

344
C343
v.9,
ej.1

JUAN CARLOS CASSAGNE

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, de la Universidad del Salvador y del Museo Social Argentino.

DERECHO ADMINISTRATIVO

II

SEGUNDA EDICIÓN ACTUALIZADA



ABELEDO-PERROT

BUENOS AIRES

INDICE

TÍTULO TERCERO

CONFIGURACION DE LA ACTUACION ESTATAL REGULADA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIONES JURIDICAS DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANOS LEGISLATIVO Y JUDICIAL

1. Las funciones o actividades del Estado y los actos que emite la Administración. 2. Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el derecho administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales. 3. El régimen exorbitante como nota peculiar del derecho público. 4. Contenido del régimen exorbitante: las prerrogativas de la Administración. A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales. B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos. C) El principio de la ejecutoriedad. D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos. E) Prerrogativas procesales. 5. La distinción entre régimen exorbitante y cláusula exorbitante. 6. Continuación. Las garantías del administrado. A) Garantías sustantivas. B) Garantías adjetivas.

CAPÍTULO II

ACTOS Y SITUACIONES JURIDICAS ORIGINADAS POR
LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
NOCIONES CONCEPTUALES SOBRE LOS DISTINTOS
ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Sección 1ª

El acto administrativo

1. Diferentes actos que dicta la Administración Pública. Remisión
2. La actividad de la Administración en relación a terceros. 3. Los hechos administrativos. 4. Las llamadas vías de hecho administrativas. 5. El acto administrativo: concepto y función actual. 6. Estructura unilateral o bilateral de la declaración. La unilateralidad o bilateralidad puede referirse tanto a su formación como a sus efectos. 7. Efectos del acto administrativo. 8. Alcance general o individual del acto administrativo. 9. El contenido exorbitante del régimen aplicable al acto administrativo. 10. Síntesis: noción conceptual. ¿Existe algún criterio positivo en el orden nacional? 47

Sección 2ª

Los reglamentos

1. El concepto durante el constitucionalismo y la óptica realista. 2. Diferencias entre el acto administrativo y el reglamento. A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas. B) El régimen de publicidad. C) Otras diferencias entre el régimen del reglamento y del acto administrativo. 64

Sección 3ª

Otros actos de la Administración Pública

1. Los actos inter-orgánicos. 2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (Actos inter-administrativos). 3. Solución de conflictos inter-administrativos. A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional. B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno. 4. Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones inter-administra-

tivas. 5. El acto institucional. 6. La categoría del acto institucional y el problema terminológico. 7. Su concepto y fundamento constitucional. 8. Distintos supuestos que configuran actos institucionales en la Constitución Nacional. A) Intervención federal a las Provincias. B) Declaración del estado de sitio. C) Designación de diputados y senadores. D) Nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. E) Otros casos. 9. El control judicial de los actos de ejecución de un acto institucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 10. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el derecho privado. 11. Actos de substancia jurisdiccional que dicta la Administración. 71

CAPÍTULO III

LAS SITUACIONES JURIDICAS 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. 2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista. 3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias. 4. Principales situaciones jurídicas del carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos. A) Potestad y derechos subjetivos. B) Derecho subjetivo e interés legítimo. 5. Los derechos debilitados. 6. El llamado interés simple y su protección. El interés difuso 115

Sección 2ª

Situaciones jurídicas de carácter pasivo

1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública; sujeciones, deberes y obligaciones. 2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo —lo atinente a la facultad y el “status”—. 134

Sección 3ª

El carácter reglado o discrecional del poder administrativo

1. Concepto de actividad reglada y de actividad discrecional. 2. Re-

ducción de la discrecionalidad administrativa: distintos intentos.	
3. La llamada discrecionalidad técnica y su fiscalización jurisdiccional.	
4. Discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados	138

