

FORMAS DE ACCESO

ACCESO DESDE SU IPAD O TABLETA ANDROID

Descargue la aplicación Thomson Reuters PROVIEW™ en su iPad o tableta Android:

- Entre en **iTunes Store** y busque **ProView** para acceder a la aplicación de **iPad en iTunes Store**.
- Entre en **Google Play** y busque **ProView** para acceder a la aplicación de **Android en Google Play**.

ACCEDA A SU BIBLIOTECA

- **Abra la aplicación** de Thomson Reuters PROVIEW™ en su iPad o tableta Android.
- **Inicie la sesión** introduciendo su usuario y **contraseña OnePass**.
- El libro electrónico que ha adquirido está **disponible en su biblioteca**.
- **Descargue el contenido del libro** haciendo clic en el **ícono del libro electrónico** (este paso sólo es necesario hacerlo la primera vez que accede al contenido y es preciso que el iPad o la tableta Android esté conectado a Internet).
- Una vez descargado, el libro electrónico ya está disponible para su consulta.

ACCESO DESDE SU ORDENADOR

Descargue la aplicación de escritorio de Thomson Reuters PROVIEW™ para PC (Windows o Mac):

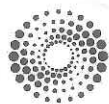
- Entre en **<http://thomsonreuters.com/site/proview/proview-for-window-mac/>** para descargar la aplicación para su ordenador Windows o Mac.

THOMSON REUTERS PROVIEW™ DESDE SU NAVEGADOR

Si lo prefiere, puede acceder a Thomson Reuters PROVIEW™ desde su navegador:

- Entre en la página web **<https://proview.thomsonreuters.com>** e introduzca su usuario y contraseña OnePass.

SI TIENE DUDAS O PROBLEMAS CON EL PROCESO DE ACTIVACIÓN
DEL eBook, PUEDE LLAMAR AL TELÉFONO **0810 222 5253**



THOMSON REUTERS

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



12ª EDICIÓN ACTUALIZADA

TOMO I

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



12^a EDICIÓN ACTUALIZADA

TOMO I

JUAN CARLOS CASSAGNE

*Profesor emérito de la UCA y profesor consulto de la UBA.
Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias
Sociales de Buenos Aires, académico honorario de la Real Academia
de Jurisprudencia y Legislación y miembro correspondiente
de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, ambas de Madrid
y de las Academias Colombiana y Peruana de Jurisprudencia*

THOMSON REUTERS

LA LEY

Cassagne, Juan Carlos

Curso de derecho administrativo / Juan Carlos Cassagne -
12a. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2018.

v. 1, 928 p.; 24 × 17 cm.

ISBN 978-987-03-3580-1

1. Derecho Administrativo. I. Título.

CDD 342

A Cristina

© Juan Carlos Cassagne, 2018

© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2018

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 400 ejemplares

ISBN 978-987-03-3580-1 (tomo I)

ISBN 978-987-03-3566-5 (obra completa)

SAP 42516023

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

TOMO I

Publicaciones del autor.....	XXXI
Prólogo a la 12ª edición.....	LV
Abreviaturas.....	LVII
TÍTULO PRIMERO - INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I - EL ESTADO Y EL ORDEN JURÍDICO (NORMATIVIDAD, REALIDAD Y JUSTICIA).....	3
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	11
6. El principio de separación de poderes.....	14
A. Acerca del origen de la doctrina	14
B. La separación de poderes y el Estado de Derecho. La evolución del Estado de Derecho. El Estado Subsidiario	18
C. La finalidad básica de la teoría de la separación de los poderes	24
D. Las confusiones terminológicas: los conceptos de poder, órgano y función	27
E. Compendio sobre la interpretación de la separación de los poderes en la Constitución Nacional	29
7. Sentido de la democracia representativa en la actual Constitución	30
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.....	31
9. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad	33
10. Las fronteras entre el Derecho Público y el Derecho Privado: la repercusión de la <i>divisio</i> en el Derecho Administrativo.....	36
11. El fenómeno de la interpolación entre lo público y lo privado.....	41

12. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social.....	42
13. Hacia un nuevo modelo de Estado: El "Estado subsidiario"	46
14. El principio de subsidiariedad.....	48
15. Los principios que nutren al "Estado social de derecho"	50
16. El mantenimiento del dualismo "Sociedad-Estado"	51
CAPÍTULO II - LAS FUNCIONES ESTATALES.....	53
1. Las funciones del Estado y la doctrina de la separación de los poderes: su significado actual	53
2. La función administrativa: distintas concepciones	55
A) Concepciones subjetivas u orgánicas	56
B) El criterio objetivo o material	57
C) Otras teorías	58
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública.....	59
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa	59
B) La función jurisdiccional de la Administración	60
4. Reafirmación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	66
5. La función gubernativa	70
6. Acerca de las facultades privativas de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.....	72
7. Gobierno y administración.....	74
8. La concepción institucional sobre la Administración Pública	75
CAPÍTULO III - EL CONTENIDO Y LAS BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	79
1. El Derecho Administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica... ..	79
A) Origen de las técnicas: el Derecho regio. El Estado de Policía.....	80
B) La etapa del "régimen administrativo". Sus características esenciales....	81
2. La ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo: su ruptura	83
3. Contenido actual del Derecho Administrativo: el problema de su definición.....	84
4. Las bases fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo	87
A) El Estado de Derecho y el principio de legalidad.....	88
B) Las facultades privativas de la Administración y el principio de separación de poderes	89
C) El intervencionismo estatal y el principio de subsidiariedad	91
D) Del Estado Legal al Estado Constitucional	93
5. El carácter relativo de los derechos y los límites constitucionales al ejercicio del poder reglamentario	93

6. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de legalidad	95
7. El régimen administrativo.....	98
CAPÍTULO IV - LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	101
1. Introducción	101
2. Las normas.....	102
3. Los principios generales: su diferencia con las normas y los valores. Las directivas políticas.....	102
4. El carácter preceptivo o vinculante de los principios. La distinción entre derecho y principio	105
5. El carácter absoluto o relativo de los derechos	107
6. Características atribuidas al orden jurídico	108
7. Los paradigmas en el derecho público	109
8. La dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos.....	114
9. Los nuevos paradigmas del derecho público.....	116
10. El principio <i>pro homine</i> y su función ordenadora. La interpretación más favorable (<i>in dubio pro libertate</i>)	116
11. El principio general de la buena fe.....	119
12. El principio de la confianza legítima.....	120
13. El principio de la moral pública	122
14. La necesidad de armonizar los nuevos paradigmas.....	123
CAPÍTULO V - RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO	127
1. El Derecho Administrativo y sus relaciones en el mundo jurídico.....	127
2. El método de interpretación. La llamada integración normativa	128
3. Caracteres del Derecho Administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas.....	131
4. Relaciones con el Derecho Constitucional.....	133
5. Relaciones con el Derecho Penal	134
6. Derecho Penal Disciplinario y Derecho Penal Ejecutivo	134
7. El Derecho Penal Administrativo y el problema de su autonomía.....	136
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	147
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	152
A) Los diferentes sistemas existentes en el derecho comparado acerca de la jerarquía de los tratados	152
a) Valor supra-constitucional	153
b) Jerarquía constitucional	153
c) Valor superior a las leyes	154
d) Valor equivalente a las leyes	154
B) La jerarquía de los tratados de la Constitución argentina	155
a) Tratados con jerarquía constitucional	156
b) Tratados o acuerdos ejecutivos sin jerarquía constitucional	157
C) Condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integración	157
a) Reciprocidad e igualdad	159
b) El orden democrático y los derechos humanos	160
D) Incorporación de los tratados al derecho interno	160
E) La supremacía de la Constitución y los conflictos que se susciten con los preceptos de los tratados constitucionales	161
F) Conclusiones	165
5. La ley: caracteres y régimen jurídico	167
6. Sobre las reservas legales de la Constitución de 1853 y las introducidas por la reforma de 1994	173
7. El modelo constitucional norteamericano y la filiación de nuestro sistema constitucional y administrativo	174
8. El decreto-ley	177
9. El reglamento	178
A) Fundamento de la potestad reglamentaria	181
B) Clases de reglamentos	183
a) Reglamentos ejecutivos o de ejecución	184
b) Reglamentos autónomos o independientes	186
c) Reglamentos delegados	188
d) Reglamentos de necesidad y urgencia	204
10. Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización	210
11. Convenciones colectivas de trabajo	211
12. Principios generales del derecho	212
13. La equidad	215
14. La costumbre. Clasificación	216
15. Los precedentes administrativos	218
16. El papel de la jurisprudencia	220

