

**JUAN CARLOS CASSAGNE**

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales

Director del Instituto de Derecho Administrativo

de la Academia Nacional del Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires

**DERECHO ADMINISTRATIVO**

**TOMO II**

Palestra Editores  
Lima — 2010



## 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.....	31
2. Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el Derecho Administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales .....	33
3. El régimen administrativo como nota peculiar del Derecho Público....	35
4. Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración.....	38
A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales .....	39
B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos .....	39
C) El principio de la ejecutoriedad.....	40
D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos .....	41
E) Prerrogativas procesales.....	41
5. La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante..	42
6. Continuación. Las garantías del administrado.....	43
A) Garantías sustantivas.....	44
a) La garantía de la igualdad.....	44
b) El principio de legalidad .....	46

c) La garantía de razonabilidad o justicia .....	47
d) Concepto amplio de legitimidad.....	48
e) La garantía de la propiedad frente a los actos de los poderes públicos.....	49
B) Garantías adjetivas.....	52
a) El informalismo a favor del administrado.....	53
b) El debido proceso adjetivo.....	54

## 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 .....	59
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista.....	60
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona.....	63
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos.....	65
A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original.....	65
a) Potestad y derechos subjetivos.....	65
b) Derecho subjetivo e interés legítimo o directo.....	65
c) Los derechos debilitados.....	69
d) El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo.....	70
B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación.....	72
a) Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo.....	72
b) La superación de las categorías tradicionales.....	73
c) Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria).....	74
d) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional.....	77

#### *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.....	78
---	----

2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo.  
Lo atinente a la facultad y al *status* ..... 79

### CAPÍTULO III LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

#### *Sección 1ª*

#### Introducción

1. El acto administrativo como objeto científico del conocimiento del derecho administrativo ..... 83
2. La interpretación normativa: distintas concepciones ..... 83
3. Las concepciones continuadoras del positivismo decimonónico ..... 84
  - A) La teoría "normológica" kelseniana ..... 84
  - B) Las líneas esenciales de la concepción "egológica" ..... 85
4. La interpretación normativa en la teoría trialista del derecho ..... 86
5. La denominada carencia histórica de normas ..... 86
6. Reglas básicas de interpretación constitucional ..... 87
  - A) La voluntad del autor de la norma interpretada en forma dinámica.. 87
  - B) La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico y sistemático de normas ..... 88
7. Problemas lingüísticos y metodológicos ..... 88

#### *Sección 2ª*

#### Excurso sobre las fuentes constitucionales del Derecho Público argentino

1. Evolución de las instituciones administrativas argentinas ..... 90
2. Continuación. Las fuentes constitucionales y la relativización de la influencia del derecho norteamericano ..... 92
3. La interdicción del ejercicio de funciones judiciales por parte del Ejecutivo. Su fuente en la Constitución de Cádiz de 1812 ..... 96

#### *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 ..... 100
2. La inserción de los principios del derecho natural en el ordenamiento y el papel de la tópica ..... 103
3. El principio de legitimidad ..... 106

## 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 .....	111
2. La distinta condición jurídica de los actos.....	113
3. La actividad de la Administración con relación a terceros .....	115
4. Los hechos administrativos .....	116
5. Las vías de hecho administrativas.....	117
6. El acto administrativo en la LNPA.....	119
7. Principales consecuencias de la LNPA en el plano de la realidad jurídica	120
8. Las tendencias interpretativas.....	121
9. Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual .....	122
11. La estructura del acto administrativo: carácter unilateral o bilateral de la declaración.....	125
11. Su alcance individual.....	127
12. Efectos que produce.....	128
13. El concepto de acto y reglamento en la LNPA .....	129

### *Sección 2ª*

#### La actividad reglamentaria

1. La evolución del concepto de reglamento a partir del constitucionalismo: su carácter normativo .....	130
2. Acto administrativo y reglamento: diferencias .....	131
A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas .....	131
B) El régimen de publicidad.....	133
3. Continuación. Otros matices diferenciales entre el acto administrativo y el reglamento .....	134

