

JUAN CARLOS CASSAGNE

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

13ª edición actualizada y ampliada

TOMO I

 INCLUYE
VERSIÓN **eBook**

THOMSON REUTERS

LA LEY

JUAN CARLOS CASSAGNE

CURSO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

13ª edición actualizada y ampliada

TOMO I

THOMSON REUTERS
LA LEY

Cassagne, Juan Carlos
Curso de derecho administrativo 13a. edición actualizada
y ampliada, tomo I / Juan Carlos Cassagne. - 13a ed -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2021.
v. 1, 848 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-03-4253-3

I. Derecho Administrativo . I. Título.
CDD 342

© Juan Carlos Cassagne, 2021
© de esta edición, Thomson Reuters, 2021
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved

No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada 350 ejemplares

ISBN 978-987-03-4253-3 (Tomo I)

ISBN 978-987-03-4249-6 (Obra completa)

SAP 42979489

Las opiniones personales vertidas en los capítulos de esta obra son privativas de quienes las
emiten.

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

Prólogo a la 13ª edición	XXXIX
--------------------------------	-------

TÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y EL ORDEN JURÍDICO (NORMATIVIDAD, REALIDAD Y JUSTICIA)

1. Introducción.....	3
2. Distintas concepciones acerca del Estado	4
3. Teoría del Estado	5
4. Elementos del Estado	8
5. Formas de Estado y formas de gobierno. La democracia representativa y republicana.....	10
6. El principio de separación de poderes.....	13
A) Acerca del origen de la doctrina	13
B) La separación de poderes y el Estado de derecho. La evolución del Estado de derecho. El Estado subsidiario	17
C) La finalidad básica de la teoría de la separación de los poderes	22
D) Las confusiones terminológicas: los conceptos de poder, órgano y función	25
E) Compendio sobre la interpretación de la separación de los poderes en la Constitución Nacional.....	27
7. Sentido de la democracia representativa en la actual Constitución	28

8. El sistema federal de gobierno y la distribución de competencias en la Constitución Nacional entre Nación, provincia, la ciudad de Buenos Aires y los municipios.....	29
9. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad.....	30
10. Las fronteras entre el derecho público y el derecho privado: la repercusión de la <i>divisio</i> en el derecho administrativo.....	33
11. El fenómeno de la interpolación entre lo público y lo privado.....	37
12. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social.....	38
13. Hacia un nuevo modelo de Estado: el "Estado subsidiario"	42
14. El principio de subsidiariedad	43
15. Los principios que nutren al "Estado social de derecho"	45
16. El mantenimiento del dualismo "sociedad-Estado"	46

CAPÍTULO II

LAS FUNCIONES ESTATALES

1. Las funciones del Estado y la doctrina de la separación de los poderes: su significado actual.....	49
2. La función administrativa: distintas concepciones	51
A) Concepciones subjetivas u orgánicas	52
B) El criterio objetivo o material	53
C) Otras teorías	54
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública	55
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa	55
B) La función jurisdiccional de la Administración	55
4. Reafirmación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	61
5. La función gubernativa	65
6. Acerca de las facultades privativas de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial	66
7. Gobierno y administración.....	68
8. La concepción institucional sobre la Administración Pública	69

CAPÍTULO III

EL CONTENIDO Y LAS BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El derecho administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica.....	71
A) Origen de las técnicas: el derecho regio. El Estado de policía.....	72
B) La etapa del "régimen administrativo". Sus características esenciales	73
2. La ecuación entre Administración Pública y derecho administrativo: su ruptura	75
3. Contenido actual del derecho administrativo: el problema de su definición.....	76
4. Las bases fundamentales del derecho administrativo contemporáneo.	79
A) El Estado de derecho y el principio de legalidad	79
B) Las facultades privativas de la Administración y el principio de separación de poderes	80
C) El intervencionismo estatal y el principio de subsidiariedad	82
D) Del Estado legal al Estado constitucional.....	84
5. El carácter relativo de los derechos y los límites constitucionales al ejercicio del poder reglamentario	84
6. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de legalidad.....	86
7. El régimen administrativo	88