17. El valor de la doctrina como fuente del derecho administrativo	221
18. Interpretación y fuentes del derecho: la analogía	222
19. La prelación jerárquica de las fuentes	224

TÍTULO SEGUNDO - LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

227

CAPÍTULO I - ÓRGANOS Y SUJETOS ESTATALES

229

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 inter-orgánicas	233
5. Distintos criterios para clasificar los órganos	234
A) Clasificación según la estructura del órgano	234
B) Clasificación según la función que cumple el órgano	236
6. La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica	236
7. El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil y Comercial de la Nación	239
8. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción	241
A) La creación estatal del ente	241
B) El fin público	242
C) La existencia de prerrogativas de poder público	242
D) El grado de control estatal	243
9. Personas públicas estatales y no estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad	243
A) Satisfacción de fines específicos del Estado	244
B) Capital estatal	245
C) Encuadramiento del ente en la Administración Pública	245
10. El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales	246
11. Entidades públicas no estatales. Caracteres generales	247
12. Actuación del Estado bajo formas jurídicas privadas	248

CAPÍTULO II - PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

251

1. Introducción	251
2. La jerarquía: concepto y consecuencias	252
3. El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica	254
4. Competencia y capacidad	256
5. Naturaleza jurídica y caracteres	258
6. Origen o fuente de la competencia	259

7. Clases de competencia.....	259
A) En razón de la materia	260
B) En razón del grado o jerarquía	260
C) En razón del lugar o del territorio	260
D) En razón del tiempo	261
8. La delegación administrativa. Su procedencia	261
A) Delegación inter-orgánica	262
B) Delegación entre entes públicos	263
9. Las figuras de la suplencia y la sustitución.....	263
10. La intervención	264
11. Lo atinente a la denominada delegación de firma. La sub-delegación	264
12. Avocación de competencia. Régimen legal	265
13. Centralización y descentralización administrativas.....	267
14. Autonomía, autarquía y descentralización	270
15. Descentralización y recentralización.....	271
16. Tipos de descentralización: funcional y territorial	271
17. Los principios de concentración y desconcentración.....	272
18. Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional	273
19. Conveniencia o inconveniencia de la centralización	275
20. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración	276
CAPÍTULO III - LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	277
1. Introducción	277
2. El gobierno federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional	278
3. El Poder Ejecutivo Nacional	281
4. Competencia del Poder Ejecutivo	282
5. El Jefe de Gabinete.....	285
A) La atenuación del poder presidencial	288
B) Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los Ministros.....	288
C) La asignación constitucional de facultades privativas del Jefe de Gabinete	289
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones	289
7. Las secretarías de Estado y sus sub-secretarías. La organización burocrática.....	292
8. La organización consultiva de carácter jurídico	293
9. La organización de control	296
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control	298
11. Continuación. Ámbito de aplicación	299
12. El control interno de la Administración Pública.....	300
13. El control externo del sector público nacional.....	301
14. El control parlamentario	304