### *Sección 3ª*

#### Otros supuestos de actividad estatal regulada por el Derecho Administrativo

1. Los actos interorgánicos .....	135
A) Conflictos de competencia .....	137
B) Actos de control.....	138
C) Actos que afectan derechos de los agentes públicos.....	138

2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos interadministrativos).....	138
3. Solución de conflictos interadministrativos.....	139
A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional.....	140
B) Conflictos entre personas públicas estatales perteneciente a diferentes esferas de gobierno.....	142
4. Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas.....	143
5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el Derecho Privado.....	145
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración.....	150

**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.....	155
A) Concepción limitativa del juzgamiento.....	156
B) Posturas que propugnan el control judicial pleno.....	157
2. Las cuestiones políticas.....	158
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas.....	160

*Sección 2ª*

**La teoría del acto de gobierno o político**

1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno.....	162
2. Su desarrollo y posterior evolución.....	163
3. La cuestión en otros países.....	164
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino.....	166
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno.....	167

*Sección 3ª*

**Superación de la categoría del acto político o de gobierno**

1. La doctrina del acto institucional.....	168
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales....	170

3.	La supresión del acto político en la doctrina española.....	171
4.	El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	172
5.	Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica .....	175
6.	La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces.....	178

## TÍTULO QUINTO

### EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

#### LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	La teoría de los elementos del acto administrativo.....	187
2.	El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo.....	188
3.	Elementos esenciales y accidentales o accesorios.....	190
4.	El elemento subjetivo.....	191
	A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia .....	192
	B) Capacidad del agente público y del administrado.....	196
5.	La causa como elemento del acto administrativo .....	197
6.	El objeto y sus requisitos .....	200
7.	La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el Derecho Administrativo .....	201
	A) Silencio o ambigüedad .....	205
	B) Signos y señales .....	205
	C) Actos tácitos .....	206
8.	La clasificación de las formas según el Código Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial .....	206
9.	El requisito de la motivación.....	208
10.	Las formas de publicidad: publicación y notificación .....	212
11.	La finalidad .....	215
12.	Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto.....	217
	A) Plazo .....	218
	B) Condición .....	219
	C) Modo .....	219
	D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate .....	220

**CAPÍTULO II**  
**EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL**  
**DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Introducción.....	225
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo.....	227
3. Distintos tipos de discrecionalidad .....	228
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad .....	229
5. La llamada discrecionalidad técnica .....	230
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional .....	232
7. Reflexiones finales.....	233

**CAPÍTULO III**  
**EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA**

*Sección 1ª*

**El sistema general de la invalidez administrativa**

1. Planteo y metodología.....	241
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés .....	242
3. Los tipos de nulidad según nuestro Código Civil.....	243
A) Nulidad absoluta.....	244
B) Nulidad relativa .....	244
C) Actos nulos y anulables.....	244
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	245
5. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez .....	248
6. Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez.....	250
A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia .....	251
B) La presunción de legitimidad del acto administrativo.....	252
C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente .....	253
7. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo .....	258
8. La categoría del sistema de las nulidades fundada en el carácter rígido	

o flexible de la causal de invalidez .....	261
9. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos .....	262
10. El control <i>ex officio</i> de la invalidez.....	263
11. Efectos de la declaración de invalidez .....	265
12. Características generales del sistema administrativista de las nulidades y sus diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil .....	267
13. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho .....	269
14. Conclusiones .....	273

### *Sección 2ª*

#### . Los vicios del acto administrativo

1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado .....	274
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo .....	277
3. Vicios de la voluntad .....	278
A) Error .....	280
B) Dolo .....	282
C) Violencia .....	284
4. La simulación.....	285
5. Vicios en el elemento subjetivo .....	286
A) Incompetencia.....	286
a) Incompetencia territorial .....	287
b) Incompetencia por razón de la materia.....	287
c) Incompetencia en razón del grado.....	288
B) Incapacidad .....	290
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo .....	290
7. Defectos en el objeto .....	291
8. Vicios de forma.....	292
A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa .....	292
B) Defectos de la declaración.....	294
C) Vicios relativos a la publicidad .....	296
9. La desviación del poder .....	296
10. Invalidez de cláusulas accesorias.....	299