CAPÍTULO IV

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Consideraciones sobre la teoría de los elementos del acto administrativo.	
2. La voluntad en el acto administrativo.	
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios.	
4. El elemento subjetivo: A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia; B) Capacidad del agente público y del administrado.	
5. La causa como elemento del acto administrativo.	
6. El objeto y sus requisitos.	
7. La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el derecho administrativo. Supuestos excepcionales de instrumentación de la voluntad administrativa: a) silencio o ambigüedad, b) signos y señales, y c) actos tácitos.	
8. La clasificación de las formas según el Código Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial.	
9. El requisito de la motivación. Actos que la requieren.	
10. Las formas de publicidad: publicación y notificación.	
11. La finalidad.	
12. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto: A) Plazo; B) Condición; C) Modo; D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate.	145

CAPÍTULO V

EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ Y LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Sección 1ª

Teoría de la invalidez administrativa

1. Planteo y metodología.	
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés.	
3. Los tipos de nulidad según nuestro Código Civil.	
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	
5. La clasificación de las nulidades en manifiestas y no manifiestas en el derecho administrativo argentino.	
6. La categoría del sistema de las nulidades fundada en el carácter rígido o flexible de la causal de invalidez.	
7. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.	
8. Efectos de la declaración de invalidez.	
9. Conclusiones sobre el sistema adminis-	

nativista de las nulidades y sus diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil. 10. Crítica a la teoría del acto inexistente, como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho 195

Sección 2ª

De los vicios en particular

1. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo. 2. Vicios de la voluntad: A) Error; B) Dolo; C) Violencia. 3. La simulación. 4. Vicios en el elemento subjetivo: A) Incompetencia. Distintos supuestos; B) Incapacidad. 5. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo. 6. Defectos en el objeto. 7. Vicios de forma: A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa; B) Defectos de la declaración; C) Vicios relativos a la publicidad. 8. Desviación de poder. 9. Invalidez de cláusulas accesorias. 225

CAPÍTULO VI

SANEAMIENTO O CONVALIDACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto, trascendencia y terminología existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del derecho privado. 2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación. 3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos. 4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto. 5. La conversión como medio de saneamiento: A) La conversión legal; y B) La conversión como acto bilateral. 6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión. 7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto. 259

CAPÍTULO VII

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADOS CON SU VALIDEZ. EJECUCION Y EFECTOS

1. Enfoque general sobre los caracteres del acto administrativo. 2. Origen histórico y ubicación actual de las prerrogativas estata-

les. 3. La presunción de legitimidad, noción y fundamentos. 4. Alcances del principio. 5. El principio de la ejecutoriedad. Concepto y fundamento. 6. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada. 7. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie. 8. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica. 9. Límites al principio. 10. La suspensión del acto en sede administrativa. 11. Sistema de la ley 19.549 en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica. 12. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos de la ley 19.549. 13. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial: A) Orden nacional; B) Códigos Provinciales en lo contencioso administrativo. 14. La ejecutividad del acto administrativo. 15. El acto administrativo y su condición instrumental. 16: Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite	277
--	-----

CAPÍTULO VIII

EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Consideraciones terminológicas y metodológicas acerca de la extinción del acto administrativo. Tendencias actuales. 2. Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos". 3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción. 4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto. 5. Extinción que depende de la voluntad del administrado. 6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos: A) Revocación; B) Caducidad. 7. El principio de la irrevocabilidad. Evolución y crisis de la denominada "Cosa juzgada administrativa". 8. Análisis de la denominada "Cosa juzgada administrativa", según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 9. El sistema de la Ley 19.549. Crítica. 10. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo. 11. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. 12. Revocación de la autorización para construir: distintos supuestos. 13. Otros casos de revocación. 14. Efectos del acto de revocación. 15. La caducidad del acto administrativo. 16. Caducidad y mora automática.	323
---	-----

TÍTULO CUARTO
 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. 2. Proceso y procedimiento. El procedimiento como cauce formal de la función administrativa. 3. Notas que caracterizan las diferencias existentes entre proceso jurisdiccional y procedimiento administrativo. 4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. 5. Clasificación de los procedimientos administrativos. 6. Regulación positiva del procedimiento administrativo. Ambito de aplicación. 7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias. 373