15. El Defensor del Pueblo	304
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas.....	305
CAPÍTULO IV - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS....	307
1. Aspectos terminológicos. La expresión "empresa pública"	307
2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa.....	308
A) Descentralización territorial.....	309
B) Descentralización institucional.....	309
a) Entidades autárquicas	309
b) Empresas del Estado	309
c) Entidades descentralizadas atípicas.....	310
3. Órgano competente para disponer la creación de entidades descentralizadas.....	310
4. La tesis de las facultades concurrentes.....	312
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado	313
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica.....	315
7. El llamado proceso de las "nacionalizaciones"	317
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el estado bajo formas jurídicas privadas	319
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado	321
CAPÍTULO V - ENTIDADES AUTÁRQUICAS	323
1. Origen histórico de la autarquía.....	323
2. Autonomía, soberanía y autarcía. El concepto de autarquía	324
3. La crisis de la noción clásica y su significado actual.....	325
4. La crisis del "establecimiento público"	326
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica	327
6. Distintas clases de entidades autárquicas	327
7. Órgano competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión	329
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales.....	329
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica	330
10. El control de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La intervención.....	332
11. Modificaciones de su <i>status</i> y órgano competente para disponer la extinción de la entidad	333
CAPÍTULO VI - LOS NUEVOS ENTES REGULADORES.....	335
1. La aparición de los entes reguladores en el escenario de las privatizaciones...	335

2. Creación formal de los entes reguladores. Su condición jurídica	336
3. Configuración de los fines u objetivos que persiguen y su interpretación integral a la luz del ordenamiento regulatorio	337
4. Naturaleza de la competencia de los entes reguladores	340
5. Las potestades de los entes reguladores	341
A) Principios aplicables	341
B) Sobre las potestades, en particular, de los entes reguladores	343
6. Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa	345
7. Los órganos directivos	350
8. Control administrativo y judicial	351
A) Control administrativo: el recurso de alzada	351
B) Control judicial	352
9. La participación pública en el control de los servicios públicos	353
A) Principios constitucionales básicos	353
B) La ley como fuente del derecho de participación pública	355
C) El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas	356
D) Tipologías de la participación pública en los entes reguladores	357
a) Derechos individuales y colectivos. La participación de las Asociaciones Defensoras de los Usuarios	358
b) El régimen de audiencias públicas en los entes reguladores	360
CAPÍTULO VII - LAS EMPRESAS DEL ESTADO	363
1. Causas de su aparición	363
2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de la organización administrativa	364
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales	365
4. Su creación	365
5. Caracteres	366
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables	366
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: la aplicación de multas	367
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones	369
9. La aplicación a las empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos	370
10. El personal de las "empresas del Estado"	371
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades	372
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención	373
13. Transacción y arbitraje. Remisión	373
14. Modificación de sus estatutos y extinción	373

CAPÍTULO VIII - OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTATAL	375
Sección 1ª - Las formas societarias	375
A) Utilización de las técnicas del Derecho Comercial por el Estado en las formas de personificación	375
B) Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas	378
C) Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias	380
D) La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el Derecho Público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	381
E) Tribunal judicial competente en caso de contiendas	382
F) La participación de las provincias en sociedades estatales	383
G) Conclusiones	384
1. La sociedad de economía mixta	385
A) Antecedentes	385
B) Concepto. Fines que debe perseguir	386
C) Condición jurídica	387
D) Naturaleza de los aportes	388
E) Dirección y administración. Fiscalización. El veto	389
F) Creación de la entidad	390
G) Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate	390
2. La sociedad del Estado	391
A) Noción y naturaleza jurídica	391
B) Objeto	393
C) Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa	394
D) La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos	395
E) El régimen del personal de las sociedades del Estado	398
3. Sociedades anónimas	398
A) La actuación del Estado y la sociedad anónima	398
B) La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria	399
Sección 2ª - Otras formas de gestión	401
1. Empresas sin personalidad jurídica	401
2. Las corporaciones estatales	401
3. Las fundaciones	402
A) Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones	402
B) El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones	404
C) La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación	406