CAPÍTULO IV

LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

1. Introducción.....	91
2. Las normas.....	91
3. Los principios generales: su diferencia con las normas y los valores. Las directivas políticas	92
4. El carácter preceptivo o vinculante de los principios. La distinción entre derecho y principio.....	95
5. El carácter absoluto o relativo de los derechos	96
6. Características atribuidas al orden jurídico	97
7. Los paradigmas en el derecho público	98

8. La dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos	102
9. El principio <i>pro homine</i> y su función ordenadora. La interpretación más favorable (<i>in dubio pro libertate</i>)	105
10. El principio de razonabilidad: la interdicción de arbitrariedad y el principio de proporcionalidad.....	107
10.1. El principio de razonabilidad	107
10.2. Trascendencia y peculiaridades del principio de razonabilidad.	109
10.3. Los requisitos de justificación racional	111
10.4. Extensión del contenido del principio de razonabilidad. Hacia una concepción amplia	114
10.5. El concepto de arbitrariedad	115
10.6. La interdicción de arbitrariedad en el derecho argentino	116
10.7. El principio de proporcionalidad.....	119
11. El principio general de la buena fe.....	122
12. El principio de la confianza legítima.....	123
13. El principio de la moral pública	124
14. La separación entre las fases acusatoria y resolutoria en el procedimiento jurisdiccional de aplicación de sanciones penales administrativas	125
15. La necesidad de armonizar los nuevos paradigmas.....	126

CAPÍTULO V

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO

1. El derecho administrativo y sus relaciones en el mundo jurídico	129
2. El método de interpretación. La llamada integración normativa	130
3. Caracteres del derecho administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas	133
4. Relaciones con el derecho constitucional.....	134
5. Relaciones con el derecho penal	135
6. Derecho penal disciplinario y derecho penal ejecutivo.....	135
7. El derecho penal administrativo y el problema de su autonomía	137
8. El derecho financiero y la autonomía del derecho tributario.....	138
9. Relaciones con el derecho procesal.....	140
10. El llamado derecho municipal	141

11. El derecho canónico y derecho eclesiástico	141
12. Relaciones con el derecho privado.....	142
13. Derecho administrativo y ciencia de la administración	144
14. La codificación del derecho administrativo. Problemas que plantea en nuestro país	145

CAPÍTULO VI

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El concepto de fuente del derecho. Sus peculiaridades en el derecho administrativo.....	147
2. Distintas clasificaciones acerca de las fuentes del derecho.....	148
3. Jerarquía de las fuentes: la Constitución.....	150
4. Los tratados y su jerarquía constitucional	151
A) Los diferentes sistemas existentes en el derecho comparado acerca de la jerarquía de los tratados	151
a) Valor supraconstitucional	152
b) Jerarquía constitucional	153
c) Valor superior a las leyes.....	153
d) Valor equivalente a las leyes.....	153
B) La jerarquía de los tratados de la Constitución argentina	154
a) Tratados con jerarquía constitucional	155
b) Tratados o acuerdos ejecutivos sin jerarquía constitucional.	155
C) Condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integra- ción.....	156
a) Reciprocidad e igualdad.....	158
b) El orden democrático y los derechos humanos.....	158
D) Incorporación de los tratados al derecho interno	159
E) La supremacía de la Constitución y los conflictos que se susciten con los preceptos de los tratados constitucionales.....	159
F) Conclusiones.....	163
5. La ley: caracteres y régimen jurídico.....	165
6. Sobre las reservas legales de la Constitución de 1853 y las introduci- das por la reforma de 1994	170
7. El modelo constitucional norteamericano y la filiación de nuestro sis- tema constitucional y administrativo.....	171
8. El decreto-ley	174

