

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

regimen exorbitante y su contenido actual, recurso de alzada, competencia , recurso reconsideracion , caracteres pcpios de legalidad y ejecutoriedad, contrato adm , evolucion y caracteres., no recuerdo alguna m falta .. FACEBOOK

Te paso esto. la pregunta sobre las garantías del administrado en los contratos administrativos no pude chequearla en ningún lado.

Bolilla 1

1. La función administrativa: a) Concepciones subjetivas u orgánicas; b) El criterio objetivo o material; c) Otras teorías.

Concepciones subjetivas u orgánicas: consideran a la función administrativa como toda o la mayor parte de la actividad que realiza el Poder Ejecutivo y los órganos y sujetos que actúan en su esfera. Hay quienes incluyen dentro del concepto de Administración actividades que materialmente no son administrativas (actividad reglamentaria y actividad jurisdiccional), aun cuando reconocen, al propio tiempo, que la Administración no constituye la única actividad que ejerce el Poder Ejecutivo, pues también tiene atribuida la función de gobierno.

El criterio objetivo o material: Considera el contenido del acto sin reparar en el órgano que lo cumple, reconociendo las actividades materialmente administrativas no sólo del Poder Ejecutivo, sino también de los órganos legislativo y judicial. Las notas que caracterizan a la Administración son fundamentalmente la concreción, inmediatez y continuidad. Algunos autores añaden una actividad práctica y normalmente espontánea. En el aspecto finalista, debe orientarse en la realización del bien común. Deben excluirse de la noción de función administrativa en sentido material todas aquellas actividades reguladas tradicionalmente por el derecho privado, especialmente la actividad industrial o comercial.

En consecuencia, la función administrativa en sentido material, puede ser definida como aquella actividad que en forma inmediata, permanente, concreta, práctica y normalmente espontánea desarrollan los órganos estatales para alcanzar el bien común, conforme a regímenes jurídicos de derecho público.

Otras teorías: existen otras posturas, como la llamada concepción residual, para la cual la Administración era toda aquella actividad que restaba luego de excluir a las funciones legislativa y jurisdiccional. Otro criterio denominado mixto (similar al residual) sostiene que como la función administrativa no se realiza por ningún órgano en forma excluyente y dado que no se le reconoce un contenido propio que la tipifique, ella debe definirse como toda la actividad que desarrollan los órganos administrativos (con exclusión de la que implica a los actos institucionales o de objeto privado) y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales.

2. Función jurisdiccional de la Administración Pública. Problemática de su validez constitucional y eventuales requisitos. Jurisprudencia.

Función jurisdiccional: los integrantes de la Administración pública (p.ej.: entes regulatorios) pueden realizar la función jurisdiccional bajo ciertas circunstancias, y el Poder Judicial puede controlarla a través del "control judicial suficiente".

Según algunos autores, el art 109 de la Constitución Nacional no prohíbe a la administración ejercer funciones jurisdiccionales, lo que este artículo prohíbe son las funciones judiciales, no las jurisdiccionales. Es decir que dentro de la función jurisdiccional habría 2 especies: judicial y administrativa. Entonces, se infiere que excepcionalmente la administración pública puede ejercer funciones jurisdiccionales en causas contencioso-administrativas, pero siempre dentro de ciertos límites:

Requisitos:

- a) otorgamiento de las funciones jurisdiccionales por ley formal;

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

- b) justificación razonable del otorgamiento de las funciones;
- c) garantías formales de independencia e imparcialidad para los integrantes del órgano administrativo;
- d) control judicial suficiente, medido con arreglo a las siguientes pautas:
 1. naturaleza del derecho individual invocado;
 2. índole y magnitud de los intereses públicos comprometidos;
 3. carácter de la organización administrativa establecida para garantizarlos; y
 4. complejidad de la materia sobre la que versa la función.

Jurisprudencia: La Corte ha precisado que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos ha de quedar sujeto a "control judicial suficiente" y que el alcance de este control "no depende de reglas generales u omnicomprensivas sino que ha de ser más o menos extenso y profundo según las modalidades de cada situación jurídica".

Al respecto, ha señalado que: "control judicial suficiente quiere decir: a) reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubiesen elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial".

3. El régimen exorbitante como nota peculiar del Derecho Público. Contenido actual del régimen exorbitante: Las prerrogativas de la administración. Las garantías del administrado: clasificación y enumeración. Tratamiento en la Ley 19.549.

La exorbitancia del derecho administrativo deriva, hoy en día, de la especificidad de su contenido equilibrado de prerrogativas y garantías (tanto procesales como sustanciales) y de su carácter de derecho común de la Administración Pública, ámbito excluido en principio, de la órbita propia del derecho privado.

Las potestades o prerrogativas del poder público son poderes o facultades especiales utilizados para satisfacer inmediatamente el bien común; y las garantías de los particulares o administrados son creadas para contrarrestar, de algún modo, ese poder del Estado, con el interés privado (ej.: garantía de igualdad, de propiedad, principio de legalidad, etc.). La denominación de régimen exorbitante se mantiene sólo en un sentido convencional que ya no responde a su significado originario, pues su contenido se integra, además de las prerrogativas de poder público, con las garantías que el ordenamiento jurídico instituye a favor de los particulares para compensar el poder estatal y armonizar los derechos individuales con los intereses públicos que persigue el Estado, cuya concreción está a cargo de la Administración Pública. De este modo, el régimen exorbitante se configura como el sistema propio y típico del derecho administrativo.

Las prerrogativas de la administración. Se pueden dividir en sustanciales y procesales:

- Sustanciales: creación unilateral y presunción de legitimidad de sus actos; ejecutoriedad de éstos; potestad de volver sobre ellos por razones de ilegitimidad o inoportunidad; régimen privilegiado de los contratos y bienes
- Procesales: agotamiento de la instancia administrativa previa a la demanda judicial; plazos breves de caducidad para accionar judicialmente contra el Estado; mayor plazo para el cumplimiento de ciertas cargas procesales; incomparecencia personal de determinados funcionarios en el juicio contencioso administrativo; efectos declarativos de la sentencia; régimen especial de ejecución de las sentencias que condenan al Estado a dar sumas de dinero; posibilidad de demandar la invalidez de sus actos.

Las garantías del administrado. También se pueden clasificar en sustanciales y procesales:

- Sustanciales: el principio de juridicidad; la propiedad; la igualdad; la razonabilidad del actuar administrativo; el acceso a la Justicia; responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

- Procesales: la consideración del administrado como colaborador de la administración, a causa de la anterior garantía un formalismo moderado, un concepto amplio de legitimación y el debido procedimiento previo a todo acto administrativo, que incluye el debido proceso adjetivo.

Tratamiento en la ley 19.549. En esta ley trata el Debido proceso adjetivo (art. 1 inc. f).

Este principio se relaciona con la garantía de defensa en juicio y contiene una serie de formas procesales cuyo fin es proteger el bien común sin violar intereses de los particulares:

1. Derecho a ser oído: la Administración no puede decidir (es decir emitir el acto) sin antes escuchar a la parte interesada (por medio de pruebas o alegatos) o sin darle la posibilidad de expresarse sobre el mérito de la decisión (a través de recursos y reclamos).
 2. Derecho a ofrecer y producir pruebas: la finalidad es descubrir la veracidad de los hechos que hacen a la cuestión planteada. Tanto el particular como la Administración (de oficio) tienen derecho a ofrecer y producir las que crean convenientes (ya sean pericial, documental, testimonial, etc.). La Administración solamente podrá negarse a hacer efectiva la prueba ofrecida por el particular, cuando esta sea claramente irrazonable (debiendo fundamentar su rechazo).
 3. Derecho a una decisión fundada: la decisión que tome la Administración debe expresar los fundamentos de la emisión del acto, debiendo ser fundada, a fin de resolver todas las pretensiones de las partes (ya que se aplica el principio de congruencia).
- Gratuidad del procedimiento. A partir del principio de gratuidad del procedimiento administrativo, y salvo que una norma exprese lo contrario, el procedimiento es gratuito (no hay condena en costas, ni tasas o impuestos) y el particular no está obligado a hacerse representar profesionalmente por un abogado (salvo cuando se debatan cuestiones jurídicas) para que todos los afectados tengan la posibilidad de reclamar sin que la falta de dinero o de abogado sea un impedimento.
- Sencillez, rapidez y eficacia del procedimiento (art. 1 Inc. b y 5 del reglamento de la LNPA). A través de este principio se quiere lograr usar el tiempo y los medios de la mejor manera posible a través de diferentes facultades dadas a la Administración.

4. Régimen exorbitante y contratos administrativos: enumere y explique las prerrogativas estatales y las garantías del contratista en la contratación pública.

Potestades del Estado:

1. El principio de la continuidad en la ejecución: Es uno de los principios generales que rigen la ejecución de los contratos administrativos, y tal vez el que más influencia tiene en ella; es aquel según el cual la administración pública tiene el derecho de exigir a su cocontratante particular la continuación, en toda circunstancia, de la ejecución del contrato, de modo que éste, en principio, no se vea interrumpido por ninguna causa, y cuyo fundamento reside en la finalidad de interés público que es propia de estos contratos, y en la posición de subordinación que mantiene el cocontratante particular en la relación contractual establecida con la administración.
2. La potestad de dirección y control: Otra de las consecuencias que se derivan de la finalidad que es propia de todo contrato administrativo y de la posición de subordinación que en ellos tiene el cocontratante particular, es la de que en esos contratos la administración pública tiene facultades de dirección y control sobre la forma y modo como dicho contratante cumple las obligaciones a su cargo.
Es que la administración no puede permanecer ajena a la manera como va desarrollándose un contrato administrativo, a la forma como van cumpliéndose las prestaciones, ya que esas condiciones y circunstancias, por vincularse con el interés público, son de vital importancia.
3. El principio de mutabilidad: Los contratos administrativos presentan la singularidad de que en ellos una de las partes contratantes (la administración pública) tiene la

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

posibilidad de modificar unilateralmente sus términos, afectando de ese modo la ejecución de esos contratos y variando las prestaciones debidas por el contratante particular. Esta prerrogativa, exorbitante del derecho privado, encuentra su fundamento y razón de ser en la exigencia, que pesa permanentemente sobre la administración, de la necesaria atención del interés público, confiado a su custodia y gestión.