CAPÍTULO IX - LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS. EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LAS REGIONES	409
1. Antecedentes	409
2. La autonomía de las provincias	410
3. Atribuciones	411
4. Instituciones y principales características de la organización provincial	412
5. Los órganos provinciales	413
6. Los gobernadores	415
7. La intervención federal	415
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos	418
9. Su condición jurídica	418
10. El régimen administrativo municipal	422
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la Ciudad de Buenos Aires	422
A) El concepto de autonomía	422
B) El <i>status</i> constitucional de la Ciudad de Buenos Aires	423
12. Las regiones	427
 TÍTULO TERCERO - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES PÚBLICOS	 429
CAPÍTULO I - TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	431
1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean: responsabilidad contractual y extracontractual	431
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado	433
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado	435
4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas	436
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado: a) civil o de derecho privado; b) de derecho administrativo	439
6. La división entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado	440
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento de la responsabilidad del Estado	443
8. El principio de la responsabilidad del Estado: su fundamento filosófico y constitucional	445
9. El principio de igualdad ante las cargas públicas como eje del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado	446
10. El alcance de la indemnización: el principio general de la justa indemnización	447
11. Sobre la regulación de la responsabilidad del Estado por el Código Civil y Comercial o por leyes administrativas	453

CAPÍTULO II - LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	457
1. La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del Estado	457
A) Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño	457
B) Acerca de los factores de atribución en los Derechos francés y español	458
a) La falta de servicio en el Derecho francés	458
b) El carácter objetivo o subjetivo de la falta	458
c) El anormal o normal funcionamiento del servicio en el Derecho español	460
C) 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"	461
D) Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso "SA Tomás Devoto y Compañía c. Gobierno nacional". Jurisprudencia posterior	463
E) Aplicación del ex art. 1112, Cód. Civil, para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado	466
F) Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos	467
G) La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme: a) leyes inconstitucionales; b) reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión	469
H) Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima	471
a) La restitución: el criterio para establecer la medida de la indemnización	471
b) Plazo de prescripción de las acciones vinculadas a la responsabilidad extracontractual	471
c) Relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios	472
2. La responsabilidad extracontractual del estado proveniente de su actuación legítima	474
A) Distintas especies de responsabilidad	474
B) Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos	475
C) Algunos supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima	476
a) Por hechos y actos administrativos legítimos	476
b) Por leyes o reglamentos	477
D) Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo	478
E) Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima	479
3. La responsabilidad del Estado por omisión	480

CAPÍTULO III - SITUACIONES ESPECIALES DETERMINANTES DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL	483
1. Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. La especialidad de la falta de servicio	483
2. Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Principio y normas aplicables	484
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	486
4. La responsabilidad internacional del Estado	489
CAPÍTULO IV - LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS	491
1. Breves consideraciones metodológicas	491
2. La interpretación del art. 1112, Cód. Civil según la doctrina y la jurisprudencia	491
3. La responsabilidad del agente público tras el dictado de la ley 26.944: crítica de la regulación legal	494
CAPÍTULO V - LAS GRANDES LÍNEAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA.....	495
1. Liminar	495
2. Las grandes líneas que exhibe la jurisprudencia de la Corte	496
3. La responsabilidad estatal por actividad ilegítima: de la responsabilidad indirecta a la directa.....	500
A) El caso "Devoto"	500
B) El fallo dictado en la causa "Ferrocarril Oeste c. Prov. de Buenos Aires"	500
C) El caso "Vadell": un hito fundamental en la jurisprudencia de la Corte	502
4. La interpretación dinámica del art. 1112, del Código de Vélez Sarsfield	503
5. Los avances jurisprudenciales de la Corte en materia de responsabilidad por actividad legítima	506
A) Las diferencias de estructura y fines entre la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima o lícita	506
B) El fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima.....	508
C) Los presupuestos o condiciones que deben reunirse para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado.....	509
a) El daño y los factores de atribución en el Derecho Civil y en el Derecho Administrativo	510
b) Existencia del daño y extensión del resarcimiento	511
c) Los restantes elementos de la responsabilidad: imputabilidad material y conexión causal	516
6. El riesgo como factor de atribución	518
7. Reflexiones finales.....	520