## CAPÍTULO IV SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN

1.	Concepto, trascendencia y terminologías existentes.	
	Aplicabilidad genérica de las nociones del Derecho Privado .....	305
2.	La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación.....	307
3.	La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos .....	308
4.	Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto.....	310
5.	La conversión como medio de saneamiento .....	311
	A) Conversión legal.....	312
	B) La conversión como acto bilateral .....	313
6.	Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión.....	313
7.	Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto .....	314

## CAPÍTULO V CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	Enfoque liminar sobre los caracteres del acto administrativo.....	319
2.	Origen histórico y sentido actual de las prerrogativas estatales.....	320
3.	La presunción de legitimidad. Noción y fundamentos.....	322
4.	Alcances del principio .....	323
5.	El principio de la ejecutoriedad. Concepto y fundamento .....	325
6.	Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada .....	328
7.	Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie .....	330
8.	La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.....	331
9.	Límites al principio .....	332
10.	La suspensión del acto en sede administrativa .....	333
11.	Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica.....	334
12.	Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA.....	336
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 .....	346

## 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.....	358
	A) Revocación.....	358
	B) Caducidad.....	360
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.....	363
	A) Ausencia de norma legal que autorice a la Administración a revocar el acto.....	366
	B) Que el acto sea unilateral.....	367
	C) Que se trate de un acto individual o concreto.....	367
	D) Que el acto provenga de la Administración activa.....	368
	E) Que declare derechos subjetivos.....	368
	F) Que cause estado.....	372
	G) Que el acto haya sido dictado en ejercicio de facultades regladas.....	373
	H) Que se trate de un acto regular.....	374
9.	El sistema de la LNPA. Crítica.....	378
	A) Acto irregular.....	378
	B) Acto regular.....	382
10.	La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia.....	383
11.	La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos.....	384
12.	Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo.....	386
13.	La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.....	387
14.	Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir..	389
	A) Revocación por legitimidad.....	389

B) Revocación por razones de interés público .....	390
15. Otros casos de revocación .....	391
16. Efectos del acto de revocación.....	392
17. La caducidad del acto administrativo.....	392
18. Caducidad y mora automática.....	394

## 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.....	399
2. La llamada crisis de la noción jurídica de servicio público .....	403
3. Servicio público y monopolio.....	405
4. La configuración de un concepto sobre el servicio público .....	406
5. Acerca de los servicios públicos impropios. Las actividades de interés público. Los llamados servicios sociales.....	409
6. El acto de creación del servicio público .....	411
7. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público .....	413
8. El poder reglamentario en los servicios públicos.....	413
9. Modificación y supresión de los servicios públicos.....	414
10. Régimen jurídico: reglas generales relativas al funcionamiento de los servicios públicos.....	414
A) El principio de la continuidad del servicio público. El problema de las huelgas en los servicios esenciales.....	415
B) La regularidad del servicio público.....	419
C) El principio de la igualdad.....	419
D) La obligatoriedad .....	420

##### Sección 2ª

##### La gestión de los servicios públicos y las relaciones jurídicas que vinculan a los usuarios

1. Nacionalización de los servicios públicos. Remisión.....	421
2. Sistemas de gestión de los servicios públicos .....	421

A) Gestión directa .....	422
B) Gestión indirecta .....	422
3. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio.....	423
4. La admisión de los particulares al servicio público .....	423
5. Retribución de los servicios públicos .....	424
6. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto.....	424
7. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas ....	426
A) Principio de proporcionalidad .....	426
B) La irretroactividad de las tarifas .....	428