9. El reglamento	174
A) Fundamento de la potestad reglamentaria	177
B) Clases de reglamentos	179
a) Reglamentos ejecutivos o de ejecución	180
b) Reglamentos autónomos o independientes	182
c) Reglamentos delegados	184
d) Reglamentos de necesidad y urgencia	198
10. Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización ..	203
11. Convenciones colectivas de trabajo	204
12. Principios generales del derecho	206
13. La equidad	209
14. La costumbre. Clasificación	210
15. Los precedentes administrativos	211
16. El papel de la jurisprudencia	213
17. El valor de la doctrina como fuente del derecho administrativo	214
18. Interpretación y fuentes del derecho: la analogía	214
19. La prelación jerárquica de las fuentes	216
20. Principialismo y neoconstitucionalismo. La llamada constitucionalización de los derechos	217
A) El panorama de la filosofía del derecho como punto de partida y el surgimiento de los principios generales del derecho público	217
B) El principalismo, el Estado de derecho constitucional y los distintos neoconstitucionalismos	222
C) La constitucionalización del ordenamiento	225

TÍTULO SEGUNDO

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I

ÓRGANOS Y SUJETOS ESTATALES

1. Acerca de cómo se integra y actúa la administración pública	229
2. La teoría del órgano	230
3. Los conceptos de órgano, cargo y oficio	231

4. Las relaciones interorgánicas.....	232
5. Distintos criterios para clasificar los órganos.....	233
A) Clasificación según la estructura del órgano	233
B) Clasificación según la función que cumple el órgano	235
6. La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica	235
7. El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil y Comercial de la Nación	238
8. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción.....	240
A) La creación estatal del ente.....	240
B) El fin público	240
C) La existencia de prerrogativas de poder público	241
D) El grado de control estatal	241
9. Personas públicas estatales y no estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad	242
A) Satisfacción de fines específicos del Estado	242
B) Capital estatal.....	243
C) Encuadramiento del ente en la Administración Pública	244
10. El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales	244
11. Entidades públicas no estatales. Caracteres generales	245
12. Actuación del Estado bajo formas jurídicas privadas.....	246

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Introducción.....	249
2. La jerarquía: concepto y consecuencias	250
3. El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica.....	252
4. Competencia y capacidad.....	254
5. Naturaleza jurídica y caracteres	255
6. Origen o fuente de la competencia	256
7. Clases de competencia.....	257
A) En razón de la materia	257
B) En razón del grado o jerarquía	257

C) En razón del lugar o del territorio	258
D) En razón del tiempo	258
8. La delegación administrativa. Su procedencia	258
A) Delegación interorgánica	259
B) Delegación entre entes públicos	260
9. Las figuras de la suplencia y la sustitución	260
10. La intervención	261
11. Lo atinente a la denominada delegación de firma. La subdelegación	261
12. Avocación de competencia. Régimen legal	262
13. Centralización y descentralización administrativas	264
14. Autonomía, autarquía y descentralización	266
15. Descentralización y recentralización	267
16. Tipos de descentralización: funcional y territorial	267
17. Los principios de concentración y desconcentración	268
18. Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional	269
19. Conveniencia o inconveniencia de la centralización	271
20. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración	271

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

1. Introducción	273
2. El gobierno federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional	274
3. El Poder Ejecutivo nacional	276
4. Competencia del Poder Ejecutivo	278
5. El jefe de gabinete	280
A) La atenuación del poder presidencial	282
B) Articulación de los poderes del jefe de gabinete con los ministros	283
C) La asignación constitucional de facultades privativas del jefe de gabinete	283
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones	284

7. Las secretarías de Estado y sus subsecretarías. La organización burocrática	286
8. La organización consultiva de carácter jurídico.....	287
9. La organización de control.....	290
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control	291
11. Continuación. Ámbito de aplicación	293
12. El control interno de la Administración Pública	293
13. El control externo del sector público nacional.....	295
14. El control parlamentario	297
15. El Defensor del Pueblo	297
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas ...	298