4. La potestad rescisoria: Otra de las singularidades que caracterizan a los contratos administrativos y a sus modos de ejecución, es la presencia en ellos de otra potestad de la administración pública, en virtud de la cual ésta tiene la prerrogativa de disponer, en todo momento y de manera unilateral, la rescisión de esos contratos.
Se trata de una potestad exorbitante del derecho privado, y que encuentra también su fundamento en la finalidad esencial de los contratos administrativos y, en general, de todo el accionar administrativo, es decir, en las exigencias del interés público.
5. La potestad sancionatoria: De nada serviría que la administración pública tuviera, en el proceso de ejecución de los contratos administrativos, un poder de dirección y control de esa ejecución, si en forma correlativa no tuviera, también, la potestad de sancionar las faltas en que incurra el cocontratante particular, ya sea al transgredir lo establecido en el contrato o al no acatar o desatender las órdenes de servicio e instrucciones que se le impartan, en razón del contrato o de los poderes o facultades que le son propios dentro de la relación contractual administrativa. En consecuencia, junto al poder de dirección y control, y aun como una consecuencia necesaria de él, está el de sancionar, que aparece como la expresión máxima del estado de subordinación en que se halla, dentro del contrato administrativo, quien acepta contratar con la administración pública.

Garantías del contratista:

El contratista frente al contrato tiene el principio de riesgo y ventura.

Frente a este principio hay a favor del contratista las siguientes figuras jurídicas:

- a) Doctrina del hecho del príncipe: Existen casos en que el Estado indirectamente influye en romper la ecuación del contrato para un interés general. En esta situación el contratista tiene derecho a pedir la resolución del contrato. El hecho del príncipe: caso fortuito, fuerza mayor o acto de autoridad.
- b) Teoría de la imprevisión: Se supone que hay una alteración de la ecuación financiera del contrato sin ponerlo en caso de incumplimiento, lo cumple en forma más onerosa, esto ocurre por causas posteriores al contrato, deben haber sido imprevisibles, deben ser por situaciones ajenas a las partes. Se indemniza al particular en forma equivalente a la alteración de la ecuación financiera (en Chile se acepta esta teoría).
- c) Teoría de la fuerza mayor o caso fortuito: Las cosas perecen para su dueño, pero cuando concurre un hecho imprevisto sin culpa de la parte que lo invoca hay una situación diversa. La teoría de los riesgos en la licitación se debería incumplir el contrato, pero no se puede hacer por interés público. Se da un derecho de indemnización al particular. Si el caso fortuito o fuerza mayor fuera de cargo del contratista este tomaría un seguro y carga al seguro a la licitación.
- d) Teoría de la cláusula de revisión del precio: En el pliego de condiciones se establece un sistema de revisión del precio, un reajuste frente al alza que dependerá del costo de la vida.

Bolilla 2

Bolilla 3

5. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo.

Esta clase de reglamentos se halla constituida por aquellas normas generales que dicta el Poder Ejecutivo y, en general, la Administración sobre materias que pertenecen a su zona de reserva. En su dictado, el gobierno y la Administración no aplican una ley, sino que directamente interpretan y aplican la Constitución.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

El concepto de reglamento autónomo se vincula con la llamada zona de reserva de la Administración, cuya titularidad está a cargo del Poder Ejecutivo. Alguna doctrina afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay una zona de reserva de la Administración en la cual el Poder Legislativo carece de imperio.

Otra corriente doctrinaria sostiene la ausencia de una zona de reserva de la Administración: interpreta que la competencia para dictar reglamentos autónomos desaparece si el Congreso decide reglar las instituciones, teniendo el Poder Legislativo amplias facultades, dado que el artículo 75, inciso 32 CN lo faculta a hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

Para los sostenedores de la "zona de reserva" la citada disposición constitucional no puede invocarse para facultar al Congreso a dictar normas sobre materias claramente atribuidas por la Constitución al Poder Ejecutivo.

6. Reglamentos autónomos y de ejecución: conceptos, fundamentos normativos, límites, diferencias entre ambos.

Reglamentos de Ejecución: son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades normativas propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Se trata de una actividad normativa secundaria respecto de la actividad primaria que es la ley. Las normas reglamentarias integran la ley, siendo castigada su violación con las sanciones previstas para el caso de incumplimiento de ésta.

En el orden nacional, la Constitución (art. 99, inc. 2) establece que corresponde al Presidente de la Nación expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

Sólo pueden reglamentarse aquellas leyes cuya aplicación corresponde al Poder Ejecutivo. Las normas de derecho privado son aplicadas directamente por los particulares, correspondiendo su aplicación en caso de controversia a los tribunales federales, nacionales o provinciales; en consecuencia, el Poder Ejecutivo carece de competencia para reglamentar las disposiciones de los Códigos Civil o Comercial, con excepción de los aspectos donde su aplicación le ha sido encomendada (inscripciones de operaciones inmobiliarias o de actos registrables en general, etc.).

La reglamentación de una ley no puede prescribir cargas u obligaciones que por su naturaleza sólo puedan ser dispuestas por la ley en sentido formal.

7. Desarrolle los requisitos sustanciales y formales de validez y los límites y control con relación a los reglamentos de necesidad y urgencia.

El art. 99, inc. 3 CN establece que el Poder Ejecutivo no puede dictar disposiciones de carácter legislativo, siguiendo así la teoría de Montesquieu de la división y control recíproco entre poderes. Pero también da excepciones a ese principio general de división de poderes: el Poder Ejecutivo podrá dictar reglamentos de necesidad y urgencia ante casos excepcionales en los que fuera imposible aplicar el mecanismo de la Constitución Nacional para sancionar leyes (es decir que existan razones de necesidad y urgencia) y siempre que los temas de esos reglamentos no sean sobre materia penal, tributaria, electoral, de partidos políticos.

Requisitos:

- Ser aprobado por los ministros, conjuntamente con el Jefe de Gabinete.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

- Pasados 10 días de la emisión del decreto, el Jefe de Gabinete de Ministros deberá someterlo a una Comisión Bicameral Permanente, que tendrá 10 días para analizarlo y elevar un dictamen al plenario de cada Cámara para que lo traten expresamente.
- El Congreso debe dictar una ley especial (con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) que exprese si el decreto es válido o no. El art. 82 manifiesta que no se acepta la sanción tácita del Congreso.

8. Reglamentos Delegados: concepto. Régimen jurídico establecido en la Constitución Nacional y en la Ley 26.122.

Concepto: reglamentos delegados, habilitados o de integración son los actos de alcance general normativo dictados por el Poder Ejecutivo o, eventualmente, por otro órgano de la Administración Pública, sobre materias propias de la competencia del Congreso, con base en la autorización previamente acordada por éste mediante una ley formal.

Régimen jurídico en la CN. El artículo 76 de la Constitución Nacional, consigna, como principio, la prohibición de la delegación legislativa, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La fijación como regla, de la improcedencia de la delegación legislativa, es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución, a tenor de cuyo párrafo segundo el Poder Ejecutivo no puede en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta a ciertas materias y a una situación y, en ambos casos, ejercitable con arreglo a límites materiales y temporales.

Régimen jurídico establecido por la ley 26.122: esta ley regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y la promulgación parcial de leyes, reglamentando la Comisión Bicameral Permanente. Esta Comisión está integrada por 8 diputados y 8 senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas. Tanto el quórum como la conformación del dictamen de la Comisión se conforman con la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Art. 11: Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no pueden ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Art. 12: El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

9. Reglamentos de Necesidad y Urgencia: concepto. Régimen jurídico establecido en la Constitución Nacional y en la Ley 26.122.

Concepto: son los que dicta el Poder Ejecutivo en los casos autorizados por la Constitución Nacional, sin que medie autorización o habilitación legislativa, para regular materias que son propias del legislador.

Régimen jurídico en la CN. El art 99 establece las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Art. 99 inc.3: (El Presidente) Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Régimen jurídico establecido por la ley 26.122: esta ley regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y la promulgación parcial de leyes, reglamentando la Comisión Bicameral Permanente. Esta Comisión está integrada por 8 diputados y 8 senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas. Tanto el quórum como la conformación del dictamen de la Comisión se conforman con la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Art. 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

Art. 17: Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional, tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

Art. 18: En caso de que el Jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del Jefe de Gabinete.

Art. 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la Comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los Capítulos I, II, III del presente Título.

Art. 20: Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

Art. 21: Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

Art. 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Art. 23: Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Art. 24: El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

Art. 25: Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Art. 26: Las resoluciones de las Cámaras que aprueben o rechacen el decreto de que se trate, en los supuestos previstos en esta ley, serán comunicadas por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial.

10. Régimen constitucional de la delegación legislativa: delegación preexistente a la reforma de 1994.

El tratamiento de los reglamentos en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo signada, en la praxis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por tres elementos fundamentales:

- a) una alta dosis de insinceridad jurídica en el encuadre otorgado por el Alto Tribunal de la Nación, a través de sus diversos pronunciamientos sobre el tema, a la realidad legislativa y reglamentaria que en estos debió juzgar, constituida, en rigor, por auténticas, propias y verdaderas delegaciones en el sentido que antes indicamos;
- b) una consecuente resistencia a llamar las cosas -las delegaciones que debía juzgar- por su nombre y, a partir de esa resistencia, el empleo de eufemismos (delegación impropia) dirigidos a encubrir la realidad que con sus fallos legitimaba; y
- c) finalmente, la articulación de una construcción conceptual confusa y gravemente apartada de nuestro régimen constitucional, pero, a nuestro juicio, funcional a la actitud insincera y eufemística indicada, al identificar el poder reglamentario del Congreso con el propio y específico del Poder Ejecutivo y derivar, a su vez, de esa identificación, la categorización histórica de los reglamentos delegados como una especie de los reglamentos ejecutivos.

Bolilla 4

11. Actividad reglada, discrecional y conceptos jurídicos indeterminados. Conceptos y alcance del control judicial.

En función de la forma en que se la regula, la función administrativa puede ser reglada o discrecional.

Actividad reglada: Cuando una norma jurídica predetermina la conducta que el órgano administrativo debe observar, se dice que su actividad es reglada. En este caso, el órgano no puede apartarse de lo que las normas le indican. Aquí, las normas fijan lo que deben hacer los órganos administrativos: dada una situación de hecho corresponde dictar tal acto administrativo. Un ejemplo típico lo brinda el derecho jubilatorio, cuyas normas establecen minuciosamente cuáles son los beneficios que corresponden a los afiliados según sus respectivas situaciones.

Actividad discrecional: Cuando el órgano puede decidir, según su leal saber y entender, si debe actuar o no y, en caso afirmativo, qué medidas adoptar, se dice que su actividad es discrecional. La discrecionalidad es una libertad, más o menos limitada, de apreciación del interés público a fin de valorar la oportunidad de la acción y de su contenido. La discrecionalidad es la libertad que el orden jurídico da a la Administración para la elección oportuna y eficaz de los medios y el momento de su actividad, dentro de los fines de la ley.

Conceptos jurídicos indeterminados: La ley regula toda la actividad administrativa, aunque tal regulación puede hacerse de una manera precisamente determinada o elásticamente indeterminada. Así, por ejemplo, cuando la norma impone conductas a un fin, por ejemplo utilidad pública, bien común, interés general, seguridad pública, justo precio, urgencia pública, costumbres públicas, etc., regula el obrar administrativo por medio de fórmulas jurídicas indeterminadas en su ejecución, pero precisadas en su orientación.