## CAPÍTULO II

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

1. Introducción.....	431
2. Origen y evolución del concepto de policía .....	433
3. La acción interventora del estado: actos de gravamen y actos favorables .....	436
4. La distinción entre el llamado "poder de policía" y la policía administrativa.....	437
5. Sobre los límites de la actividad estatal restrictiva de los derechos individuales. Lo atinente al fin.....	438
6. La técnica específica de limitación de derechos privados por razones de interés público. La figura de la delimitación del contenido de los derechos.....	441
A) Limitaciones al ejercicio de los derechos .....	441
B) Delimitaciones al contenido normal de derechos privados.....	443
C) Indemnización por daños provocados por limitaciones y delimitaciones .....	443
7. Las limitaciones al derecho de propiedad en interés público: restricciones y servidumbres.....	444
8. Las limitaciones y las técnicas autorizatorias. Autorización y permiso .....	445
A) Diferentes clases de autorizaciones .....	446
B) Autorizaciones regladas o discrecionales .....	446
C) Otras especies de autorizaciones.....	447
a) Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento .....	447
b) Autorizaciones simples y autorizaciones operativas .....	448
c) Autorizaciones personales o reales.....	449
9. Concesión y licencia.....	449

10. Las cargas públicas: prestaciones personales y reales .....	450
11. Imposición de deberes en sentido estricto.....	451
12. El principio del <i>favor libertatis</i> y la necesidad de respaldo normativo para establecer actos de gravamen sobre los particulares .....	453
13. Las llamadas potestades ablatorias: remisión.....	454
14. La técnica de los actos favorables: el fomento .....	454
15. Los medios de fomento .....	457
16. El fomento de las industrias .....	459
17. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial .....	460
A) La relación jurídico-administrativa .....	460
B) Estructura de la relación jurídica de fomento .....	461
C) Fuente de la relación jurídica de fomento industrial .....	462
18. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios .....	463
19. La distribución constitucional de competencias relativa a la acción interventora del Estado .....	464
A) Principios que rigen la distribución de competencias en la Constitución Nacional .....	464
B) Poderes implícitos y poderes inherentes o resultantes.....	466
C) Los poderes atribuidos a las provincias.....	467

### 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 ...	473
2. Los diferentes períodos del régimen de gestión de los servicios públicos.....	476
A) Primera etapa .....	476
B) Segunda etapa.....	477
C) Tercera etapa.....	478
D) Cuarta etapa .....	479
3. El servicio público como técnica que requiere una constante adaptación a los sistemas y realidades imperantes: la regulación para la competencia .....	480
4. El servicio público como categoría constitucional .....	482
5. Evolución de la concepción tradicional .....	483
6. Los modos de gestión y el régimen jurídico del servicio público .....	484
A) Concesión y licencia .....	484

- B) Sobre el régimen administrativo aplicable a las concesiones de servicios públicos ..... 486
- 7. *Quid* de la regulación económica ..... 489
- 8. Sobre la necesidad de separar la función reguladora básica del control.... 492
- 9. Los marcos regulatorios ..... 495
- 10. Su contenido básico ..... 495
- 11. El sistema tarifario: diversidad de fuentes. Naturaleza del acto o cláusula de determinación de las tarifas..... 497
- 12. El retorno de la concepción contractual en la fijación de las tarifas de los servicios públicos en el derecho francés..... 500
- 13. La naturaleza jurídica de las tarifas en la Argentina ..... 501
- 14. El principio del equilibrio económico-financiero de la concesión o licencia y su proyección al derecho del concesionario a la modificación tarifaria..... 505
  - A) La teoría del contrato administrativo y sus relaciones con el Derecho Civil ..... 506
  - B) La compensación de los desequilibrios en el contrato administrativo..... 508
  - C) Continuación. El mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato administrativo: su fundamento común..... 508
  - D) Aplicación de las reglas propias de la justicia conmutativa ..... 511
  - E) Peculiaridades de las principales técnicas que garantizan el equilibrio financiero del contrato..... 512
  - F) La proyección del principio del equivalente económico en el derecho del concesionario o licenciatario a obtener el reajuste tarifario..... 513
- 15. Técnicas y principios de interpretación de los marcos regulatorios y actos de aplicación ..... 514
  - A) La interpretación integrativa de los fines u objetivos fijados en los marcos regulatorios y la protección de los usuarios..... 514
  - B) Flexibilidad de la interpretación en el ámbito de la regulación económica y contratos de concesión o licencia ..... 515
  - C) El carácter restrictivo de las actuaciones públicas que limitan las libertades económicas ..... 516
- 16. La responsabilidad de las concesionarias y licenciatarias frente a los usuarios por daños ocasionados por interrupciones del servicio.... 518
- 17. El servicio universal. La transición hacia un régimen más abierto y competitivo. Tarifa social..... 520

