

349
CJ7

JUAN CARLOS CASSAGNE

Miembro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Profesor titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y en las correspondientes Facultades de las Universidades Católica Argentina, del Salvador y del Museo Social Argentino. Profesor honorario de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá.

CUESTIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

- Administración Pública. Empresas estatales.
- Actos y contratos administrativos.
- Policía y poder de policía. Relaciones de promoción.
- Expropiación por causa de utilidad pública.
- Derecho procesal administrativo: legitimación, plazos de caducidad, impugnación judicial de actos y reglamentos.



EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

1987

INDICE

PRÓLOGO	IX
§ I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SUS PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS	1
1. Una Administración que no sirve	1
2. Causas de la <i>decadencia</i>	2
3. Las <i>prescindibilidades</i>	3
4. Realidad y <i>activismo</i>	3
5. La selección de los funcionarios	4
6. El exceso de personal	5
7. La <i>estabilidad</i>	6
8. ¿ <i>Subsecretarios permanentes</i> ?	7
9. Peligro de <i>ideologización</i>	7
10. Reflexión final	8
§ II. LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN	11
1. Introducción	11
2. Síntesis de las doctrinas negatorias de la función jurisdiccional administrativa. Críticas	12
3. Continuación: La distinción entre el acto jurisdiccional de la Administración y el acto administrativo	14
4. Condiciones para admitir la procedencia de funciones jurisdiccionales por parte de órganos administrativos	18
5. Aspectos que tipifican el régimen jurídico de los actos jurisdiccionales de la Administración	20
§ III. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS	23
1. Trascendencia del tema	23
2. Concepto de relación interadministrativa y criterio para establecer el carácter estatal de un ente	24
3. Su régimen jurídico	26
4. Continuación: La ejecutoriedad del acto interadministrativo	27
5. Continuación: El caso de las multas	28
6. Órgano competente para dirimir los conflictos interadministrativos	31

	A) Conflicto entre personas públicas estatales pertenecientes a una misma esfera de gobierno	31
	B) Conflicto entre personas públicas estatales pertenecientes a distintas esferas de gobierno	32
	7. Conclusiones	33
§	IV. LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EL CARÁCTER PÚBLICO O PRIVADO DE LOS ACTOS QUE CELEBRAN	35
	1. Introducción	35
	2. Nociones sobre centralización y descentralización	36
	3. Los principios de concentración y desconcentración ..	38
	4. Las personas jurídicas públicas, su clasificación y los criterios para asignar a un ente carácter estatal	39
	5. Continuación: Nuestra opinión	42
	6. El carácter público o privado de los actos que celebren las entidades estatales	45
	7. Consideraciones finales	48
§	V. LA EXTENSIÓN DEL CONCEPTO DE TUTELA Y EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LAS SOCIEDADES DE ESTADO	51
§	VI. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO EN SEDE ADMINISTRATIVA Y LOS EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS	57
	1. Introducción	57
	2. Diferentes tipos de suspensión administrativa	59
	3. Doctrina que niega, en principio, efectos suspensivos a la interposición de recursos ante la Administración pública. Ley 19.549	60
	4. La tesis adversa	61
	5. Fundamento de la doctrina que postula el efecto no suspensivo de los recursos como principio general ...	62
	6. Causales de suspensión del acto administrativo	66
	7. Consideraciones finales	69
§	VII. EN TORNO DE LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO	71
	1. Consideraciones generales	71
	2. Necesidad de una teoría integral e inexistencia de un régimen jurídico unitario	72
	3. El contrato administrativo: concepto y diferencias con los contratos civiles	74
	a) Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato	74
	b) La voluntad de las partes y la calificación legislativa	75