La diferencia entre la discrecionalidad y la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados estriba en que en la primera, la Administración, es libre y actúa a voluntad para elegir entre

esos medios, entre esas posibilidades fijadas por ley. En estos supuestos cualquier solución que adopte dentro de esas posibilidades será jurídicamente irreprochable.

Por el contrario, tratándose de conceptos jurídicos indeterminados, la elección no es libre, o al menos no es absolutamente libre entre varias posibilidades, sino que trata de la aplicación forzada de las medidas administrativas inferidas en la solución final-justa señalada por la ley.

Alcances del control judicial: el Poder Judicial puede revisar el ejercicio de las facultades regladas y también si se han transgredido o no los límites a las facultades discrecionales, salvo que haya una norma legal que lo excluya.

El juez controla en sentido amplio la legitimidad del acto administrativo en cualquiera de sus aspectos, sea como ejercicio de facultad reglada o como ejercicio de facultad discrecional; pero no podrá, sin embargo, anular un acto por considerarlo meramente inoportuno o inconveniente: sólo cuando lo estime ilegítimo puede hacerlo. La administración, en cambio, puede revocar sus propios actos tanto si los considera ilegítimos como si los reputa meramente inconvenientes; a ella no la limita el mismo principio que rige la revisión judicial.

Bolilla 5

Bolilla 6

12. Personas jurídicas públicas y privadas: criterios de distinción.

La noción jurídica de "persona", su caracterización, la determinación y explicación de su naturaleza propia, así como su clasificación, son cuestiones que atañen al derecho civil, donde son objeto de un minucioso estudio, que el derecho administrativo no puede sino aceptar y aplicar.

El CC, art. 30 determina: "son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones", condición que les es otorgada por las leyes, y cuya capacidad o incapacidad nace de esa facultad, que las mismas leyes les conceden o niegan.

Las personas, así entendidas y definidas, pueden ser distinguidas en dos grandes grupos, a saber: por un lado, las personas de existencia visible o personas naturales, que son todos los seres humanos, sin excepción, cuya existencia comienza desde que han sido concebidas en el seno materno; por el otro, las personas de existencia ideal o personas morales, que son todos los entes capaces de adquirir y contraer obligaciones que no son personas de existencia visible, y a las cuales el propio CC art. 31 llama "personas de existencia ideal" o "personas jurídicas".

Las personas jurídicas, finalmente, siempre según nuestro CC, pueden ser de carácter público o privado. Tienen carácter público el Estado nacional, las provincias, y los municipios, las entidades autárquicas, y la Iglesia Católica, mientras que tienen carácter privado, las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar (art. 33). Toda la doctrina administrativa coincide en aceptar esa división, que responde, además, a una innegable realidad material, pero las divergencias aparecen cuando se trata de precisar sobre qué criterios o bases conceptuales debe fundarse la diferenciación y consecuentemente, cuáles son las notas caracterizantes que permiten calificar a una persona jurídica dada como pública o privada.

- 1) Criterio del origen de la persona jurídica. Este sistema reconoce que son personas jurídicas públicas las que han sido creadas por el Estado, por cualquiera de los medios viables para hacerlo, mientras que son personas jurídicas privadas aquellas que han sido creadas por los particulares, aun cuando esa decisión necesite ser aprobada, aceptada, o convalidada por el Estado.

Se ha señalado con razón que este criterio es, en sí mismo, insuficiente, ya que es posible comprobar la existencia de personas jurídicas públicas que no han sido creadas

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

por el Estado, y la de entidades que son indudablemente privadas y que, no obstante, han sido originadas por él.

- 2) Criterio del fin público. En este sistema se entiende que son personas jurídicas públicas aquellas que persiguen un fin público, o, más precisamente, un fin de interés público; y que son personas jurídicas privadas que sólo tienen en mira la consecución de un mero interés privado o particular.

La noción del interés público, de tal modo, se constituye en un elemento esencial para la diferenciación, y siendo como es una idea de contenido variable, permitirá ir actualizando, en el tiempo, las bases para su aplicación.

Este es, sin lugar dudas, el método que mejor contribuye a fundar la diferenciación entre una y otra clase de personas jurídicas, y el que más adhesiones ha recibido.

- 3) Criterio de las prerrogativas de poder público. Según esta teoría lo que singulariza a las personas jurídicas públicas es la particularidad de que tienen y ejercen prerrogativas que son propias del poder público, y que las personas jurídicas privadas, en cambio, no tienen.

Esta solución, tomada aisladamente, no es enteramente satisfactoria, ya que aquí también es factible comprobar la existencia de personas públicas que no gozan de tales prerrogativas, y personas privadas que sí las tienen, como ocurre en el caso de concesionarios de servicios públicos.

- 4) Criterio del grado de control estatal. En este sistema, el elemento que se toma como base para distinguir las personas jurídicas públicas de las privadas, es el grado de intensidad del control o tutela que sobre dichas personas jurídicas ejerce el Estado, el cual, siendo muy intenso en el supuesto de las personas públicas, tiene mucho menor relieve en el de las personas privadas.

Dos circunstancias han contribuido a disminuir la importancia de este criterio. Una es la convicción de que el mayor o menor control que sobre las personas jurídicas lleva a cabo el Estado es, en realidad, consecuencia, y no causa, de su caracterización como públicas o privadas; el otro es el de las dificultades de su aplicación, ya que no se ha logrado precisar debidamente cuándo el control o tutela son intensos y cuándo menores, lo que torna prácticamente inaplicable el sistema, sobre todo en los casos marginales, que son, justamente, los que reclaman mayor precisión.

- 5) Criterio del servicio público. Según este sistema, son personas jurídicas públicas sólo aquellas que tienen a su cargo la prestación de un servicio público.

Como fácil resulta advertirlo, este criterio carece de verdadero asidero, no sólo porque existen numerosas personas jurídicas públicas que no llevan a cabo la presentación o atención de servicios de esa clase, sino porque, además, debe considerársele subsumido dentro del criterio del fin público, del cual sería un resultado parcializado.

En conclusión, se puede aceptar que el criterio del fin público o de interés público es el que mejor servirá para determinar si una persona jurídica es pública o privada, a lo que contribuirá también eficazmente la aplicación de los restantes criterios, en cuanto estos últimos servirán para acentuar o reafirmar la conclusión a que con el otro se hubiera llegado.

13. Entes públicos estatales y entes públicos no estatales: criterios de distinción.

Al principio, las personas jurídicas públicas fueron entendidas y calificadas como personas jurídicas públicas estatales, aceptándose de ese modo un necesario parangón entre ambos conceptos: toda persona jurídica pública era estatal, y toda persona jurídica estatal era pública, lo cual implicaba, además su sometimiento prioritario y preponderante al derecho público.

La doctrina destacó la posibilidad de que existieran personas jurídicas públicas estatales, y personas jurídicas públicas no estatales, que no pertenecen a la colectividad, ni integran la administración pública, ya sea porque el legislador las creó con ese carácter, ya sea porque

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

su propia naturaleza resulta incompatible con la calidad de estatal, lo cual no impide, sin embargo, que tales personas jurídicas sean públicas y estén regidas, en todo o en gran parte, por el derecho público.

Los criterios propuestos para diferenciar a una y otra clase de personas jurídicas públicas, son los siguientes:

- 1) Sistema de la satisfacción de fines específicos del Estado. Según este criterio, son personas jurídicas públicas estatales aquellas que tienen como objetivo la satisfacción de fines específicos del Estado, es decir, propios de éste, mientras que son personas jurídicas públicas no estatales las que no persiguen el logro de finalidades específicas del Estado, aún cuando las que pretenden alcanzar sean de interés general. Así ocurriría, por ejemplo, en el caso de aquellas entidades públicas que desarrollan actividades de tipo comercial o industrial.
- 2) Sistema que atiende al origen del capital de la entidad. Para quienes propugnan este sistema, la nota que permite diferenciar y clasificar a una persona jurídica pública como estatal o no estatal es el origen y la composición de su capital. Si éste pertenece o ha sido suministrado íntegramente por el Estado, la entidad es estatal; si el capital pertenece o ha sido suministrado total o parcialmente por personas privadas, la entidad es no estatal. Se ha señalado, con razón, que este sistema no suministra un criterio de diferenciación cierto, ya que una u otra forma de integración del capital (total o parcialmente proveniente del Estado o aun totalmente proveniente de personas privadas) puede darse tanto en el caso de personas jurídicas públicas estatales o no estatales, citándose, en apoyo de esta objeción, la situación de las Cajas Nacionales de Previsión.
- 3) Sistema que atiende al encuadramiento orgánico de la entidad. Finalmente, se ha sostenido que una persona jurídica pública es estatal cuando pertenece y está incluida dentro de los cuadros que componen la administración pública, siendo no estatal en el caso contrario. Este criterio no aparece, tampoco, como suficientemente claro y categórico, máxime si se recuerda que en muchos supuestos no es fácil concluir si una entidad determinada está o no incluida realmente en la administración pública, sin perjuicio de que pueda estar o no incluida en los cuadros orgánicos de ésta.

Todo lo dicho pone de manifiesto que la diferenciación de las personas jurídicas públicas en estatales y no estatales, no obstante aparecer como atrayente y fundada, es en realidad bastante confusa, máxime si se considera que los criterios puntualizados para distinguir una y otra clase de entidades se superponen o coinciden, en gran parte, con los que se aplican para diferenciar las personas jurídicas públicas de las privadas, y a los cuales ya nos referimos en el párrafo anterior.

Es por eso que distintos autores destacan que la distinción no puede fundarse en uno sólo de los elementos propuestos, sino más bien en varios o en todos ellos, aún cuando esa coincidencia no se extienda a la determinación de cuáles deben ser ellos.

Dentro de esa tónica, se ha sostenido que las personas jurídicas públicas no estatales presentan los siguientes caracteres: a) por lo común, su creación resulta de la ley; b) persiguen fines de interés público, que no son fines específicos del Estado; c) pueden gozar de ciertas prerrogativas de poder público; d) el Estado ejerce sobre ellas y su actividad un control intenso; e) su capital y sus recursos provienen, principalmente y por lo general, de las personas que están afiliadas o incorporadas a ellas; f) las personas que se desempeñan en esas entidades no son agentes públicos; g) sus decisiones y resoluciones no son actos administrativos, aún cuando tales entidades puedan estar sometidas, con mayor o menor preponderancia, al derecho público.

14. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica. Clases. Creación: competencia. Régimen jurídico de la entidad autárquica. Modificaciones de su status y órgano competente para disponer la extinción de la entidad.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

Las entidades autárquicas son personas jurídicas estatales, exclusivamente administrativas, es decir, entes descentralizados con funciones administrativas o de gestión de servicios públicos. En otros términos, por entidad autárquica debe entenderse a toda persona jurídica pública estatal, con aptitud legal para administrarse a sí misma de acuerdo con la norma de su creación, que cumple fines públicos específicos.