TÍTULO CUARTO - LA ACTUACIÓN ESTATAL REGULADA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	523
CAPÍTULO I - CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO Y JUDICIAL)	525
1. Las funciones o actividades del estado y los actos que emite la Administración.....	525
2. Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el derecho administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales.....	528
3. El régimen administrativo como nota peculiar del derecho público.....	529
4. Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración.....	532
A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales	533
B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos	533
C) El principio de la ejecutoriedad	534
D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos	535
E) Prerrogativas procesales	535
5. La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante	536
6. Continuación. Las garantías del administrado	537
A) Principios y garantías sustantivas	538
a) La garantía de la igualdad	538
b) El principio de legalidad	539
c) La garantía de razonabilidad o justicia.....	541
d) Concepto amplio de legitimidad.....	542
e) La garantía de la propiedad frente a los actos de los poderes públicos	542
B) Garantías adjetivas	545
a) El informalismo a favor del administrado	546
b) El debido proceso adjetivo.....	547
CAPÍTULO II - LAS POTESTADES Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS....	551
Sección 1ª - Los poderes o facultades del administrado (situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo)	551
1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra derecho. Su sentido propio para el realismo jurídico	551
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista	553
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias	555
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos.....	557
A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original.....	557

a) Potestad y derechos subjetivos	557
b) Derecho subjetivo e interés legítimo o directo.....	558
c) Los derechos debilitados	562
d) El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo.....	563
B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación	564
a) Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo	564
b) La superación de las categorías tradicionales.....	566
c) Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria)	566
d) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional....	569
Sección 2ª - Situaciones jurídicas subjetivas de carácter pasivo	570
1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones.....	570
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al <i>status</i>	572
CAPÍTULO III - LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	575
1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo	575
2. Problemas lingüísticos y metodológicos	577
3. La aplicación de normas privadas en el derecho administrativo	579
4. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y derecho administrativo	582
5. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo	584
6. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones.....	586
A) Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado.....	591
B) Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo	592
7. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado.....	595
8. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza.....	597
CAPÍTULO IV - LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN	599
Sección 1ª - El acto administrativo	599
1. Los diferentes actos que emanan de la Administración y las funciones del Estado.....	599
2. La distinta condición jurídica de los actos	602
3. La actividad de la Administración con relación a terceros	603
4. Los hechos administrativos	604
5. Las vías de hecho administrativas.....	605

6. El acto administrativo en la LNPA.....	607
7. Principales consecuencias de la LNPA en el plano de la realidad jurídica....	608
8. Las tendencias interpretativas.....	609
9. Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual	610
10. La estructura del acto administrativo: carácter unilateral o bilateral de la declaración	613
11. Su alcance individual	615
12. Efectos que produce	616
13. El concepto de acto y reglamento en la LNPA.....	617
Sección 2ª - La actividad reglamentaria.....	618
1. La evolución del concepto de reglamento a partir del constitucionalismo: su carácter normativo	618
2. Acto administrativo y reglamento: diferencias	619
A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas	619
B) El régimen de publicidad.....	621
3. Continuación. Otros matices diferenciales entre el acto administrativo y el reglamento.....	622
Sección 3ª - Otros supuestos de actividad estatal regulada por el derecho administrativo.....	623
1. Los actos interorgánicos	623
A) Conflictos de competencia	626
B) Actos de control	626
C) Actos que afectan derechos de los agentes públicos.....	626
2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos interadministrativos)	626
3. Solución de conflictos interadministrativos.....	627
A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional.....	628
B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno	630
4. Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas.....	631
5. Actos emitidos por la administración reglados parcialmente por el derecho privado	633
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración	638
CAPÍTULO V - LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y SU JUDICIALIZACIÓN	641
Sección 1ª - Las cuestiones políticas.....	641
1. El escenario del problema	641
A) Concepción limitativa del juzgamiento.....	642