	c) El servicio público y la utilidad pública como criterios determinantes del contrato administrativo en razón de su objeto	76
	d) Las cláusulas exorbitantes	77
	e) Otros criterios: la doctrina nacional	78
	f) La función administrativa como fin del contrato. Aspectos que configuran el contrato administrativo	81
	4. Clasificación de los contratos administrativos	84
	a) Contratos de atribución y de colaboración	84
	b) Según su tipicidad	86
	c) Nominados e innominados	86
	5. El contrato interadministrativo	87
	6. Contratos de la Administración reglados parcialmente por el derecho privado	88
	7. Los contratos administrativos por extensión	90
§	VIII. LA IGUALDAD EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	93
	1. La igualdad como materia y medio de la justicia ..	93
	2. La igualdad en la contratación administrativa	97
§	IX. LOS CONSORCIOS DE EMPRESAS EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	103
§	X. LA ACTUALIZACIÓN DE LAS DEUDAS DEL ESTADO ANTE LA MORA EN EL PAGO DE LOS CERTIFICADOS DE OBRA PÚBLICA	111
	1. La jurisprudencia	111
	2. Aplicación de principios propios de la justicia conmutativa	112
	3. El reajuste de las deudas dinerarias en el derecho civil	115
	4. ¿Es posible otra interpretación, sin negar el principio nominalista, para las deudas pagadas en término? ..	119
	5. Procedencia de la actualización del certificado de obra pública en caso de mora de la Administración pública	122
	6. El sistema de la ley 21.392	124
	7. Deudas existentes al momento de vigencia de la ley 21.392: su actualización	125
§	XI. LA LIMITACIÓN DE DERECHOS PRIVADOS POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO (POLICÍA Y PODER DE POLICÍA)	129
	1. Evolución histórica del concepto de policía	129
	2. Extensión del concepto clásico de policía. Crítica	131
	3. Contenido y fin de la policía	132
	4. Policía administrativa y policía legislativa o poder de policía	134

§	XII. LA AUTORIZACIÓN PARA CONSTRUIR (SU NATURALEZA Y EFECTOS)	137
	1. Los conceptos de autorización, permiso o licencia	137
	2. Diferentes clases de autorizaciones	138
	A) Autorizaciones regladas o discrecionales	139
	B) Otras especies de autorizaciones	140
	1) Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento	140
	2) Autorizaciones simples y autorizaciones operativas	141
	3) Autorizaciones personales o reales	142
	3. Naturaleza y efectos de la autorización para edificar	142
	4. Revocación por ilegitimidad y por razones de interés público	146
	A) Revocación por ilegitimidad	146
	B) Revocación por razones de interés público	147
	5. Orientación en el derecho comparado. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	149
	A) Doctrina y jurisprudencia comparadas	149
	B) Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	151
§	XIII. LAS RELACIONES DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL ..	155
	1. Quid del fomento	155
	2. El fomento industrial	159
	3. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial	160
	3.1. La relación jurídico-administrativa	160
	3.2. Estructura de la relación jurídica de fomento ..	161
	3.3. Fuente de la relación jurídica de fomento industrial ..	162
	4. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios	164
§	XIV. CAUSA, SUJETO Y OBJETO DE LA EXPROPIACION. LOS PLANES DE EJECUCIÓN DIFERIDA	167
	1. El bien común y la utilidad pública	167
	2. La expropiación como garantía del derecho de propiedad ..	170
	3. Calificación de la utilidad pública	171
	4. Sujetos de la relación expropiatoria	172
	5. Objeto expropiable	172
	6. Obras o planes de ejecución diferida	174
§	XV. EL DERECHO DE RETROCESIÓN Y LOS PRESUPUESTOS ESPECIALES DE LA PRETENSIÓN PROCESAL	177
	1. Noción conceptual y fundamento	177