Caracteres. Del concepto precedentemente dado, pueden extraerse los rasgos esenciales de tales entidades:

- son personas jurídicas públicas estatales, que integran los cuadros de la Administración Pública;
- realizan fines públicos, propios del Estado;
- su competencia o capacidad jurídica importa la de "administrarse" a sí mismas, conforme a la norma que las origina, bajo un régimen íntegramente de derecho público y
- son creadas siempre por el Estado.

Clases. Dentro de la aparente uniformidad del régimen del ente autárquico, cabe distinguir las siguientes modalidades:

1. Entidades autárquicas que cumplen funciones administrativas. Tienen por objeto la satisfacción de un fin estatal de orden netamente administrativo. Sería el caso de los llamados entes regulatorios. También, dentro de esta clasificación, puede citarse la Biblioteca Nacional, de conformidad con las disposiciones del decr. 1386/96.
2. Entidades autárquicas que inciden en la economía. Tienen poder de intervención en un sector del sistema económico; se las denomina también autarquías económicas y pueden clasificarse en:
 - a) Autarquías de crédito con intervención empresarial en el proceso económico, más por acción que por regulación normativa.
 - b) Entes autárquicos que se dedican a la prestación de algún servicio público, pero que no intervienen ni regulan directamente el sistema económico.
 - c) Entes autárquicos de fomento a un sector de la economía o de la industria.

Régimen jurídico. No existe en nuestro derecho un régimen jurídico único que establezca las pautas y principios a que deberán ajustarse la constitución, desarrollo, gestión y extinción de las entidades autárquicas, razón por la cual en todos los casos debe atenderse, en cuanto a su régimen jurídico, a lo previsto en la ley o decreto de creación y en el estatuto orgánico del ente.

Los entes autárquicos son siempre personas públicas dotadas de personalidad jurídica propia, que persiguen un fin público y se rigen íntegramente por el derecho público, emiten actos administrativos, celebran contratos administrativos, sus agentes son públicos y en la generalidad de los casos se les aplican las leyes de obras públicas, contabilidad y procedimientos administrativos.

Modificación de su status: El status jurídico de una entidad autárquica puede ser modificado. Tal cambio de situación jurídica no puede disponerlo por sí la propia entidad autárquica, sino que debe hacerlo única y exclusivamente la misma autoridad que la creó.

Disolución: Las entidades autárquicas pueden ser extinguidas o disueltas. La disolución no puede ser dispuesta por la propia entidad, pues, aunque todos los entes descentralizados se autoadministran, la creación y la extinción debe resolverlas el órgano que las creó, a menos que, habiendo sido creadas por el Poder Legislativo, medie a favor del Ejecutivo alguna habilitación legislativa de competencia.

Disuelta la entidad, los bienes, en principio, pasan al Estado, que dispondrá de ellos en la forma establecida por la legislación.

15. Discusión doctrinaria sobre el órgano competente para la creación de entidades autárquicas. Respuesta legislativa.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

La Constitución no estableció la competencia para crear entidades autárquicas a ninguno de sus órganos. Esto originó en la doctrina una discusión referente a cuál es el órgano que conserva el poder o atribución residual para crear una entidad autárquica. Las posturas son:

1. La facultad para disponer la creación del ente autárquico pertenece al Congreso. El principal argumento que se esgrime a favor de la exigencia de la ley formal para fundar una entidad autárquica, es que la atribución del Parlamento tiene su apoyo en lo dispuesto en el art. 75, inc. 20 CN, que estatuye que corresponde al Congreso "crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones".
2. La creación de entidades descentralizadas pertenece al ámbito de la llamada zona de reserva de la Administración (o del Poder Ejecutivo, después de la reforma constitucional) enmarcada por el artículo 99, inc. 1 CN).
3. La creación de las entidades autárquicas es de competencia concurrente. Le corresponde al Poder Ejecutivo en virtud del art. 99, inc. 1 CN, por ser el responsable político de la administración general del país, y al Poder Legislativo, en tanto es el órgano responsable de la asignación presupuestaria y tiene la facultad de crear y suprimir empleos. Según este criterio las formas serían:
 - Por "ley formal" del Congreso de la Nación. La creación del ente descentralizado debe hacerse por ley en los supuestos en que la Constitución Nacional lo exige expresamente. Este es el caso de creación de las Universidades Nacionales, que debe efectuarse por ley.
 - Por "decreto" del Poder Ejecutivo. También las entidades autárquicas pueden ser creadas por decreto del Poder Ejecutivo, por cuanto el presidente de la Nación "es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país" (art. 99, inc. 1, CN).

Respuesta legislativa: el congreso, al dictar el Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos se ubica en la postura de las competencias concurrentes, al reconocer un amplio control por parte del Ejecutivo sobre los actos de los entes descentralizados, cuando éstos no fueren creados por el Congreso en ejercicio de sus expresas facultades constitucionales.

16. Teorías sobre la atribución de conductas al Estado: teoría del mandato, teoría de la representación legal; teoría del órgano.

Teoría del mandato: como natural resultado de la influencia del derecho privado, inicialmente se reconocía que las personas físicas que actuaban como agentes del Estado eran simples mandatarios de la persona jurídica estatal, la cual, a su vez, era quien había otorgado ese mandato, es decir, era el mandante. De ese modo, y tal como ocurre en todo mandato, los actos de los agentes estatales podían ser imputados al Estado y obligarlo. Sin embargo, a pesar de la aparente corrección y simplicidad de esta explicación, pronto se hizo evidente que ella se fundaba en una contradicción inicial, que fue imposible salvar. En efecto, si el Estado era una personalidad jurídica carente de voluntad y querer propios, no se podía entender cómo podía haber otorgado el primer mandato y constituido su primer mandatario, ya que en ese momento no existía ninguna persona física que pudiera, en su nombre, otorgar aquél acto inicial.

Teoría de la representación: o de la representación legal, asentada en principios extraídos igualmente del derecho civil, según la cual las personas jurídicas, y entre ellas el Estado, al carecer de voluntad, son representadas por las personas físicas a las cuales se atribuye esa función. La ley, al crear una persona jurídica, determina quiénes serán sus representantes, o al menos precisa cómo serán designados tales representantes. La representación tiene lugar, de esa manera, del mismo modo y con los mismos efectos como se lleva a cabo la representación de un menor o de un insano, y con el objeto de suplir su incapacidad, haciendo que los actos del representante sean tomados como actos del propio representado, al cual obligan.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

La teoría de la representación se hace pasible de las mismas críticas efectuadas en torno de la teoría del mandato, pues no da razón de cómo puede ser que el Estado, careciendo de voluntad, pudo haber llegado a designar a sus primeros representantes.

Teoría del órgano: parte del supuesto innegable de que la voluntad es un atributo propio e inherente a las personas físicas, las cuales son las únicas realmente capaces de querer, motivo por el cual, al disponerse la organización del Estado, se previó qué personas físicas tendrán el encargo de expresar una voluntad que sería imputada al ser colectivo, al Estado. Esas personas son los órganos de voluntad de la persona colectiva, de la persona jurídica, mediante los cuales ésta puede querer jurídicamente.

El órgano, así entendido, no es un ente extraño a la persona jurídica, ni un sujeto diferente de ella, sino que, al contrario, forma parte de ella. El órgano nace con la persona jurídica, siendo uno de sus elementos constitutivos, y es el instrumento o el medio para que exprese su voluntad y actúe.

17. Principios generales de la organización administrativa: competencia, jerarquía centralización y descentralización. Concepto y características de cada uno.

Los principios jurídicos de la organización administrativa, al articular a los órganos ordenadamente, les permiten cumplir con los fines que les corresponden dentro de la organización.

Competencia: se la puede entender como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a un ente u órgano del Estado, conforme con la doctrina que utiliza el término en un sentido genérico al comprender en él no sólo la aptitud legal de obrar de los órganos, sino, también, de los entes; o, según otra orientación, como el círculo de atribuciones de un órgano en su relación con los demás, postura, ésta, que emplea la palabra capacidad para referirse a los fines de las personas y que excluye, respecto de ellas, el uso del término competencia.

Jerarquía: Es el vínculo piramidal de la interrelación que guardan los órganos administrativos, en relación de subordinación, coordinación y supraordinación.

La Administración se organiza piramidalmente por vía de diferentes líneas que conducen a un mismo centro. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de Administración unidos por la identidad de la materia, pero diferenciados por la competencia que tienen en esa materia. En razón de esa diferente competencia ocupan un grado jerárquico.

El grado jerárquico es la situación o posición de cada órgano en una línea jerárquica.

Con estos dos principios se responde al qué y al quién en la organización dinámica de la Administración. Luego el procedimiento administrativo regula el desenvolvimiento de esos órganos en los asuntos de su competencia según el grado que ocupen en la escala jerárquica, y articula las técnicas de la revisión por vía de avocaciones, recursos, reclamos y otras modalidades operativas que le incorporan el conducto por el que transita la energía y el poder de la organización.

Centralización: importa reunir varias materias en un centro común, e implica necesariamente dependencia de un poder central. Los órganos que integran la Administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema.

Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia, e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el jefe de Estado. El ejemplo típico es el ministerio.

Descentralización: Tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, entes autárquicos, Banco Nación y Universidades Nacionales. Las entidades descentralizadas deben ser creadas o autorizadas por ley cuando tienen participación estatal y están sujetas al control jerárquico institucional, que constitucionalmente recae en la órbita del Poder Ejecutivo, a través del jefe de gabinete. También pueden ser creadas por decreto.

18. La competencia como principio de la organización administrativa: clases y caracteres.

Clases: Las clasificaciones más frecuentes respecto de la competencia son las siguientes:

- a) En razón de la materia. Atiende al conjunto de poderes, facultades y atribuciones que le corresponden a un ente u órgano, en razón de la naturaleza de las funciones o cometidos asignados.
- b) En razón del territorio. Toma en cuenta el ámbito espacial en que el órgano o ente puede válidamente desplegar el ejercicio de sus atribuciones.
- c) En razón del tiempo. Esta clasificación responde al hecho de que el ejercicio de la aptitud legal del órgano o ente estatal, en algunas ocasiones, puede estar condicionado por el tiempo, sea para el comienzo de su desenvolvimiento o bien para su cese.
- d) En razón del grado. Se vincula con la ubicación que el órgano tenga en la jerarquía administrativa, y su alcance varía, por lo general, en relación proporcionalmente inversa a la distancia que separe al órgano del jerarca máximo.

