediato	605
	<i>f)</i> Observación legal	606
	<i>g)</i> Fiscalización de la sindicatura	607
	<i>h)</i> Sucesora legal de la CEN	607
§ 522.	Sindicaturas y auditorías internas	607
§ 523.	Fiscales de Estado	608

CAPÍTULO XVIII

FORMAS JURÍDICAS

§ 524.	Observación legal o reparo	611
§ 525.	<i>a)</i> Procedimientos ante el Tribunal de Cuentas	611
§ 526.	<i>b)</i> Procedimiento ante la Sindicatura General de Empresas Públicas (ley 21.801)	612

§ 527.	Veto	614
§ 528.	Conforme y visto bueno	614
§ 529.	Autorización	614
§ 530.	Aprobación	616
§ 531.	Dictamen “obligatorio” y “acusatorio”	618
§ 532.	Denuncia administrativa	618
§ 533.	Intervención administrativa	619
§ 534.	Suspensión de actos administrativos	621
§ 535.	Extinción y modificación de actos administrativos ...	621
§ 536.	Revocación	624
§ 537.	a) Diferencias con la anulación	624
	1) De acuerdo con los efectos de la extinción ...	624
	2) De acuerdo con la causal de extinción	625
	3) De acuerdo con el órgano que dispone la ex-	
	tinción	625
§ 538.	b) Fundamento	625
§ 539.	c) ¿Carácter esencial o contingente?	626
§ 540.	d) Derecho positivo	626
§ 541.	e) Caracteres	626
§ 542.	f) Efectos	627
§ 543.	g) Procedimiento	627
§ 544.	h) Órgano competente para revocar	627
§ 545.	i) Régimen de la ley 19.549	628
§ 546.	Revocación por razones de ilegitimidad	628
§ 547.	a) Sistemas	628
§ 548.	b) Revocación del acto nulo (arts. 14 y 17, L.P.A. 19.549-21.868)	629
§ 549.	c) Revocación del acto anulable (arts. 15 y 18, L.P.A. 19.549)	634
§ 550.	Revocación por razones de oportunidad	635
§ 551.	a) Revocación por oportunidad con indemnización ..	636
§ 552.	b) Revocación por oportunidad sin indemnización ..	637
§ 553.	Irrevocabilidad	638
§ 554.	Esquema síntesis	638

PARTE VI

ADMINISTRACIÓN: RESPONSABILIDAD

CAPÍTULO XIX

ASPECTOS POLÍTICOS DE LA RESPONSABILIDAD
PÚBLICA**I. El poder político y la responsabilidad del Estado**

§ 555. Introducción. Autoridad y libertad	645
§ 556. El concepto del poder	646
§ 557. Poder y derecho	648
§ 558. Mando y obediencia	650
§ 559. Manifestaciones del poder: los actos del poder	651
§ 560. La problemática de la responsabilidad estatal	652

**II. La responsabilidad del Estado
según la estructura política de los diversos regímenes**

§ 561. Introducción	654
§ 562. Régimen liberal	656
§ 563. Estado intervencionista	658
§ 564. Régimen corporativo	659
§ 565. Régimen totalitario	660
§ 566. Conclusiones	662

CAPÍTULO XX

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD
PÚBLICA**I. Personalidad y responsabilidad estatal**

§ 567. El Estado sujeto de derecho	665
--	-----

§ 568.	La responsabilidad como consecuencia de la personalidad	666
§ 569.	Daños y perjuicios ocasionados por el Estado	666
§ 570.	Derecho aplicable	667

II. Fundamento

§ 571.	Fuente constitucional y legal	668
§ 572.	Criterios jurídicos de raíz constitucional	670
§ 573.	a) El sacrificio especial y la igualdad ante las cargas públicas	670
§ 574.	b) La garantía del derecho de propiedad	670
§ 575.	c) La teoría de los derechos adquiridos	671
§ 576.	d) La demandabilidad del Estado	672

III. Tipos

§ 577.	Responsabilidad extracontractual	673
§ 578.	Casos y antecedentes jurisprudenciales	673

IV. Responsabilidad por acto judicial (el Estado-juez)

§ 579.	Principio: irresponsabilidad por acto judicial	675
§ 580.	Excepción: el error judicial	677
§ 581.	Fundamento	680
	a) Tutela constitucional	680
	b) Acto o hecho estatal lesivo	681

V. Responsabilidad por acto legislativo (el Estado-legislador)

§ 582.	Principio: irresponsabilidad	681
§ 583.	Sistemas	682
§ 584.	a) Ley que reconoce el derecho a indemnización ...	682

§ 585. <i>b)</i> Ley que guarda silencio acerca de la indemnización	682
§ 586. <i>c)</i> Ley que niega derecho a indemnización	683
§ 587. Excepciones: responsabilidad	683
§ 588. <i>a)</i> Perjuicio especial	683
§ 589. <i>b)</i> Enriquecimiento sin causa	684
§ 590. <i>c)</i> Sustitución del derecho por una indemnización ..	685
§ 591. <i>d)</i> Responsabilidad por ley inconstitucional	686

VI. Responsabilidad por actos y hechos administrativos

§ 592. Problemas interpretativos: responsabilidad “directa e indirecta” y “subjética y objetiva”	688
§ 593. Responsabilidad directa y responsabilidad indirecta del Estado	689
§ 594. <i>a)</i> Actuación por “funcionarios” y “empleados”	689
§ 595. <i>b)</i> Actuación por “actos” y por “hechos”	690
§ 596. <i>c)</i> Actuación legítima y actuación ilegítima	691
§ 597. <i>d)</i> Actuación administrativa de órganos y entes estatales	693
§ 598. Coordinación entre la responsabilidad del Estado (ente) y la del agente (órgano)	694
§ 599. Evolución jurisprudencial. Responsabilidad subjética y objetiva	696
§ 600. <i>a)</i> Irresponsabilidad	696
§ 601. 1) Fundamento civil	697
§ 602. 2) Fundamentos de derecho público	698
§ 603. 3) Fundamento procesal	699
§ 604. <i>b)</i> Responsabilidad subjética	700
§ 605. <i>c)</i> Responsabilidad objetiva	703
Bibliografía	707
Índice alfabético	743