2.	Naturaleza jurídica de la retrocesión	179
3.	Acción, pretensión procesal y demanda	180
4.	Presupuestos especiales de la pretensión procesal	181
	a) Intimación o reclamación administrativa previa ..	182
	b) Denegatoria expresa o tácita	182
	c) Perfeccionamiento de la expropiación	183
	d) Legitimación activa	183
	e) Plazo	184
5.	Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión	184
	A) Expropiación sin habérsele asignado al bien des- tino alguno	184
	B) Cambio de destino	185
6.	Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el ex- propiado: su actualización	185
≈	XVI. LA TRANSMISIÓN DE DERECHOS PERSONALES Y REALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO. RE- LACIONES CON EL CÓDIGO CIVIL	189
	1. Consideraciones generales acerca de la aplicación de las normas del Código Civil al derecho administrativo ..	189
	2. Imposibilidad de aplicar, en subsidio, las normas del Código Civil que regulan la transmisión de los derechos en general al derecho administrativo	194
	3. Peculiaridades de la transmisión en el derecho adminis- trativo. El Estado trasmisor y receptor, acreedor y deudor. Distintas situaciones	197
	4. Trasmisiones convencionales. El principio de la ince- sibilidad del contrato administrativo. Lo atinente a la subcontratación	200
	5. Tránsferencias forzosas. Expropiación. Ocupación tem- poránea. Requisición. Decomiso	203
	A) Expropiación	203
	B) Ocupación temporánea	205
	C) Requisición	206
	D) Decomiso	207
	E) Secuestro	208
	6. El Estado como heredero o legatario	208
≈	XVII. PRINCIPIOS DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA .	211
	1. La legislación urbanística: un tema de nuestro tiempo	211
	2. Los principios de la legislación urbanística	213
	a) El planeamiento constituye la base esencial y nece- saria de la ordenación urbanística. Caracteres	214
	b) La amplitud de la legitimación procesal	217
	c) La federalización concertada del urbanismo	217
	d) La planificación debe respetar la garantía consti- tucional de la propiedad	220

e) El urbanismo constituye una actividad pública estatal que no excluye la gestión privada ni el principio de subsidiariedad	222
f) El objeto planeamiento urbanístico es integral ..	223
3. Propuestas generales para el contenido de una legislación en materia urbanística	224
§ XVIII. LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE REGLAMENTOS	229
1. Problemática de la actividad reglamentaria	229
2. Ubicación de la cuestión en el proceso contencioso-administrativo	232
A) Consideraciones previas	232
B) El criterio de la L.N.P.A.	233
3. La impugnación judicial de reglamentos en los diferentes tipos de procesos existentes en los derechos francés e italiano	236
4. Naturaleza y régimen de la impugnación judicial de actos generales prevista en el art. 24 de la L.N.P.A.	240
A) Impugnación directa	240
1. Afectación actual o potencial de derechos subjetivos en forma cierta e inminente	240
2. Interposición de un reclamo ante la autoridad que dictó el reglamento	241
3. Decisión acerca del reclamo	242
B) Impugnación de reglamentos a los cuales se les hubiera dado aplicación	243
5. Observaciones acerca de la impugnación judicial de los actos de alcance general	245
§ XIX. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS PARTICULARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	249
1. Los grados de protección jurisdiccional. El derecho subjetivo como poder jurídico	249
2. El problema de la legitimación es procesal	252
3. Las situaciones jurídicas de carácter activo: potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos	255
A) Potestades y derechos subjetivos	255
B) Derecho subjetivo e interés legítimo	256
4. Los derechos debilitados	262
5. El interés simple y su protección. El llamado interés difuso o colectivo	263
§ XX. EL PLAZO DE CADUCIDAD DEL ART. 25 DE LA LEY 19.549 Y SU INAPLICABILIDAD A LOS ACTOS UNILATERALES VINCULADOS A CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (A PROPÓSITO DEL CASO "MEVOPAL")	265
1. Doctrina que sienta el fallo	265

2. La existencia de dos vías procesales en el régimen de la L.N.P.A.	266
3. La distinción entre la vía impugnatoria y la acción contencioso-administrativa plena u ordinaria	267
a) En cuanto a la pretensión procesal	267
a') Carácter optativo de la vía impugnatoria	269
a'') Posibilidad de replantear la cuestión	274
b) Plazo de interposición	276
b') Acción impugnatoria	276
b'') La acción contencioso-administrativa plena u ordinaria	277
4. Necesidad de dictar un Código Procesal en lo Contencioso Administrativo para la Nación	278
5. Conclusiones	279