B) Posturas que propugnan el control judicial pleno.....	643
2. Las cuestiones políticas.....	644
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas.....	646
Sección 2ª - La teoría del acto de gobierno o político.....	647
1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno.....	647
2. Su desarrollo y posterior evolución.....	649
3. La cuestión en otros países.....	650
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino.....	652
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno.....	653
Sección 3ª - Superación de la categoría del acto político o de gobierno.....	653
1. La doctrina del acto institucional.....	653
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales.....	655
3. La supresión del acto político en la doctrina española.....	656
4. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	658
5. Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica.....	661
6. La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces.....	663
TÍTULO QUINTO - EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	669
CAPÍTULO I - LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	671
1. La teoría de los elementos del acto administrativo.....	671
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo.....	672
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios.....	674
4. El elemento subjetivo.....	675
A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia..	676
B) Capacidad del agente público y del administrado.....	680
5. La causa como elemento del acto administrativo.....	681
6. El objeto y sus requisitos.....	684
7. La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el derecho administrativo.....	685
A) Silencio o ambigüedad.....	689
B) Signos y señales.....	689
C) Actos tácitos.....	690
8. La clasificación de las formas según el derecho civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial.....	690

9. El requisito de la motivación.....	691
10. Las formas de publicidad: publicación y notificación.....	696
11. La finalidad.....	698
12. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto.....	700
A) Plazo.....	701
B) Condición.....	702
C) Modo.....	702
D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate.....	703
CAPÍTULO II - EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	705
1. Introducción.....	705
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo.....	707
3. Distintos tipos de discrecionalidad.....	708
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad.....	709
5. La llamada discrecionalidad técnica.....	711
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional.....	712
7. Reflexiones finales.....	713
CAPÍTULO III - EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA.....	719
Sección 1ª - El sistema general de la invalidez administrativa.....	719
1. Metodología.....	719
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés.....	720
3. Los tipos de nulidad según el derecho civil.....	721
A) Nulidad absoluta.....	722
B) Nulidad relativa.....	722
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	723
5. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez.....	726
6. Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez.....	728
A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia.....	728
B) La presunción de legitimidad del acto administrativo.....	730
C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente.....	731
7. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo.....	736

8. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	738
9. El control <i>ex officio</i> de la invalidez.....	739
10. Efectos de la declaración de invalidez	742
11. Características generales del sistema administrativista de las nulidades. Semejanzas y diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil y Comercial.....	744
12. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho	745
13. Conclusiones.....	749
Sección 2ª - Los vicios del acto administrativo	750
1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado	750
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo	754
3. Vicios de la voluntad	755
A) Error	757
B) Dolo	759
C) Violencia	760
4. La simulación.....	761
5. Vicios en el elemento subjetivo	762
A) Incompetencia.....	762
a) Incompetencia territorial	763
b) Incompetencia por razón de la materia.....	763
c) Incompetencia en razón del grado	764
B) Incapacidad	766
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	766
7. Defectos en el objeto	767
8. Vicios de forma	768
A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa	768
B) Defectos de la declaración.....	770
C) Vicios relativos a la publicidad.....	771
9. La desviación del poder	772
10. Invalidez de cláusulas accesorias.....	775
CAPÍTULO IV - SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN	777
1. Conceptos y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del derecho privado	777
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación.....	779
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos.....	780