CAPÍTULO IV

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS

1. Aspectos terminológicos. La expresión "empresa pública"	301
2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa	302
A) Descentralización territorial	302
B) Descentralización institucional	303
a) Entidades autárquicas	303
b) Empresas del Estado	303
c) Entidades descentralizadas atípicas	304
3. Órgano competente para disponer la creación de entidades descentralizadas.....	304
4. La tesis de las facultades concurrentes.....	305
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado	307
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica.....	308
7. El llamado proceso de las "nacionalizaciones"	310
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el Estado bajo formas jurídicas privadas	311
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado	313

CAPÍTULO V

ENTIDADES AUTÁRQUICAS

1. Origen histórico de la autarquía.....	315
2. Autonomía, soberanía y autarcía. El concepto de autarquía.....	316
3. La crisis de la noción clásica y su significado actual	317
4. La crisis del "establecimiento público".....	318
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica.....	318
6. Distintas clases de entidades autárquicas.....	319
7. Órgano competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión	320
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales	321
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica	321
10. El control de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La inter- vención	323
11. Modificaciones de su estatus y órgano competente para disponer la extinción de la entidad.....	324

CAPÍTULO VI

LOS ENTES REGULADORES

1. La aparición de los entes reguladores en el escenario de las privati- zaciones.....	325
2. Creación formal de los entes reguladores. Su condición jurídica.....	326
3. Configuración de los fines u objetivos que persiguen y su interpreta- ción integral a la luz del ordenamiento regulatorio	327
4. Naturaleza de la competencia de los entes reguladores.....	329
5. Las potestades de los entes reguladores	331
A) Principios aplicables	331
B) Sobre las potestades, en particular, de los entes reguladores.....	333
6. Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa	334
7. Los órganos directivos.....	338
8. Control administrativo y judicial.....	340
A) Control administrativo: el recurso de alzada	340

B) Control judicial	340
9. La participación pública en el control de los servicios públicos	342
A) Principios constitucionales básicos	342
B) La ley como fuente del derecho de participación pública	343
C) El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas.....	344
D) Tipologías de la participación pública en los entes reguladores	345
a) Derechos individuales y colectivos. La participación de las asociaciones defensoras de los usuarios	346
b) El régimen de audiencias públicas en los entes reguladores ..	348

CAPÍTULO VII

LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. Causas de su aparición.....	351
2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de la organiza- ción administrativa	352
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales	352
4. Su creación.....	353
5. Caracteres	353
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables.....	354
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: la aplica- ción de multas.....	355
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones	356
9. La aplicación a las empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	357
10. El personal de las "empresas del Estado"	358
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades	359
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención	360
13. Transacción y arbitraje. Remisión	360
14. Modificación de sus estatutos y extinción.....	361

CAPÍTULO VIII

OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTATAL

Sección 1ª. Las formas societarias	363
A) Utilización de las técnicas del derecho comercial por el Estado en las formas de personificación	363
B) Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas	365
C) Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias.....	367
D) La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el derecho público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	368
E) Tribunal judicial competente en caso de contiendas	369
F) La participación de las provincias en sociedades estatales	371
G) Conclusiones.....	371
1. La sociedad de economía mixta.....	372
A) Antecedentes	372
B) Concepto. Fines que debe perseguir	373
C) Condición jurídica.....	374
D) Naturaleza de los aportes.....	375
E) Dirección y administración. Fiscalización. El veto	375
F) Creación de la entidad	377
G) Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate.....	377
2. La sociedad del Estado	378
A) Noción y naturaleza jurídica	378
B) Objeto	379
C) Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa	380
D) La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos	381
E) El régimen del personal de las sociedades del Estado	383
3. Sociedades anónimas.....	384
A) La actuación del Estado y la sociedad anónima.....	384
B) La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria	385
Sección 2ª. Otras formas de gestión.....	386
1. Empresas sin personalidad jurídica.....	386
2. Las corporaciones estatales	387

3. Las fundaciones.....	387
A) Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones.....	387
B) El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones	389
C) La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación	390

CAPÍTULO IX

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS. EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LAS REGIONES