Caracteres: El análisis de la institución en la doctrina y en el derecho positivo permite deducir sus caracteres fundamentales, que son los siguientes:

1. Es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal en base al principio de la especialidad
2. En principio, resulta obligatoria, cuando el órgano o ente tenga el deber de efectuar la actividad, dentro de las atribuciones conferidas;
3. Es improrrogable, lo cual se funda en la circunstancia de hallarse establecida en interés público por una norma estatal.
4. Es irrenunciable, perteneciendo al órgano y no a la persona física que lo integra.

Los principios de obligatoriedad e improrrogabilidad han sido recogidos por la LNPA.

19. La competencia como principio de la organización administrativa. La delegación y la avocación.

Delegación: consiste en la transferencia parcial del ejercicio de la competencia de un ente u órgano a otro ente u órgano, de donde se genera, respectivamente, la delegación intersubjetiva e interorgánica.

Conforme a la ley, la delegación no requiere autorización legislativa; es suficiente la habilitación "normativa", de modo que, en el marco de aquélla, un reglamento puede operar como fuente de competencia para delegar, o de competencia delegada.

Avocación: es el acto por el cual un superior jerárquico (o titular de una relación de tutela) asume el conocimiento o la decisión de un asunto que corresponde al ámbito de la competencia de un inferior o ente sujeto a su tutela; la LNPA la habilita como principio, a menos que una norma expresa disponga lo contrario. Y el artículo 2º del Reglamento determina, por su parte, que aquélla procede a menos que una norma hubiere atribuido competencia exclusiva al inferior, norma ésta que no comprende al propio Presidente de la Nación.

20. La jerarquía como principio jurídico de la organización administrativa: concepto y consecuencias.

Se extraen una serie de consecuencias de la relación jerárquica, que se resumen de la siguiente manera:

- 1) La posibilidad de que el superior jerárquico dirija e impulse la acción del inferior.

- 2) La facultad de dictar normas de carácter interno, de organización o de actuación. Atribución del superior para nombrar a los titulares de los órganos inferiores, así como para formalizar los contratos en la rama concreta de su competencia y cuantas vicisitudes de la vida administrativa correspondan. (si bien no nombra a los ministros, sí nombra a los inferiores de los ministerios, en la medida en que no le concierna la Presidente)
- 3) Posibilidad de suplir, según los casos, a los órganos inferiores, aunque aclarando el autor que, "por existir en los ordenamientos modernos una delimitación exacta de competencia, no es posible en términos generales pretender dicha suplencia".
- 4) Aptitud para delegar competencia y avocarse a ella.
- 5) Facultad de control por parte del superior, bien sobre los actos a través de recursos, bien sobre los propios titulares.
- 6) Facultades de resolver las competencias y conflictos que se produzcan entre órganos inferiores.

Coincidentemente, la doctrina nacional enuncia, entre los efectos propios de la relación jerárquica, el reconocimiento, para el órgano superior, de la facultad de vigilar y controlar la actividad de los inferiores, a través de diversos actos y del sistema de recursos administrativos.

21. Concepto y características de: concentración y desconcentración. Ventajas e inconvenientes.

La concentración y la desconcentración, en el campo de la organización administrativa, aparecen como técnicas que tienden al agrupamiento o distribución de las competencias administrativas atribuidas a un órgano o ente determinado, dentro de éste. Atañen, pues, a la manera o forma como se organiza una persona pública estatal.

La concentración y la desconcentración, en consecuencia, no deben ser confundidas ni relacionadas, específicamente, con la centralización y descentralización, ya que como principios de organización pueden ser aplicadas en uno u otro caso, indistintamente, pudiendo por ello existir órganos centralizados que están sujetos a desconcentración, y órganos descentralizados que responden, en cambio, a los principios de concentración. Esta situación se comprende aún mejor, si se advierte que mientras que la centralización y la descentralización producen y afectan las relaciones interadministrativas, la concentración y la desconcentración se refieren a las relaciones interorgánicas, o sea, a las que se producen dentro de un mismo órgano o ente.

La concentración existe en aquellos casos en que las facultades de decisión han sido atribuidas solamente a los órganos superiores de la administración directa (centralizada) o de los entes que componen la administración indirecta (descentralizada).

Inversamente, cuando esas facultades de decisión están también atribuidas, a otros órganos inferiores de la administración centralizada, o a otros componentes inferiores dentro de un mismo ente descentralizado, cabe concluir que se está frente a supuestos de desconcentración.

La aplicación de una u otra técnica de organización habrá de depender, necesariamente, del cometido del órgano o ente al cual habrán de aplicarse, buscando, por ese medio, la mayor eficacia de su accionar, y de ese modo la mejor satisfacción del interés público.

Bolilla 7

22. Control interno de la Administración Pública: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Es una entidad con personería jurídica propia, y autarquía administrativa y financiera, dependiente del presidente de la Nación. Es un órgano normativo de supervisión y coordinación que tiene a su cargo el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del

Estado que dependen del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

El control que aplique y coordine la Sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Entre sus funciones se encuentran: dictar y aplicar normas de control interno; vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación; poner en conocimiento del presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

La Sindicatura General podrá requerir de la Contaduría General de la Nación y de los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia, la información que le sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades del sector público nacional prestarán su colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave.

Además, deberá informar: al presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; a la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la Sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control; y a la opinión pública, en forma periódica.

Bolilla 8

23. Concepto de acto administrativo. Enumeración y descripción de sus elementos esenciales y accidentales o accesorios.

Concepto. La noción de acto administrativo comprende toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto.

Elementos esenciales: La existencia del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos elementos esenciales: competencia, objeto, voluntad, forma y causa o motivación, los cuales deben concurrir simultáneamente de acuerdo con el modo requerido por el ordenamiento jurídico. Caso contrario se afecta la validez del acto.

1. Competencia: es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes.
2. Objeto: es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina. El objeto tiene que ser determinado, cierto, posible y lícito. El acto debe decidir, certificar o registrar todas las cuestiones propuestas en el curso del procedimiento.
El objeto comprende: las materias que necesariamente forman parte del acto y sirven para individualizarlo (contenido natural); las cuestiones mandadas a contener por imperio de la ley (contenido implícito), y las cláusulas que la voluntad estatal pueda introducir adicionalmente en forma de condición, término y modo (contenido eventual).
3. Voluntad: Concurrer en la voluntad administrativa elementos subjetivos (intelectivos de los órganos-individuos) y objetivos (normativos procesales). Así, la voluntad del acto administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador. Por ello, los "vicios de la voluntad" pueden aparecer tanto en la misma declaración (formalmente), en el proceso de producción de dicha declaración (objetivamente), como en la voluntad intelectual (subjetivamente) del funcionario que produjo la declaración. La voluntad debe encaminarse con la finalidad concreta de

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

interés público o bien común que por él acto se persigue. Debe manifestarse sin los vicios de error, dolo o violencia.

4. **Forma:** el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa. Es decir, el modo de exteriorización de la voluntad administrativa. La omisión o incumplimiento parcial de las formas de instrumentación (escritura, fecha, firma, etc.) o de las formas de publicidad (notificación), puede afectar en distintos grados la validez del acto, según la importancia de la transgresión. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. La publicación no suple la falta de notificación. La falta de publicación no vicia al acto.
5. **Motivación:** es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan "considerandos". La constituyen, por tanto, los "presupuestos" o "razones" del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión.

Elementos accesorios (accidentales o eventuales): la condición, el modo y el plazo. Estos, aunque no afectan su existencia, sí conciernen a su eficacia. Estos elementos pertenecen al cuándo y al cómo de la producción de los efectos jurídicos del acto.

- **Condición:** Por ella se entiende el acontecimiento futuro e incierto al cual se subordina el nacimiento o extinción de los efectos del acto administrativo, lo cual da origen, respectivamente, a la condición suspensiva o resolutoria. Cierta doctrina considera que la condición suspensiva no es válida en DA, alegando que el respectivo acto debe emitirse conforme a una situación de hecho actual y no futura, puesto que de lo contrario existiría un vicio en la causa, al faltar los antecedentes de hecho que justifican su emisión. Sin embargo, se considera que la condición suspensiva es procedente en el DA, donde comúnmente en ciertas relaciones se subordina el comienzo de los efectos del acto al dictado de otro acto futuro e incierto, como acontece en materia de aprobación. En este último caso, si existiera un vicio en el acto que la dispone, tal defecto no incide en la validez del acto aprobado, si bien para que éste produzca efectos jurídicos es necesario que se subsane el vicio o defecto existente en el acto de aprobación.
- **Modo:** consiste en una carga u obligación que se le impone al particular administrado, que la Administración puede discrecionalmente incluir o no, pero que no existiría si la respectiva cláusula accesoria no hubiera sido establecida. Suele ser común la inclusión de cláusulas modales en determinadas contrataciones administrativas (ej.: construcción de un hospital por parte del contratista de una obra pública que se realizara en sitios alejados de los centros urbanos).
- **Plazo:** indica el instante de tiempo en que el acto comienza a producir efectos jurídicos, o bien, el momento en que los mismos cesan. Con referencia a estos dos tipos de plazo, se habla de un término inicial, en el primer supuesto, y de un término final en el segundo.

24. Notificación de los actos administrativos: ¿es un requisito de validez o de eficacia de los actos administrativos? Posiciones doctrinarias, regulación de la LNPA. Consecuencias de admitir una u otra postura ante una notificación inválida.

La necesidad de que todo acto administrativo sea dado a conocer a quien lo afecta, en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, ha hecho nacer la exigencia de la publicidad como una garantía jurídica para la protección de los administrados, la certeza y seguridad de las relaciones jurídicas.

En materia de publicidad del acto administrativo, se dan 2 posturas:

- ✓ Una postura tradicional considera que la publicidad es un requisito que hace a la eficacia del acto. Se sostiene, de esta manera, que un acto puede ser válido en el sentido de que reúna todos los elementos esenciales, pero al propio tiempo ineficaz, si no ha sido dado a publicidad. La publicidad haría estrictamente a la eficacia del acto y no a su validez.

- ✓ Otra postura sostiene que la publicidad, en cuanto constituye un requisito de exteriorización de la voluntad administrativa, configura un recaudo inherente al elemento forma. Si la publicidad aparece exigida por el ordenamiento jurídico y no se cumple con tal requisito, es evidente que el acto como tal, no habrá nacido. Si por el contrario, la publicidad se observa, pero en forma defectuosa, el acto será inválido, siempre que la irregularidad tenga trascendencia jurídica suficiente.

Regulación de la LNPA: esta prescribe que la notificación del acto puede realizarse por diferentes medios: a) por la notificación del particular en el expediente administrativo, dejándose constancia expresa con justificación de la identidad del interesado; b) por la presentación espontánea del administrado de la cual surja que se ha tomado conocimiento fehaciente del respectivo acto; c) por cédula diligenciada conforme al procedimiento que prescribe el CPCCN; d) por telegrama colacionado, con aviso de entrega; e) por oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción; f) por carta documento o por los medios que indique la autoridad postal y g) también en forma verbal, cuando el acto no se encuentre documentado por escrito.