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL
 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Función y naturaleza de las normas que establecen los principios fundamentales del procedimiento administrativo. 2. El principio de legitimidad. Remisión. 3. El principio de la verdad material. 4. El principio de la oficialidad. 5. El informalismo del procedimiento administrativo. Remisión. 6. El debido proceso adjetivo. 7. El principio de la eficacia y sus derivaciones en el procedimiento administrativo. 8. La gratuidad del procedimiento administrativo. 393

CAPÍTULO III

LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO
 ADMINISTRATIVO

1. Quiénes pueden ser "parte" en el procedimiento administrativo. Capacidad y legitimación. 2. Algunos supuestos de sujetos con capacidad para ser parte en el procedimiento administrativo: a) Los menores adultos; b) Sordomudos y dementes. 3. La situación de

- las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo. 4. Continuación: Los órganos sin personalidad jurídica. 5. Intervención de "terceros" en el procedimiento administrativo. 6. Representación de las partes. 7. Cómo cesa la representación. 8. La exigencia de actuar con patrocinio letrado. 409

CAPÍTULO IV

LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Ambivalencia de significados, concepto y finalidad de los plazos en el procedimiento administrativo. 2. Obligatoriedad de los plazos. 3. Naturaleza e irretroactividad de los plazos. 4. Su cómputo. El llamado "plazo de gracia". 5. Prórroga o ampliación de los plazos. 6. Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos. 423

CAPÍTULO V

ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Iniciación del procedimiento administrativo. 2. Efectos. Formalidades de los escritos. 3. Instrucción del procedimiento. 4. Continuación: vista de las actuaciones administrativas. 5. Restricciones al otorgamiento de la vista. 6. Recusación de los agentes públicos que intervienen en el procedimiento. 7. Excusación de los agentes públicos. 8. Publicidad de los actos del procedimiento. Notificación y publicación. 9. La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo. 10. Oportunidad de la apertura a prueba. 11. El derecho de alegar sobre la prueba producida. 12. Terminación del procedimiento administrativo. ... 437

CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACION EN PARTICULAR

(Recursos, reclamaciones y denuncias)

Sección 1ª

Los recursos administrativos

1. Concepto de recurso administrativo. Diferencias con la reclamación y la denuncia. 2. Naturaleza jurídica del recurso adminis-

trativo. 3. Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso-administrativas. La decisión en el recurso administrativo no tiene substancia jurisdiccional. 4. Legitimación para promover recursos administrativos. 5. Actos impugnables mediante recursos administrativos. 6. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos. 7. Fundamentación de los recursos administrativos. 8. Efectos de los recursos administrativos. 9. Apertura a prueba. 10. La decisión sobre el recurso promovido. 473

Sección 2ª

El recurso de reconsideración

1. Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales. 2. Actos contra los cuales procede. 3. Organismo ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo. 4. Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración. 5. Resolución del recurso: plazo. Denegatoria tácita. 6. Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa. 487

Sección 3ª

El recurso jerárquico y el de apelación jerárquica (mayor y menor)

1. Concepto y fundamento del recurso jerárquico. 2. Recurso jerárquico y apelación jerárquica. 3. Organismo ante el cual se presenta el recurso jerárquico; plazo. 4. Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición. 5. Trámite: Intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Lo atinente a la "mejora del recurso jerárquico". 6. Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria tácita. 7. El recurso de apelación jerárquica. 495

Sección 4ª

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

1. Introducción. A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión. B) Distintos tipos de recursos administrativos. 2. El recurso de alzada (propio): características generales y reglas aplicables. 3. Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión. 4. El recurso de alzada

impropio. 5. Continuación. Resolución del recurso. 6. La expresión "actos administrativos" empleada en el artículo 98 bis del Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos. 7. Carácter optativo del recurso de alzada impropio. 507

Sección 5ª

El recurso de revisión

1. Antecedentes del recurso de revisión en sede administrativa. 2. Carácter y fundamento del recurso de revisión. 3. Su regulación por ley o reglamento. 4. Procedencia del recurso de revisión. Causales que lo justifican. 5. Plazo dentro del cual debe interponerse y órgano que lo resuelve. 519

Sección 6ª

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

1. La queja, concepto y naturaleza jurídica. 2. Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja. 3. La aclaratoria, ¿Es un recurso administrativo? 4. Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación. 5. Rectificación de errores materiales. 6. La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia. 525