1. Antecedentes	393
2. La autonomía de las provincias	394
3. Atribuciones	395
4. Instituciones y principales características de la organización provincial.....	396
5. Los órganos provinciales.....	397
6. Los gobernadores	398
7. La intervención federal.....	399
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos	401
9. Su condición jurídica.....	401
10. El régimen administrativo municipal.....	404
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la Ciudad de Buenos Aires	405
A) El concepto de autonomía	405
B) El estatus constitucional de la ciudad de Buenos Aires	406
12. Las regiones	409

TÍTULO TERCERO

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES PÚBLICOS

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean: responsabilidad contractual y extracontractual	415
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado	417
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado..	419
4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas	419
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado: a) civil o de derecho privado; b) de derecho administrativo	422
6. La división entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado	423
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento de la responsabilidad del Estado	426
8. El principio de la responsabilidad del Estado: su fundamento filosófico y constitucional	427
9. El principio de igualdad ante las cargas públicas como eje del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado	428
10. El alcance de la indemnización: el principio general de la justa indemnización	429
11. Sobre la regulación de la responsabilidad del Estado por el Código Civil y Comercial o por leyes administrativas	434

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del Estado	437
A) Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño	437

B) La responsabilidad estatal por hechos y actos administrativos ilegítimos. Soluciones de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta el caso "Devoto"	437
C) Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso "SA Tomás Devoto y Compañía c. Gobierno nacional". Jurisprudencia posterior	439
D) Aplicación del ex art. 1112, Código Civil, para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado	442
E) Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos	443
F) La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme: a) leyes inconstitucionales; b) reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión.....	445
G) Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima	446
a) La restitución: el criterio para establecer la medida de la indemnización	446
b) Plazo de prescripción de las acciones vinculadas a la responsabilidad extracontractual	447
c) Relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios	448
2. La responsabilidad extracontractual del Estado proveniente de su actuación legítima	449
A) Distintas especies de responsabilidad.....	449
B) Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos	450
C) Supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima.....	451
a) Por hechos y actos administrativos legítimos.....	451
b) Por leyes o reglamentos	452
D) Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo	453
E) Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima	454
3. La responsabilidad del Estado por omisión	455

CAPÍTULO III

SITUACIONES ESPECIALES DETERMINANTES DE LA
RESPONSABILIDAD ESTATAL

1. Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. La especiali- dad de la falta de servicio.....	457
2. Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Princi- pio y normas aplicables.....	458
3. La responsabilidad emergente del ejercicio de los poderes de guerra. Su alcance sobre la propiedad enemiga y la responsabilidad por los hechos de guerra	460
4. La responsabilidad internacional del Estado.....	461

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS

1. Breves consideraciones metodológicas.....	463
2. La interpretación del art. 1112, Código Civil, según la doctrina y la jurisprudencia	463
3. La responsabilidad del agente público tras el dictado de la Ley de Responsabilidad del Estado: crítica de la regulación legal	465

CAPÍTULO V

LA PUBLIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD
DEL ESTADO

1. Liminar	467
2. Los factores de atribución y la antijuricidad.....	472
3. La responsabilidad del Estado es siempre directa	477
4. El riesgo como factor de atribución.....	478
5. El sacrificio especial y el concepto de funcionamiento normal de los servicios públicos	481

TÍTULO CUARTO

LA ACTUACIÓN ESTATAL REGULADA
POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
(DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LOS ÓRGANOS
LEGISLATIVO Y JUDICIAL)

1. Las funciones o actividades del Estado y los actos que emite la Administración	485
2. Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el derecho administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales.....	487
3. El régimen administrativo como nota peculiar del derecho público	489
4. Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración	491
A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales	492
B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos	492
C) El principio de la ejecutoriedad	493
D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos	494
E) Prerrogativas procesales.....	494
5. La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante..	495
6. Continuación. Las garantías del administrado.....	496
A) Principios y garantías sustantivas	496
a) La garantía de la igualdad.....	497
b) El principio de legalidad	498
c) La garantía de razonabilidad o justicia.....	499
d) Concepto amplio de legitimidad	500
e) La garantía de la propiedad frente a los actos de los poderes públicos	501
B) Garantías adjetivas	503
a) El informalismo a favor del administrado	504
b) El debido proceso adjetivo.....	505