18. Las sanciones previstas en los marcos regulatorios: tipos de sanciones y principios aplicables. Naturaleza del acto administrativo sancionatorio .....	522
19. Régimen de los bienes. Reversión. Prohibición de rescate.....	524
20. Inconvenientes que plantea la institución de tribunales administrativos para entender en los conflictos relativos a servicios públicos, y ventajas del sistema judicialista puro .....	526

#### CAPÍTULO IV

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

1. Contexto histórico institucional .....	533
2. Las inversiones ante la permanente emergencia. Una transición .....	534
3. La protección constitucional de los derechos de propiedad.....	537
4. Estado de Derecho. Estado de necesidad. Doctrina de la “ética de mínima” .....	539
5. El problema de los límites constitucionales de la emergencia. Los reglamentos de necesidad y urgencia.....	540
6. Prórroga de la declaración de emergencia. Postergación de la renegociación.....	545
7. El sistema de la Ley 25.561.....	547
8. La prohibición de indexación .....	548
9. No hay expropiación sin indemnización previa.....	551
10. La ley 25.790 Y la cuestión de los límites a la renegociación .....	552
11. La ley 25.972.....	555

#### CAPÍTULO V

#### LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Diferentes sanciones que aplica la administración: las sanciones penales administrativas y su trascendencia .....	559
2. La distinción entre delitos y contravenciones o faltas: vigencia y ocaso del llamado Derecho Penal dministrativo .....	561
3. El fenómeno de la despenalización .....	563
4. La falta o contravención como figura típica del Derecho Penal administrativo.....	564
5. Jurisdicción nacional y provincial para legislar en materia de contravenciones e infracciones administrativas.....	566
6. Principios del Derecho Penal aplicables en materia de policía .....	569
A) El principio de legalidad .....	569
B) La regla de tipicidad .....	570

C) La culpabilidad en las contravenciones .....	570
D) Otros principios y supuestos especiales del Derecho Penal sancionatorio .....	573
a) La interdicción de la analogía .....	574
b) La irretroactividad en materia penal y la aplicación de la ley más benigna .....	574
c) La presunción de inocencia y sus proyecciones.....	575
d) El exceso de punición.....	576
e) El principio <i>non bis in idem</i> .....	576
f) La prescripción de las acciones y los ilícitos penales administrativos .....	577
7. El procedimiento sancionatorio .....	578
8. Distintas clases de sanciones penales - administrativas .....	579
A) La pena de multa .....	579
B) La prisión y el arresto .....	580
C) La inhabilitación .....	580
D) Otras penas: amonestación, clausura, retiro de la personería jurídica, decomiso y caducidad .....	581
9. Extinción de las sanciones penales de policía administrativa .....	581

## 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 .....	585
2. Sobre los antecedentes de la expropiación .....	586
3. El fundamento del poder de expropiar.....	588
4. Concepto legal de utilidad pública: su calificación legislativa.....	589
5. Sujetos de la relación expropiatoria .....	592
A) Sujeto activo .....	592
B) Sujeto pasivo .....	594
6. El objeto expropiable .....	594
7. La indemnización expropiatoria como institución de Derecho Público ....	597
A) El juego de los principios y requisitos constitucionales .....	598
B) Extensión y medida de la compensación: el concepto legal de valor objetivo y su influencia en el sistema indemnizatorio de la LE.....	599