4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto	781
5. La conversión como medio de saneamiento	782
A) Conversión legal	783
B) La conversión como acto bilateral	784
6. Su fundamento. Tipo de invalidez. Objeto de la conversión.....	784
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto	785
CAPÍTULO V - LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	787
1. Enfoque liminar	787
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales	788
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto se presume	790
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento	793
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada	795
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie	798
7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.....	799
8. Límites a la ejecutoriedad.....	799
9. La suspensión del acto en sede administrativa.....	800
10. Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica.....	801
11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA	803
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial.....	803
13. La ejecutividad del acto administrativo.....	809
14. El acto administrativo y su condición instrumental	811
15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite	813
CAPÍTULO VI - EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	817
1. Sobre las concepciones actuales	817
2. Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos"	819
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción.....	820
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto	821
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado	822
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos.....	822
A) Revocación.....	823
B) Caducidad	824
7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo	825

A) Un caso paradigmático: "Carman de Cantón"	825
B) Doctrina sustancial sentada en el caso	826
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	828
D) La posterior evolución de la "cosa juzgada administrativa" tras la sanción de la LNPA. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares	833
a) La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	835
b) La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos	836
E) Balance final y prospectiva	838
8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo ..	839
9. La revocación por razones de interés público (oportunidad, mérito o conveniencia)	840
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir	841
A) Revocación por ilegitimidad	841
B) Revocación por razones de interés público	842
11. Otros casos de revocación	844
12. Efectos del acto de revocación	844
13. La caducidad del acto administrativo	845
14. Caducidad y mora automática	846
CAPÍTULO VII - EL RÉGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS ...	849
1. Ideas y creencias	849
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea	851
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva	854
4. Las formas de personificación: públicas y privadas	855
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica	857
6. Los principios que justifican la intervención estatal	858
7. Tipología de la empresa pública	860
8. El régimen jurídico de la empresa pública	863
9. <i>Excursus</i> sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado	865

PUBLICACIONES DEL AUTOR

Libros:

1. **La ejecutoriedad del acto administrativo.** Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, obra distinguida con el primer premio por el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1971, en el Concurso Dr. Manuel María Diez.
2. **El acto administrativo.** Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974, laureada con el primer premio correspondiente a la Región Gran Buenos Aires por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en el año 1978. De esta obra se publicó una segunda edición actualizada en el año 1978 y una reimpresión en el año 1981.
3. **Derecho administrativo.** Tº I, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, con la colaboración de los doctores Juan Ramón de Estrada, María Jeanneret de Pérez Cortés y Jorge Luis Maiorano, Buenos Aires, 1977.
4. **Derecho administrativo.** Tomos I y II, 9 ediciones, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982-2010.
5. **Derecho administrativo.** Dos tomos, edición conjunta Universidad Javeriana-Abeledo Perrot, con prólogo de Jorge Enrique Ibañez Najar, Bogotá, 2009 y edición peruana, Palestra, Lima, 2010.
6. **Cuestiones de derecho administrativo.** Depalma, Buenos Aires, 1987.
7. **Los principios generales del derecho en el derecho administrativo.** Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988.
8. **La intervención administrativa.** Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, prólogo de Jorge A. Aja Espil, y 2ª edición actualizada con estudios sobre los nuevos entes y marcos regulatorios, Buenos Aires, 1994.
9. **La huelga en los servicios esenciales.** Cuadernos Cívitas, Madrid, 1993.
10. **Estudios de Derecho Público.** Depalma, Buenos Aires, 1995.
11. **El contrato administrativo.** 1º ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999. 2ª edición actualizada con la colaboración de Estela B. Sacristán, Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2005. 3º ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009.
12. **Fragmentos de Derecho administrativo. Entre la justicia, la economía y la política.** 1ª ed., Hammurabi, Buenos Aires, 2003.
13. **Servicios Públicos, Regulación y Renegociación,** en coautoría con Gaspar Ariño Ortiz, LexisNexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005.
14. **La justicia administrativa en Iberoamérica** en coautoría con Jesús González Pérez, LexisNexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005.
15. **El nuevo proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires,** en coautoría con Pablo Esteban Perrino, LexisNexis, Buenos Aires, 2006.
16. **Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.** La Ley, Buenos Aires, 2009.