

# Elementos de Derecho Administrativo

Ignacio J. Fultrago y Fernando M. Dramis



**OXFORD**  
UNIVERSITY PRESS

Reconquista 661 1° piso (1003) Buenos Aires-República Argentina  
Tel. 4312-7300 Fax 4313-5700

781 105

# ÍNDICE

## **CAPÍTULO I**

### **ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

1.1	EL DERECHO ADMINISTRATIVO	4
1.1.1	CONCEPTO Y OBJETO	4
	Nuestra opinión	5
1.1.2	AUTONOMÍA. UBICACIÓN COMO RAMA DEL DERECHO	6
1.1.3	RELACIONES CON OTRAS CIENCIAS Y RAMAS DEL DERECHO	7
	Con las ciencias jurídicas	7
	Con las ciencias no jurídicas	8
1.1.4	EL DERECHO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	8
1.1.5	LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	9
1.2	FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	10
1.2.1	CONCEPTO	10
1.2.2	CLASIFICACIÓN	10
1.2.3	JERARQUÍA	11
1.2.4	LA CONSTITUCIÓN. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES	11
1.2.5	EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y CARACTERES	11
1.2.6	CLASES DE REGLAMENTOS	11
1.2.7	OTRAS FUENTES: PRINCIPIOS GENERALES; COSTUMBRE; JURISPRUDENCIA; DOCTRINA	12

## **CAPÍTULO II**

### **LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

2.1	NOCIONES GENERALES	18
2.1.1	INTRODUCCIÓN	18
2.1.2	LA ACTUACIÓN DEL ESTADO	18
2.1.3	NOCIÓN DE ÓRGANO	20
2.1.4	EL AGENTE Y EL ÓRGANO	21
2.2	PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	21
2.2.1	COMPETENCIA	22
2.2.2	CARACTERES DE LA COMPETENCIA	23
2.2.3	CLASIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA	23
2.2.4	EXCEPCIONES A LA IMPRORRIGABILIDAD DE LA COMPETENCIA	23
2.2.5	LA JERARQUÍA	24
2.2.6	SISTEMAS DE ESTRUCTURACIÓN	25
2.3	CONSECUENCIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	26
2.3.1	PERSONAS PÚBLICAS Y PRIVADAS	26
2.3.2	PERSONAS PÚBLICAS ESTATALES Y NO ESTATALES	26
2.3.3	ENTES DESCENTRALIZADOS	30

#### IV Elementos de Derecho Administrativo

2.4	COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA Y DE CONTRALOR	32
2.4.1	PROCURACIÓN DEL TESORO	32
2.4.2	SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN	33
2.4.3	AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN	34
2.4.4	EL DEFENSOR DEL PUEBLO	35

### **CAPÍTULO III**

#### **LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

3.1	EL ACCIONAR ADMINISTRATIVO	40
3.1.1	FACULTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES. CONCEPTO. CLASES	40
3.1.2	LÍMITES A LAS FACULTADES DISCRECIONALES	41
3.1.3	CONTRALOR JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO	42
3.1.4	LOS ACTOS POLÍTICOS Y DE GOBIERNO, Y LAS FACULTADES DISCRECIONALES	43
3.1.5	ACTOS Y HECHOS JURÍDICOS Y NO JURÍDICOS	44
3.1.6	VÍAS DE HECHO ADMINISTRATIVAS	45
3.2	EL ACTO ADMINISTRATIVO	46
3.2.1	CONCEPTO	46
3.2.2	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	46
3.2.3	CARACTERES	49
3.2.4	EFICACIA	50
3.2.5	IRRETROACTIVIDAD	52
3.2.6	INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO: POR NULIDAD Y POR ANULABILIDAD. SUS EFECTOS	53
3.2.7	SANEAMIENTO DE ACTOS VICIADOS. CONVERSIÓN	54
3.2.8	EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	55
3.2.9	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	57

### **CAPÍTULO IV**

#### **LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

4.1	NOCIÓN, CARACTERES Y CLASIFICACIÓN	62
4.1.1	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO	63
4.2	MODOS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	64
4.2.1	CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. NOCIÓN	64
4.2.2	ENTES REGULADORES. CONCEPTO Y CARACTERES	65
4.2.3	RÉGIMEN LEGAL	66
	Ente Nacional Regulador de la Electricidad	68
	Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)	68
	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios	68
	Comisión Nacional de Comunicaciones (ex Comisión Nacional de Telecomunicaciones)	69
4.2.4	CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS	69