Consecuencias: la primera postura admite la validez del acto luego de producirse la notificación. Para la segunda, si el acto no ha sido notificado es nulo

25. El acto administrativo y su condición instrumental. Consecuencias.

El problema básico en esta cuestión consiste en determinar si los documentos que emanan de funcionarios públicos en ejercicio de la función administrativa asumen el carácter de instrumentos públicos, con las consecuencias que el CC les asigna en cuanto a su valor probatorio. Sobre este punto, el art. 979, inc. 2, del CC dispone que constituyen instrumentos públicos los que extendieren los escribanos o funcionarios públicos en la forma que las leyes hubieren determinado.

La cuestión estriba entonces en determinar qué se entiende por instrumento extendido por funcionario público en la forma que las leyes hubieren determinado. La doctrina ha dicho que, por una razón elemental de lógica, tal norma debe ser interpretada en forma restrictiva y que si bien todos los documentos administrativos son susceptibles de integrar, en principio, el género documentos públicos, sólo cuando la ley les atribuya ese carácter (estableciendo las formalidades del caso) podrá atribuirse carácter de instrumento público a tales documentos.

26. Acto administrativo y acto institucional. Conceptos, diferencias, control judicial.

El acto institucional es producto de la llamada función gubernativa o política y engloba la actividad de los órganos superiores del Estado respecto de aquellas relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones esenciales que organiza la Constitución, tanto en el plano de Derecho Público interno como en el concerniente al Derecho Internacional Público.

La característica típica del acto institucional es la circunstancia de que constituye un acto que no produce efectos jurídicos directos en la esfera jurídica de los particulares o administrados, operando consecuencias respecto de órganos del Estado (ej.: apertura de sesiones del Congreso) o entidades estatales (ej. intervención federal a las provincias). Como consecuencia de ello, los particulares o administrados carecen de acción para demandar ante la justicia la anulación de tales actos que vinculan esencialmente órganos o entidades estatales, cuya supervivencia definitiva será determinada por otros órganos constitucionales a través del procedimiento que la misma Constitución establece.

Bolilla 9

27. Nulidad absoluta y nulidad relativa de los actos administrativos. Régimen de la LNPA.

El acto administrativo tiene que satisfacer todos los requisitos relativos al objeto, competencia, voluntad y forma, y producirse con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

La exclusión o inexistencia de los elementos esenciales o el incumplimiento total o parcial de ellos, expresa o implícitamente exigidos por el orden jurídico, constituyen la fórmula legislativa común para definir los vicios del acto administrativo.

Hay una relación de causa a efecto entre vicios y nulidades. Precisamente la nulidad es la consecuencia jurídica que se impone ante la transgresión al orden jurídico.

Los vicios se clasifican, según la gravedad e importancia que reviste la antijuridicidad en el caso concreto, en muy graves, graves, leves y muy leves.

Los vicios del acto administrativo, según su gravedad, afectan su validez. Es inválido el acto administrativo con vicios muy graves, graves y leves. El vicio muy leve no afecta la validez, sin perjuicio de la responsabilidad del agente público.

Los vicios que afectan la validez del acto administrativo producen como consecuencia jurídica su inexistencia, nulidad o anulabilidad.

Existen cuatro categorías de consecuencias jurídicas aplicables a los actos según el vicio de que adolezcan: anulabilidad art. 15, LNPA o "nulidad relativa" en la terminología de la CSJN; nulidad o "nulidad absoluta" según expresión de la Corte y de la LNPA (art. 14); nulidad constitucional o actos insanablemente nulos, conforme al art. 36 de la Constitución, e inexistencia

La nulidad constitucional y la inexistencia corresponden al vicio muy grave, la nulidad al vicio grave y la anulabilidad al vicio leve.

28. Vías de hecho administrativas. Noción conceptual.

Concepto: las vías de hecho administrativas son los simples comportamientos materiales o físicos de las autoridades administrativas, que, sin alcanzar a configurar una declaración, implican una grosera o grave violación del ordenamiento jurídico. La lesión que la configura debe implicar un ataque efectivo, un comportamiento material, que como tal sea tangible, no bastando con la lesión potencial o una mera amenaza de sufrir perjuicio.

El ordenamiento no contempla la impugnación recursiva de las vías de hecho administrativas ni de los hechos administrativos, En estos casos, procederá, si se opta por la vía previa administrativa, innecesaria en los dos casos, acudir a la vía del reclamo prevista en el art. 30 LNPA.

En síntesis, el objeto de los recursos administrativos puede ser, en principio, la impugnación de cualquier clase de acto entendido éste en sentido genérico, como resultado del ejercicio de la función administrativa y no limitado al sentido técnico estricto que antes hemos expuesto. Es cierto, sin embargo, que la posibilidad de impugnar directamente por vía de recurso actos de alcance general está discutida; pero ello es posible en los casos de los actos generales normativos (reglamentos) autoaplicativos o también denominados "de directa aplicación".

29. Saneamiento del acto administrativo: ratificación y confirmación. La conversión

El saneamiento del acto administrativo consiste en hacer desaparecer las causas del vicio del acto. Es realizado por el órgano que lo emitió o sus superiores, dependiendo esto de la gravedad del vicio.

Confirmación: Por confirmación del acto se entiende aquella especie de saneamiento por la cual la Administración o el administrado (en el acto administrativo bilateral, por ejemplo) proceden a subsanar el vicio que lo afecta.

Ratificación: es la confirmación por el superior de un acto viciado porque el órgano que lo dictó era incompetente en razón del grado. La ratificación del acto administrativo se asemeja a la aprobación, porque ambas son posteriores al acto. Sin embargo, se diferencian, pues mientras la aprobación se da a un proyecto de acto administrativo que aún no ha producido efectos jurídicos, la ratificación se da a un acto administrativo que producía efectos jurídicos, pero que estaba viciado.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

Conversión: es una forma de subsanar la invalidez de un acto administrativo; consiste en el dictado de un nuevo acto administrativo a través del cual se declara la voluntad de aprovechar los elementos válidos que contenía el acto viciado, integrándolos en otro acto distinto y extinguiendo los elementos y cláusulas afectados de invalidez (absoluta o relativa).

30. Régimen de la anulación de oficio del acto administrativo.

La sanción de la LNPA introdujo, en el Derecho Administrativo federal, fundamentales regulaciones vinculadas a cuestiones de naturaleza sustancial en dicha disciplina, entre las cuales cabe mencionar la anulación del acto administrativo.

En tal sentido, después de considerar irregular al acto administrativo afectado de "nulidad absoluta", y coincidiendo con la jurisprudencia de la CSJN, en la primera parte del art. 17 consagró expresamente el deber de "revocar" ("anular") o sustituir, por razones de ilegitimidad, aun en sede administrativa, esa clase de actos.

Cabe destacar que si bien la ley no contempla expresamente la posibilidad de "modificar" el acto (por motivos de "ilegitimidad"), tal posibilidad debe considerarse incluida no sólo por aplicación del principio según el cual quien puede lo más (en el caso, "revocar" o "sustituir"), puede lo menos ("modificar"), sino, además, porque la modificación es una modalidad de sustitución parcial.

Por ello, pues, debe entenderse que cuando hablamos de la anulación de oficio con referencia al texto legal, lo hacemos comprendiendo en su ámbito conceptual tanto la extinción propiamente dicha como la "sustitución" y "modificación" dispuesta por motivos de ilegitimidad.

Bolilla 10

31. Desarrolle los caracteres de presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

Presunción de legitimidad. Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de legalidad, de validez, de juridicidad, o pretensión de legitimidad.

Es una de las prerrogativas de que dispone la Administración y uno de los pilares del régimen administrativo

Según la jurisprudencia, la presunción de legitimidad produce dos consecuencias importantes: la prohibición de que los jueces decreten de oficio la invalidez del acto administrativo y la necesidad de alegar y probar su ilegitimidad.

Presunción de ejecutoriedad: Es la atribución que el ordenamiento jurídico, en forma expresa o razonablemente implícita, reconoce a la autoridad con funciones administrativas para obtener el cumplimiento del acto. La ejecución administrativa no podrá ser anterior a la notificación del acto.

En los regímenes democráticos, en donde la relación autoridad-libertad, mando-obediencia se desenvuelve con un razonable y justo equilibrio, el ordenamiento jurídico reconoce a la autoridad el privilegio o la prerrogativa de obtener el cumplimiento del acto administrativo sin recurrir al órgano judicial. Esto es así porque previamente atribuyó al órgano ejecutivo la competencia para gobernar, mandar, ejecutar y administrar, competencia imposible de imaginar sin la consiguiente fuerza para hacer cumplir u obtener, en última instancia, la ejecución coactiva del acto administrativo. Al mismo tiempo que reconoce la prerrogativa al Estado, reconoce la garantía al administrado, a través de la figura de la suspensión del acto administrativo.

Bolilla 11

32. Revocación del acto administrativo irregular. Concepto. Procedencia. Consecuencias. Límites.

Concepto: la revocación es la declaración unilateral de un órgano en ejercicio de la función administrativa por la que se extingue, sustituye o modifica un acto administrativo por razones de ilegitimidad. Puede ser total o parcial, con sustitución del acto extinguido o sin ella.

Jurídicamente se caracteriza porque se realiza a través de un acto administrativo autónomo o independiente. Es una nueva declaración, de un órgano en función administrativa, generadora de efectos jurídicos directos e inmediatos. Es obligatoria cuando se funda en razones de ilegitimidad.

Se distingue entre revocación y anulación de acuerdo con el órgano que dispone la extinción. Se denomina revocación a la que se opera en sede administrativa originada en razones de ilegitimidad. Se reserva el término anulación para nominar la extinción del acto ilegítimo dispuesto en sede judicial.

Procedencia: La revocación por razón de ilegitimidad procede en dos supuestos: por ilegitimidad originaria, es decir cuando el acto ha nacido viciado, y por ilegitimidad sobreviniente, cuando un acto nació válido y se torna inválido por un cambio en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto.

Consecuencias: Si la causal que genera la extinción del acto la constituye un vicio del acto administrativo, es decir cuando la revocación es por razones de ilegitimidad, los efectos del acto se retrotraen en principio al momento en que se dictó el acto que se invalida, lo cual constituye una lógica consecuencia de la postura que se ha sustentado al tratar los efectos de la invalidez administrativa. En principio, la revocación de actos inestables no es indemnizable.

Límites: La estabilidad del acto administrativo es un carácter esencial de él, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado. Pero hay actos administrativos que no gozan de estabilidad (p.ej. el acto adolece de un vicio de nulidad absoluta y el mismo no ha tenido principio de ejecución). Por lo cual son susceptibles de revocación por la Administración.