C) La indemnización de los daños que sean consecuencia directa o inmediata de la expropiación .....	603
D) El pago en dinero efectivo .....	604
E) Depreciación monetaria e intereses .....	605
F) Resarcimiento de las mejoras, valor llave y valor empresa en marcha .....	605
8. Procedimiento extrajudicial.....	606
9. Procedimiento judicial (“contencioso expropiatorio”). Prescripción ....	607
10. Plazo de la expropiación (abandono). Expropiación diferida .....	608
11. La expropiación irregular o inversa .....	609
12. El derecho de retrocesión y su regulación procesal .....	611
A) Naturaleza jurídica de la retrocesión .....	612
B) Presupuestos especiales de la pretensión procesal .....	613
a) Intimación o reclamación administrativa previa .....	614
b) Denegatoria expresa o tácita .....	614
c) Perfeccionamiento de la expropiación .....	615
d) Legitimación activa .....	615
e) Plazo .....	615
C) Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión.....	615
a) Expropiación sin habersele asignado al bien destino alguno ...	616
b) Cambio de destino.....	616
D) Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el expropiado: su actualización .....	617

### *Sección 2ª*

#### **La ocupación temporánea**

1. Razones para una regulación diferenciada de la expropiación.....	618
2. Distinción con otras figuras jurídicas (requisiciones y servidumbres).....	618
3. Concepto legal. La ocupación temporánea normal.....	619
4. La ocupación temporánea anormal: requisitos.....	620
5. Otras cuestiones: situación de los terceros. Prescripción de las acciones...	620

### *Sección 3ª*

#### **Otras figuras que implican el ejercicio de potestades ablatorias**

1. La figura de la requisición .....	621
2. Otras transferencias coactivas: el decomiso y la confiscación .....	622

## 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.....	629
2. Proceso y procedimiento. El procedimiento como cauce formal de la función administrativa.....	630
3. Notas que caracterizan las diferencias existentes entre proceso jurisdiccional y procedimiento administrativo.....	632
4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. Los actos coligados.....	634
5. Clasificación de los procedimientos administrativos.....	635
A) Procedimiento general y procedimientos especiales .....	635
B) Otras clasificaciones. Procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión o internos.....	636
6. Regulación positiva del procedimiento administrativo. Ámbito de aplicación .....	637
7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias .....	639

#### CAPÍTULO II

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Función y naturaleza de las normas que establecen los principios fundamentales del procedimiento administrativo.....	643
2. El principio de legitimidad. Remisión .....	644
3. El principio de verdad material .....	645
4. El principio de oficialidad.....	645
5. El informalismo del procedimiento administrativo. Remisión.....	646
6. El debido proceso adjetivo.....	647
7. El principio de la eficacia y sus complementos en el procedimiento administrativo .....	649
8. La gratuidad del procedimiento administrativo .....	651

### CAPÍTULO III

#### LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

<b>1.</b>	Quiénes pueden ser “parte” en el procedimiento administrativo.	
	Capacidad y legitimación .....	655
<b>2.</b>	Algunos supuestos de sujetos con capacidad para ser parte en el procedimiento administrativo.....	656
	A) Los menores adultos .....	656
	B) Sordomudos y dementes.....	656
<b>3.</b>	La situación de las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo .....	657
<b>4.</b>	Continuación. Los órganos sin personalidad jurídica.....	658
<b>5.</b>	Intervención de “terceros” en el procedimiento administrativo.....	658
<b>6.</b>	Representación de las partes .....	659
<b>7.</b>	Cómo cesa la representación .....	660
<b>8.</b>	La exigencia de actuar con patrocinio letrado .....	661

### CAPÍTULO IV

#### LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

<b>1.</b>	Ambivalencia de significados, concepto y finalidad de los plazos en el procedimiento administrativo .....	665
<b>2.</b>	Obligatoriedad de los plazos.....	666
<b>3.</b>	Naturaleza e irretroactividad de los plazos .....	667
<b>4.</b>	Su cómputo. El llamado “plazo de gracia” .....	668
<b>5.</b>	Prórroga o ampliación de los plazos.....	670
<b>6.</b>	Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos.....	671