CAPÍTULO II

LAS POTESTADES Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

Sección 1ª. Los poderes o facultades del administrado (situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo).....	509
1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra derecho. Su sentido propio para el realismo jurídico	509
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista.....	510
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias	512
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos	514
A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original	514
a) Potestad y derechos subjetivos	514
b) Derecho subjetivo e interés legítimo o directo	515
c) Los derechos debilitados	519
d) El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo	519
B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación	521
a) Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo ...	521
b) La superación de las categorías tradicionales	522
c) Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria).....	523
d) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional.....	525
Sección 2ª. Situaciones jurídicas subjetivas de carácter pasivo	526
1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones	526
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al estatus.....	528

CAPÍTULO III

LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo	529
2. Problemas lingüísticos y metodológicos.....	531

3. La aplicación de normas privadas en el derecho administrativo	533
4. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y el derecho administrativo.....	535
5. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo.....	537
6. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones.....	539
A) Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado	543
B) Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo.....	544
7. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado	547
8. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza ...	549

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Sección 1ª. El acto administrativo	551
1. Los diferentes actos que emanan de la Administración y las funciones del Estado	551
2. La distinta condición jurídica de los actos	553
3. La actividad de la Administración con relación a terceros	555
4. Los hechos administrativos	555
5. Las vías de hecho administrativas.....	556
6. El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	558
7. Principales consecuencias de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en el plano de la realidad jurídica	559
8. Las tendencias interpretativas.....	560
9. Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual.....	560
10. La estructura del acto administrativo: carácter unilateral o bilateral de la declaración	563
11. Su alcance individual.....	565
12. Efectos que produce	566
13. El concepto de acto y reglamento en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	567

Sección 2ª. La actividad reglamentaria	568
1. La evolución del concepto de reglamento a partir del constitucionalismo: su carácter normativo	568
2. Acto administrativo y reglamento: diferencias.....	569
A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas.....	569
B) El régimen de publicidad	570
3. Continuación. Otros matices diferenciales entre el acto administrativo y el reglamento.....	571
Sección 3ª. Otros supuestos de actividad estatal regulada por el derecho administrativo.....	572
1. Los actos interorgánicos.....	572
A) Conflictos de competencia.....	574
B) Actos de control	575
C) Actos que afectan derechos de los agentes públicos	575
2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos interadministrativos).....	575
3. Solución de conflictos interadministrativos.....	576
A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional	577
B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno	579
4. Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas	579
5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el derecho privado	582
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración	586

CAPÍTULO V

LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y SU JUDICIALIZACIÓN

Sección 1ª. Las cuestiones políticas.....	589
1. El escenario del problema.....	589
A) Concepción limitativa del juzgamiento	590
B) Posturas que propugnan el control judicial pleno	590
2. Las cuestiones políticas	592

3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas	594
Sección 2ª. La teoría del acto de gobierno o político	595
1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno.....	595
2. Su desarrollo y posterior evolución	596
3. La cuestión en otros países	597
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino	599
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno.....	600
Sección 3ª. Superación de la categoría del acto político o de gobierno....	601
1. La doctrina del acto institucional	601
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales	602
3. La supresión del acto político en la doctrina española.....	603
4. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	604
5. Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica	607
6. La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces	610

TÍTULO QUINTO

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. La teoría de los elementos del acto administrativo	615
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo.....	616
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios	618
4. El elemento subjetivo	619
A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia	619
B) Capacidad del agente público y del administrado	624

5. La causa como elemento del acto administrativo.....	624
6. El objeto y sus requisitos.....	627
7. La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el derecho administrativo.....	628
A) Silencio o ambigüedad.....	631
B) Signos y señales	632
C) Actos tácitos.....	632
8. La clasificación de las formas según el derecho civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial.....	633
9. El requisito de la motivación.....	634
10. Las formas de publicidad: publicación y notificación	638
11. La finalidad.....	640
12. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto	642
A) Plazo	643
B) Condición.....	643
C) Modo.....	644
D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate..	644