## **CAPÍTULO V**

### **LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

5.1	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL	76
5.1.1	CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN: CIVILES Y ADMINISTRATIVOS	76
5.1.2	CONCEPTO	77
5.1.3	CLÁUSULAS EXORBITANTES	78
5.1.4	FORMACIÓN DEL CONTRATO. PROCEDIMIENTOS DE FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA	78
5.1.5	LA LICITACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA. CONTRATACIÓN DIRECTA	79
5.1.6	EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN	82
5.1.7	EXTINCIÓN NORMAL Y ANORMAL DEL CONTRATO	83
5.2	LA OBRA PÚBLICA Y LOS SISTEMAS PARA SU CONSTRUCCIÓN. EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA	84
5.2.1	SISTEMAS DE EJECUCIÓN	84
5.2.2	PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN	85
	Mayores costos	86
	Recepción de la obra	86
5.2.3	LA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA: RÉGIMEN LEGAL	87
	Naturaleza jurídica	87
	Duración	88
5.3	CONTRATOS DE SUMINISTROS	88
5.3.1	NOCIÓN CONCEPTUAL	88
5.3.2	CARACTERES	89
5.3.3	FORMACIÓN Y EJECUCIÓN	89
5.3.4	DERECHOS Y OBLIGACIONES	89
5.3.5	EXTINCIÓN	90
5.4	CONTRATO DE EMPRÉSTITO	90
5.4.1	CONCEPTO	90
5.4.2	NORMAS APLICABLES	90
5.4.3	LAS CLÁUSULAS OBJETABLES	91
5.5	OTROS CONTRATOS	91
5.5.1	CONTRATO DE CONSULTORÍA	91

## **CAPÍTULO VI**

### **LOS AGENTES DEL ESTADO**

6.1	LA FUNCIÓN PÚBLICA	98
6.1.1	EL FUNCIONARIO PÚBLICO. NATURALEZA JURÍDICA	98
6.1.2	DISTINCIÓN CON RESPECTO A LA CARGA PÚBLICA	99
6.2	RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	99

## VI Elementos de Derecho Administrativo

6.2.1	INGRESO	100
6.2.2	REINGRESO	100
6.2.3	DEBERES	101
6.2.4	PROHIBICIONES	102
6.2.5	DEBER DE OBEDIENCIA	102
6.2.6	DEBER DE SECRETO O DISCRECIÓN	103
6.2.7	LAS INCOMPATIBILIDADES	104
6.2.8	DERECHOS DEL FUNCIONARIO	105
6.3	RÉGIMEN DISCIPLINARIO	105
6.3.1	SANCIONES	106
6.3.2	PROCEDIMIENTO	108
6.4	LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN Y LA ESTABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO	110
6.5	FUNCIONARIO DE HECHO	111
6.5.1	EFFECTOS JURÍDICOS DE SUS ACTOS	111

## CAPÍTULO VII

### INCIDENCIA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA PROPIEDAD

7.1	EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA	116
7.1.1	CONCEPTO	116
7.1.2	OBJETO	117
7.1.3	SUJETOS	118
7.2	EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	118
7.2.1	PROCEDIMIENTO JUDICIAL	120
7.2.2	ABANDONO	122
7.2.3	RETROCESIÓN	123
7.2.4	EXPROPIACIÓN IRREGULAR	126
7.3	SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS	127
7.3.1	CLASIFICACIÓN, CONSTITUCIÓN Y EXTINCIÓN	128
7.4	LIMITACIONES AL DOMINIO CON FINES URBANÍSTICOS	129
7.5	OCUPACIÓN TEMPORÁNEA. DIVERSOS TIPOS	129

## CAPÍTULO VIII

### INCIDENCIA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD INDIVIDUAL

8.1	POLICÍA Y PODER DE POLICÍA	136
8.1.1	NOCIÓN CONCEPTUAL. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. CRISIS DE LA NOCIÓN TRADICIONAL	136
8.1.2	ALCANCES Y LÍMITES	137
	Razonabilidad	138
	Aspectos constitucionales	139
8.1.3	JURISPRUDENCIA	139

8.2	FORMAS JURÍDICAS DE SU EJERCICIO	140
8.2.1	LEYES, REGLAMENTOS Y ORDENANZAS MUNICIPALES	140
8.2.2	EDICTOS DE POLICÍA	141
8.2.3	AUTORIZACIÓN Y PERMISO DE POLICÍA	142
8.2.4	ORDEN DE POLICÍA	142
8.3	EL PODER DE POLICÍA Y EL SISTEMA TRIBUTARIO	142
8.4	PENAS DE POLICÍA	143
8.4.1	CLASIFICACIÓN	144
8.5	ACTIVIDADES DE FOMENTO	144
8.5.1	NOCIÓN CONCEPTUAL	144
8.5.2	MEDIOS UTILIZADOS	145
8.5.3	LA SUBVENCIÓN	146
	Clases	146
8.5.4	LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL	146
	Definiciones y objetivos	147
	Incentivos promocionales	148
	Autoridad de aplicación y procedimientos promocionales	149
	Infracciones y sanciones	149
8.5.5	LA PROMOCIÓN MINERA	150
8.5.6	LA INDUSTRIA NAVAL	151