### CAPÍTULO V

#### ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

<b>1.</b>	Iniciación del procedimiento administrativo.....	675
<b>2.</b>	Efectos. Formalidades de los escritos.....	675
<b>3.</b>	Instrucción del procedimiento .....	676
<b>4.</b>	Continuación. Vista de las actuaciones administrativas.....	677
<b>5.</b>	Restricciones al otorgamiento de la vista .....	680
<b>6.</b>	Recusación de los agentes públicos que intervienen en el procedimiento.....	681
<b>7.</b>	Excusación de los agentes públicos.....	683
<b>8.</b>	Publicidad de los actos del procedimiento. Notificación y publicación....	684
	A) Notificación del acto administrativo. Distintos medios .....	685

B) Publicación de reglamentos .....	686
9. La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo .....	687
A) Informes y dictámenes producidos por la Administración .....	689
B) Informes de entidades privadas y públicas no estatales .....	690
C) Prueba testimonial.....	690
D) Prueba confesional y documental.....	692
E) Prueba pericial .....	692
10. Oportunidad de la apertura a prueba .....	693
11. El derecho de alegar sobre la prueba producida .....	694
12. Terminación del procedimiento administrativo.....	694
A) La resolución del procedimiento.....	695
B) Caducidad de las actuaciones.....	696
C) El desistimiento del procedimiento y la renuncia.....	697

## 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 .....	701
2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo.....	702
3. Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso-administrativas. La decisión en el recurso administrativo no tiene sustancia jurisdiccional.....	703
4. Legitimación para promover recursos administrativos .....	704
5. Actos impugnables mediante recursos administrativos .....	705
6. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos.....	706
7. Fundamentación de los recursos administrativos.....	706
8. Efectos de los recursos administrativos .....	707
9. Apertura a prueba .....	708
10. La decisión sobre el recurso promovido.....	708

#### *Sección 2ª*

##### El recurso de reconsideración

1. Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales .....	709
2. Actos contra los cuales procede .....	709

3. Órgano ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo.....	710
4. Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración .....	710
5. Resolución del recurso: plazo. Denegatoria por silencio .....	711
6. Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa.....	711

### *Sección 3ª*

#### **El recurso jerárquico**

1. Concepto y fundamento del recurso jerárquico .....	712
2. Órgano ante el cual se presenta el recurso jerárquico. Plazo.....	714
3. Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición.....	714
4. Continuación. Requisitos de carácter subjetivo.....	715
5. Trámite: intervención de la procuración del tesoro de la nación. Lo atinente a la mejora del recurso jerárquico .....	716
6. Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria por silencio .....	717

### *Sección 4ª*

#### **Los recursos administrativos concernientes a las entidades descentralizadas y a otras formas jurídicas de participación estatal**

1. Introducción.....	718
A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión .....	718
B) El recurso de alzada: características generales y reglas aplicables.....	719
2. Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión .....	721

### *Sección 5ª*

#### **El recurso de revisión**

1. Antecedentes del recurso de revisión en sede administrativa .....	722
2. Carácter y fundamento del recurso de revisión .....	722
3. Su regulación por ley o reglamento.....	723
4. Procedencia del recurso de revisión. Causales que lo justifican .....	723
5. Plazo dentro del cual debe interponerse y órgano que lo resuelve.....	724

### *Sección 6ª*

#### **Otras vías administrativas (queja, aclaratoria, rectificación y denuncia de ilegitimidad)**

1. La queja. Concepto y naturaleza jurídica .....	724
2. Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja .....	725

3. La aclaratoria ¿es un recurso administrativo? .....	726
4. Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación.....	726
5. Rectificación de errores materiales .....	727
6. La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia .....	727
Bibliografía .....	731
Índice jurisprudencial.....	809
Abreviaturas .....	821