Régimen jurídico: Art 18 LNPA: *El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.*

33. Revocación de actos administrativos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Concepto. Procedencia. Consecuencias.

Concepto: aparece como consecuencia de una modificación de la situación de interés público tenida en cuenta al dictar el acto, al producirse un cambio en las condiciones de hecho existentes. Su fundamento (que es similar a la expropiación, donde el interés privado cede frente al interés público por causa de "utilidad pública") da origen a la obligación de indemnizar al administrado que haya sufrido el correspondiente menoscabo patrimonial.

Procedencia: la facultad de revocar un acto en sede administrativa por razones de oportunidad, mérito o conveniencia no es enteramente discrecional. En tal sentido, mientras la norma no exija la concurrencia de condiciones de hecho específicas para que la Administración pueda revocar un acto, se exige para su procedencia:

- Que el interés público sea de igual orden y naturaleza que el del acto objeto de la revocación.
- que la Administración disponga de facultades genéricas en orden a la apreciación del interés público y de realizar actos administrativos en consecuencia.

Si la atribución de emitir el acto se hallare relacionada con el cumplimiento de condiciones de hecho específicas, la amplitud de las facultades de revocación se limitará a la inexistencia o desaparición de las condiciones a que estaba vinculado el dictado del acto administrativo. Además hay que tener en cuenta las limitaciones establecidas para la delegación o habilitación legislativa (art. 76 CN). En tal sentido, si la revocación por oportunidad entraña el ejercicio de una potestad similar a la expropiatoria habrá que cumplir con el requisito constitucional que exige, en tales casos, el dictado de una ley declarativa que califique interés público que funda la revocación por razones de oportunidad, en virtud de la exigencia que prescribe el art. 17 CN.

Consecuencias: art. 18 LNPA autorizó este tipo de revocación en sede administrativa, con la obligación de indemnizar al particular o administrado los perjuicios que se le ocasionen.

34. Revocación del acto administrativo por ilegitimidad sobreviviente o cambio de derecho objetivo.

Cuando una ley en sentido material posterior al dictado del acto administrativo modifique las condiciones de legalidad del acto que regían hasta ese momento, tornándolo ilegítimo para el futuro como consecuencia del cambio que se opera en el derecho objetivo, la Administración puede proceder a revocar el acto, siempre que las disposiciones legales o reglamentarias que motivan la extinción revistan carácter de orden público, atribuyéndole la respectiva potestad y estableciendo el régimen indemnizatorio correspondiente.

La similitud que existe entre este tipo de extinción y la que se decreta por razones de interés público en función al cambio de las condiciones de hecho originariamente previstas (ya que también en la revocación por ilegitimidad sobreviniente está de alguna manera comprendido el interés público que aunque aparece de un modo genérico, no por ello pierde su naturaleza), lleva a un sector de la doctrina a incluirla dentro de la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Si bien este tipo de revocación se rige por los mismos principios que la extinción por causales de oportunidad, pensamos que no todo cambio del derecho objetivo autoriza a la Administración a revocar retroactivamente el acto por esta causal, que se limita a aquellas situaciones que de continuar presentes den lugar a una invalidez absoluta y sean incompatibles con el interés público legalmente calificado.

35. Revocación de la autorización para construir: Distintos supuestos. Otros casos de revocación.

Supuestos:

1. Revocación por ilegitimidad: en el caso de la autorización para construir la aplicación de ese criterio hace que la revocación por razones de ilegitimidad resulte improcedente en dos supuestos: a) cuando la obra comenzó a ejecutarse; b) si la obra fue levantada, finalizando la pertinente construcción. En tal caso, la autorización se extingue por cumplimiento del objeto y no puede ser revocada por ilegitimidad en sede administrativa. Esta solución se justifica y se concibe con el caso enunciado en el punto anterior ya que no puede existir una solución más rigurosa cuando la prestación ha sido cumplida que cuando está en su etapa de cumplimiento.
A título excepcional, cuando el vicio es de nulidad relativa, el acto administrativo puede ser revocado por ilegitimidad en el supuesto de que el administrado hubiera conocido el vicio.
2. Revocación por razones de interés público: su procedencia debe ajustarse a ciertos requisitos y límites que condicionan la pertinente potestad, a saber:

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

- a) los perjuicios deben estimarse previamente por la Administración y consignarse judicialmente a la orden del administrado por aplicación de las reglas imperantes en materia de expropiación;
 - b) la Administración ha de tener adjudicada la respectiva potestad por norma de rango legislativo;
 - c) el interés público que motiva la revocación ha de ser de igual orden y naturaleza, que el del acto objeto de la revocación. En este sentido, una autorización para construir sólo puede ser revocada por razones urbanísticas;
 - d) si la autorización para construir ha comenzado a ejecutarse, no se puede revocar la autorización, sin perjuicio de la potestad expropiatoria. Esto es así en virtud de la incorporación del derecho al patrimonio del administrado y en mérito a que ella se ejerce sobre su derecho individual de dominio, donde el efecto principal de la autorización, que era levantar una condición, se ha cumplido.
3. Revocación por cambio del derecho objetivo: este tipo de extinción se rige por los mismos principios que la revocación por razones de mérito; corresponde aclarar que el cambio del derecho objetivo no convierte al acto en ilegítimo sino en revocable.

Otros casos de revocación: hay dos tipos de revocación independientes de las grandes clasificaciones:

1. la revocación que favorece al administrado
2. la revocación cuando el derecho ha sido concedido a título precario.

La primera procede siempre, habida cuenta de que en tal caso la potestad revocatoria no tiene los límites impuestos en orden a la protección de los derechos individuales (p.ej. petición del propio administrado). La segunda, en virtud de la débil naturaleza del derecho emergente, que no ha permitido consolidar una situación jurídica estable.

En ambos tipos de revocación no procede indemnizar al administrado, ya que mientras la revocación lo favorece no cabe hablar de indemnizaciones en tanto el administrado solicita la extinción o, al menos, la consiente; en el 2do. caso la situación de precariedad con que nació el derecho no puede dar lugar a restituciones que sólo se conciben cuando se priva al administrado de un derecho emergente de una situación estable, excepto los daños derivados de una revocación interpretativa.

36. Desarrolle la potestad revocatoria de la Administración de actos irregulares. Límites.

La sanción de la LNPA pese a que su denominación parecería indicar un contenido normativo aparentemente referido sólo a materias de orden procesal, introdujo, en el Derecho Administrativo federal, fundamentales regulaciones vinculadas a cuestiones de naturaleza sustancial en dicha disciplina, entre las cuales cabe mencionar, precisamente, la anulación del acto administrativo.

En tal sentido, después de considerar irregular al acto administrativo afectado de "nulidad absoluta", y coincidiendo, en ese aspecto, con la correlación que ya resultaba de la jurisprudencia de la Corte, dicha ley, en la primera parte del art. 17 consagró expresamente el deber de "revocar" (para nosotros "anular") o sustituir, por razones de ilegitimidad, aun en sede administrativa, esa clase de actos.

Si bien la ley no contempla expresamente la posibilidad de "modificar" el acto por motivos de "ilegitimidad", tal posibilidad debe considerarse incluida no sólo por aplicación del principio según el cual quien puede lo más (en el caso, "revocar" o "sustituir"), puede lo menos ("modificar"), sino, además, porque la modificación es una modalidad de sustitución parcial.

Por ello debe entenderse que la anulación de oficio, con referencia al texto legal, comprende en su ámbito conceptual tanto la extinción propiamente dicha como la "sustitución" y "modificación" dispuesta por motivos de ilegitimidad.

En la segunda parte del artículo, según el texto de la ley, se estableció que, si el acto hubiera generado prestaciones que estuvieran en vías de cumplimiento, sólo se podrá

impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes, mediante declaración judicial de nulidad.

37. Régimen jurídico y alcance de la indemnización.

El fundamento del derecho y la obligación resarcitoria resultan de la misma Constitución, en cuanto asegura la inviolabilidad de la propiedad privada (art. 17, CN).

El deber indemnizatorio tiende a reparar la desmembración del dominio, la lesión experimentada en su exclusividad. Si bien la cosa no pasa al régimen de cosa pública, y sólo la servidumbre o el derecho público de uso que se crea integra el dominio público, es obvio que el propietario ve reducida la disponibilidad plena y exclusiva de su propio bien, la que se recompensa con la reparación proporcionada a la reducción y cercenamiento de aquellas atribuciones jurídicas. La protección de la inviolabilidad de la propiedad, comprende cualquier clase de lesión, que no sea una de las restricciones normales, ordinarias y comunes. Debe ser, decíamos, fuera de esa única excepción, indemnizada. La circunstancia de que la limitación resulte por un cambio del derecho objetivo, el establecimiento de una nueva regla de derecho, una norma general indeterminada que afecte a todos (no a unos ni a algunos), no varía en nada la conclusión jurídica sustantiva, en mérito a la garantía indiscriminada de la propiedad. El agravio no desaparece porque los perjudicados sean todos o el mayor número. La generalidad del agravio no purga, ni exime ni disminuye la antijuridicidad, imputabilidad y responsabilidad del Estado.

38. Denuncia de ilegitimidad.

Concepto: es la presentación de un sujeto de derecho que, sin tener un interés directo y personal, teniendo sólo un interés simple, se presenta ante la Administración para hacerle notar un acto o hecho irregular. La denuncia así planteada no se ajusta a forma, término ni trámite. También se contempla la denuncia de ilegitimidad como un recurso formalmente improcedente en su origen, y que por imperativo legal se transforma en recurso procedente. Todo recurso interpuesto fuera de plazo, o para impugnar decisiones definitivas, resoluciones ministeriales definitivas, o decretos del Poder Ejecutivo, que no sean susceptibles de recurso de revisión, pueden ser considerados por el Poder Ejecutivo, o en su caso por el ministro, como denuncia de ilegitimidad (art. 1º, inc. e, ap. 6, LNPA).

El fundamento de este medio de impugnación está en el art. 14 de la Constitución, derecho a petionar, y en el deber del Estado de proteger y mantener la vigencia de la legalidad objetiva en consonancia con la protección del derecho individual de los administrados. La LNPA establece un término o plazo para estimar la denuncia, cuando dice que "...por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho" (art. 1º, inc. e, ap. 6). Ahora bien, no cualquier transcurso de tiempo puede reputarse en el sentido invocado por la norma, por lo que en cada caso concreto debe valorarse si es procedente la causal para desestimar la denuncia. La denuncia por ilegitimidad, aunque se haya dejado transcurrir un lapso más que prudencial, debe ser tramitada por la Administración, pues su sola presentación prueba que el interesado no abandonó voluntariamente el derecho.

39. Caducidad del acto administrativo.

Concepto: La caducidad es un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquél le impone.