## **CAPÍTULO IX**

### **RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

9.1	RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR ACTOS Y HECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	156
9.1.1	NOCIÓN	156
9.1.2	RÉGIMEN JURÍDICO	156
9.1.3	FUNDAMENTO	157
9.1.4	RESPONSABILIDAD POR ACTOS DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA O JUDICIAL	158
9.2	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS ADMINISTRATIVOS	158
	Requisitos	159
	Responsabilidad objetiva o subjetiva	160
	Responsabilidad directa o indirecta	161
	Causas eximentes de responsabilidad	163
	Extensión del resarcimiento: el problema del lucro cesante	163
	Término de prescripción de la acción de resarcimiento	165
9.3	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS LEGISLATIVOS	165
	Responsabilidad del Estado por actos legislativos legítimos (constitucionales)	166
	Responsabilidad del Estado por actos legislativos ilegítimos (inconstitucionales)	167
	Situaciones que se pueden plantear en torno a la ley productora de daño	167

Requisitos para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado por acto legislativo	168
Término de prescripción de la acción de resarcimiento	169
9.4 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS JUDICIALES	169

## **CAPÍTULO X**

### **LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO EN SEDE ADMINISTRATIVA**

10.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	174
10.1.1 PRINCIPIOS GENERALES QUE LO RIGEN	174
10.1.2 LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA	176
10.2 LAS PARTES INTERVINIENTES	177
10.2.1 PARTE INTERESADA	177
10.2.2 CAPACIDAD	178
10.2.3 REPRESENTACIÓN Y PATROCINIO	178
10.2.4 LA VISTA DEL EXPEDIENTE	179
10.2.5 LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	180
10.3 LOS REMEDIOS JURÍDICOS A DISPOSICIÓN DEL ADMINISTRADO: RECURSOS, RECLAMOS Y DENUNCIAS	181
10.3.1 RAZONES EN LAS QUE PUEDEN FUNDARSE	182
10.4 EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	182
10.5 EL RECURSO JERÁRQUICO	183
10.6 EL RECURSO DE ALZADA	184
10.7 EL RECURSO DE REVISIÓN	186
10.8 LA DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD	187
10.9 QUEJA	187
10.10 ACLARATORIA	188

## **CAPÍTULO XI**

### **LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO EN SEDE JUDICIAL**

11.1 EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRALOR JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y SU INSERCIÓN DENTRO DE LOS SISTEMAS QUE PRESENTA EL DERECHO COMPARADO	192
11.1.1 INTRODUCCIÓN. RAZONES DEL ESTABLECIMIENTO DEL CONTROL. CLASES	192
11.1.2 LOS ACTOS SUSCEPTIBLES DEL CONTROL JUDICIAL. ACTOS NO JUSTICIABLES	193
11.1.3 EL INSTITUTO QUE NOS OCUPA EN EL DERECHO COMPARADO	194
Estados Unidos	194
Francia	197
Italia	198
República Argentina	198

11.2 HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA: LOS MECANISMOS DE LA <i>LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</i>	201
11.2.1 PLAZO PARA EJERCER LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	203
11.2.2 LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PLAZOS DE CADUCIDAD	205
11.2.3 LA IMPUGNACIÓN Y EL RECLAMO	206
11.2.4 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS DURANTE LA EJECUCIÓN DE UN CONTRATO	207
11.3 REQUISITOS PARA PROVOCAR LA INTERVENCIÓN JUDICIAL	208
11.4 DEMANDAS CONTRA LA NACIÓN: RÉGIMEN JURÍDICO	211
11.4.1 CARÁCTER DE LA SENTENCIA	211
11.4.2 LEYES ESPECIALES	212
11.4.3 JURISPRUDENCIA	212
11.5 LA ACCIÓN DE AMPARO	212
11.6 EL AMPARO POR MORA	217
11.7 EL RECURSO EXTRAORDINARIO CONTRA DECISIONES ADMINISTRATIVAS	219
11.8 LA ADMINISTRACIÓN COMO ACTORA. LA ACCIÓN DE LESIVIDAD	219
<b>APÉNDICE DE LEGISLACIÓN</b>	221

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
BIBLIOTECA ENRIQUE LOW MURTRA  
PALACIO DE JUSTICIA**

N° INVENTARIO: _____ COMPRA _____ CANJE _____ DONACION _____ FECHA: _____ PRECIO: _____ PROCEDENCIA: _____ PAÍS _____	NUMERO CLASIFICACION
--	-------------------------