CAPÍTULO II

EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción.....	647
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo	649
3. Distintos tipos de discrecionalidad	650
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad	651
5. La llamada discrecionalidad técnica	652
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional.....	653
7. Reflexiones finales.....	654

CAPÍTULO III

EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA

Sección 1ª. El sistema general de la invalidez administrativa	659
1. Metodología.....	659
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés	660
3. Los tipos de nulidad según el derecho civil.....	661
A) Nulidad absoluta.....	662
B) Nulidad relativa.....	662
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	662
5. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez	665
6. Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez	667
A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia	667
B) La presunción de legitimidad del acto administrativo	669
C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente.....	670
7. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifestadas como vicio del acto administrativo	674
8. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	677
9. El control <i>ex officio</i> de la invalidez.....	677
10. Efectos de la declaración de invalidez.....	680
11. Características generales del sistema administrativista de las nulidades. Semejanzas y diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil y Comercial	682
12. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho.....	683
13. Conclusiones.....	686
Sección 2ª. Los vicios del acto administrativo.....	687
1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado.....	687
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo.....	691

3. Vicios de la voluntad.....	692
A) Error	693
B) Dolo	695
C) Violencia	696
4. La simulación.....	698
5. Vicios en el elemento subjetivo.....	698
A) Incompetencia	699
a) Incompetencia territorial.....	699
b) Incompetencia por razón de la materia	699
c) Incompetencia en razón del grado	701
B) Incapacidad	702
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	702
7. Defectos en el objeto	703
8. Vicios de forma	704
A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa	704
B) Defectos de la declaración	706
C) Vicios relativos a la publicidad	707
9. La desviación del poder.....	708
10. Invalidez de cláusulas accesorias	710

CAPÍTULO IV

SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN

1. Conceptos y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del derecho privado	713
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación	714
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos.....	716
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto	717
5. La conversión como medio de saneamiento.....	718
A) Conversión legal.....	719
B) La conversión como acto bilateral	719
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión	720

7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto	720
---	-----

CAPÍTULO V

LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Enfoque liminar	723
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales.....	724
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto se presume	726
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento	729
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada	730
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie.....	733
7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.....	734
8. Límites a la ejecutoriedad.....	734
9. La suspensión del acto en sede administrativa	735
10. Sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica	736
11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos..	737
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial.....	738
13. La ejecutividad del acto administrativo	743
14. El acto administrativo y su condición instrumental	745
15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite.....	747

CAPÍTULO VI

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Sobre las concepciones actuales.....	751
2. Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos"	753
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción.....	753

4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto.....	755
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado.....	755
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos.....	756
A) Revocación.....	756
B) Caducidad	758
7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo	758
A) Un caso paradigmático: "Carman de Cantón"	758
B) Doctrina sustancial sentada en el caso	759
C) La crítica de Bielsa <i>vis à vis</i> la tesis de Linares sobre la "cosa juzgada administrativa". El concepto de acto regular constituyó la piedra basal de la estabilidad del acto administrativo.....	761
D) La posterior evolución de la "cosa juzgada administrativa" tras la sanción de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares.....	765
a) La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	768
b) La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos	769
E) Balance final y prospectiva.....	770
8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo	771
9. La revocación por razones de interés público (oportunidad, mérito o conveniencia)	772
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir	773
A) Revocación por ilegitimidad.....	773
B) Revocación por razones de interés público	774
11. Otros casos de revocación	775
12. Efectos del acto de revocación.....	775
13. La caducidad del acto administrativo.....	776
14. Caducidad y mora automática	777

CAPÍTULO VII

EL RÉGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Ideas y creencias.....	779
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea.....	781
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva.....	783
4. Las formas de personificación: públicas y privadas.....	784
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica.....	786
6. Los principios que justifican la intervención estatal.....	787
7. Tipología de la empresa pública.....	788
8. El régimen jurídico de la empresa pública.....	791
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado.....	794