La posibilidad de declarar la caducidad es una competencia otorgada por la ley a la Administración Pública, para extinguir unilateralmente un acto administrativo (de modo análogo a la resolución contractual), a título de "sanción" cuando media "culpa" del administrado por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Requisitos. Son requisitos para la procedencia de la caducidad del acto administrativo, los siguientes:

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

- Incumplimiento. Además de la mera configuración objetiva del incumplimiento material doloso o culposo de las obligaciones a cargo del administrado, es menester, la concurrencia de dos recaudos específicos instituidos por el art. 21 LNPA: previa constitución en mora y otorgamiento de un plazo suplementario razonable.
- Mora. La constitución en mora (art. 509, CC) es un recaudo formal previo que debe ser observado, por imperio de lo dispuesto en el art. 21 de la LNPA. Debe acreditarse el atraso imputable al administrado en el cumplimiento de las "obligaciones condicionantes". La interpelación al cumplimiento (requerimiento) viene a ser el mecanismo constitutivo de la mora. Además, para que la mora adquiera relevancia jurídica, es indispensable que dicha interpelación haya sido, entre otras condiciones, "categórica y oportuna".
- Plazos vencidos. También hay que observar el segundo recaudo previsto en el art. 21 de la LNPA, por el que se otorga un plazo "suplementario razonable", plazo éste que guarda continuidad con el plazo "principal" y debe ser fijado acorde con la magnitud de la obra, servicio o prestación, y con los inconvenientes que deba superar el administrado para concluir con las ejecuciones a su cargo.
Los plazos principal o básico y suplementario fijados para el cumplimiento de las obligaciones, tienen que haber nacido (no estar pendientes de condición o modo) y estar vencidos.

Bolilla 12

Bolilla 13

40. Servicios Públicos: concepto y competencia para su creación.

Concepto: es aquella actividad de prestación que es asumida por la administración pública, en forma directa o indirecta, a fin de atender a la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de derecho público.

Competencia para su creación: existen 2 posturas al respecto:

1. La creación del servicio público corresponde a la competencia del Ejecutivo salvo la erección en monopolio o el otorgamiento de privilegios (que pertenecen a la competencia específica y privativa del Parlamento, conforme al art. 75, inc. 18 CN).
2. El acto de creación del servicio público debe ser llevado a cabo mediante una ley del respectivo parlamento (nacional o provincial) pues, aun haciendo abstracción de los aspectos presupuestarios que forzosamente precisan de la aprobación legislativa. Las razones que se dan para sostener esta interpretación son las siguientes:
 - La naturaleza de ley en sentido material que posee la norma que declara que una determinada actividad constituye un servicio público.
 - El objeto del servicio público se halla constituido por prestaciones de naturaleza económica que, por principio, corresponden a la actividad de los particulares (art. 14 CN); entonces la asunción legal por el Estado de su titularidad (instituyendo un servicio público propio) requiere el dictado de una ley formal y material, porque impone una de las máximas restricciones a la propiedad y libertad que en algunos casos resulta equivalente a una expropiación.
 - La admisión de la existencia del servicio público impropio exige una declaración legislativa, en atención a que la norma que sujete una determinada actividad de titularidad privada al régimen del servicio público implica transformar una actividad esencialmente libre en una actividad reglamentada por el Estado.

41. Régimen jurídico del servicio público. Reglas generales, caracteres.

Régimen jurídico: La necesidad y el interés público a satisfacer por medio del servicio público justifican que su régimen jurídico (marco regulatorio, ordenación y organización, fiscalización y régimen sancionatorio) sea establecido por el Estado. Sin embargo, la relación jurídica contractual que se entabla entre los usuarios o clientes y las empresas prestadoras privadas presenta caracteres mixtos, correspondiendo la aplicación del derecho privado, sin

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

perjuicio de los aspectos de derecho administrativo, y del marco regulatorio especial que cabe por tratarse precisamente de un servicio público. Por su parte, la relación entre el sujeto prestador y el Estado es plenamente de derecho público. Sus caracteres son:

- Restricción del derecho de huelga.
- Auxilio de la fuerza pública.
- Aplicación de medidas de restricción, servidumbre y expropiación para una mejor prestación.
- Celebración de contratos administrativos, con cláusulas exorbitantes y prerrogativas de poder público, para su prestación.
- Régimen especial de pago, a través de tarifas, tasas y precios sujetas a autorización o aprobación administrativa provincialización, municipalización, cooperativización o privatización de los servicios públicos.
- Control o fiscalización administrativa cuando la prestación del servicio público esté en manos de los particulares, sin perjuicio del recíproco control legislativo y judicial establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

42. Desarrolle los principios de continuidad, regularidad, igualdad y obligatoriedad.

Continuidad: Según este principio, el servicio público ha de prestarse sin interrupciones; sin embargo, ello no implica en todos los supuestos, la continuidad física de la actividad pues sólo se requiere que sea prestada cada vez que aparezca la necesidad (v.gr. servicio público de extinción de incendios).

La continuidad del servicio público se protege por dos medios, a saber: a) por la posibilidad de que la Administración proceda a la ejecución directa del servicio cuando éste sea prestado por particulares, y b) por la reglamentación del derecho de huelga en los servicios públicos sobre la base de que, en principio, la huelga se encuentra limitada por las leyes que reglamentan el ejercicio de los derechos al igual que los paros patronales.

Regularidad: Debemos distinguir entre regularidad y continuidad. Regularidad significa que el servicio debe prestarse conforme a reglas preestablecidas o a determinadas normas; la continuidad significa que el servicio debe prestarse de manera ininterrumpida.

La regularidad habla del ritmo y equilibrio con que se presta el servicio, la continuidad hace referencia a la no paralización o suspensión. La primera se refiere, por ejemplo, al horario en los transportes. La segunda a que no se interrumpa el servicio de transporte.

Igualdad: se encuentra reconocida en el art. 16 CN que prescribe que todos los habitantes son iguales ante la ley; la igualdad juega como una garantía para los usuarios del servicio en el sentido del derecho que poseen a que se les dispense igual tratamiento, jurídico y económico, sin efectuar discriminaciones, a menos que éstas se funden en la desigual condición o situación en que objetivamente se encuentra cada usuario.

Obligatoriedad: establece tanto una vinculación entre el Estado y el prestatario (en los supuestos de los llamados servicios públicos impropios), como el derecho de los usuarios que utilizan el servicio para reclamar ante quienes lo prestan (ya sea el Estado o los particulares) su realización efectiva.

43. Entes reguladores, naturaleza, condición jurídica, órgano competente para crearlos y facultades.

Para llevar a cabo la fiscalización y control de las empresas privatizadas se han creado entes con funciones específicas a tal fin.

En tal sentido, para que puedan cumplir con las funciones que se les encomienda, los marcos regulatorios contienen disposiciones que facultan a los entes reguladores a efectuar el examen de los libros y documentos del concesionario para comprobar la marcha del negocio, la evolución de activos y pasivos, el nivel de endeudamiento, las inversiones realizadas, los criterios de amortización y todo otro aspecto que redunde en un control

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

adecuado al carácter de interés general de los servicios públicos, como ser la fiscalización de ciertos contratos, p.ej., obtención de créditos realizados por el concesionario.

Los entes reguladores son el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y el Ente Regulador (tripartito) del Agua y Servicios Sanitarios (ETOSS).

Naturaleza jurídica: A dos de los entes se les atribuye, por ley formal, la condición de entes autárquicos (ENARGAS y ENRESS) y a uno (ETOSS), por vía reglamentaria, consignándose en los tres casos su capacidad para actuar en el campo del derecho público y privado. El Decreto de creación de la CNT (hoy CNC) no atribuye a la Comisión, al menos expresamente, personalidad jurídica. La existencia de una asignación normativa de patrimonio y la procedencia de la alzada contra sus decisiones, en tanto recurso previsto contra entes autárquicos, no tornaría irrazonable, no obstante, el reconocimiento de esa personalidad jurídica pública.

El órgano constitucional competente para su creación: Ver 15.

Facultades: En todos ellos concurre la atribución de facultades de regulación, de control o fiscalización, de asesoramiento y también de las denominadas jurisdiccionales. En esta última situación, en algunos casos la jurisdicción para resolver controversias entre particulares es obligatoria (ENARGAS, ENRE, CNC, ex-CNT) y, en otros, voluntaria (ETOSS).

Bolilla 14

44. Conceptos y características de la actividad de policía (o policía administrativa) y del poder de policía.

Policía: es la actividad del Estado que pretende la convivencia pacífica y ordenada de los individuos y de sus actividades, dentro del grupo social al cual pertenecen, o más concretamente, la función o actividad administrativa cuyo objeto es la seguridad, moralidad y salubridad pública, y la economía política, en cuanto llega a afectar a la primera.

Poder de policía: es la potestad atribuida por las normas constitucionales al órgano o Poder Legislativo para reglamentar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que esas mismas normas reconocen o imponen a los individuos.

Policía administrativa: o sea la actividad de policía de la administración pública se la define como el conjunto de medios coactivos utilizables por la administración, a fin de que los particulares ajusten sus actividades a una finalidad o exigencia de interés público, o más concretamente, como la actividad de la administración que ésta despliega en ejercicio de sus propias potestades, para garantizar el mantenimiento del orden público, del interés público, limitando o restringiendo las libertades y los derechos individuales, mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los administrados.

Características del poder de policía:

- a) Es una actividad administrativa, es decir, una actividad consistente en un conjunto complejo de hechos, actos y procedimientos, realizados por la administración, enderezados al logro de las finalidades que le son propias. Es una actividad concreta, singular, y también operativa.
- b) Como tal actividad administrativa, es una actividad subordinada al orden jurídico, o sea que no es eminente ni superior, sino regida y regulada, en su organización y desarrollo, por el ordenamiento normativo vigente. Ello no quita, como es obvio, que la actividad discrecional de la policía administrativa cubra un campo realmente amplio, exigido por la propia índole de su cometido.
- c) Es una actividad de limitación o restricción de las libertades y los derechos individuales, que produce un cercenamiento de ellos, fundado en la ley, y que mientras se mantenga dentro de sus límites debidos, no genera para el Estado ningún tipo de responsabilidad, ni consiguientemente, indemnización alguna a su cargo.
- d) Es una actividad que utiliza, como técnica principal, la de la coacción, ya sea mediante el poder conminatorio de la sanción prevista, ya sea por medio de la imposición de ellas a

quienes transgreden o violan las restricciones y el ordenamiento fijado; o más frecuentemente por medio de una acción material coercitiva no sancionatoria.

- e) Es una actividad teleológica, como toda actividad administrativa, ya que adecua, limita y armoniza las libertades y los derechos individuales, en procura de finalidades relativas al interés público, al bienestar general.
- f) La administración pública, al cumplir su accionar en materia de policía administrativa, dentro del orden jurídico previsto, actúa en ejercicio de potestades propias, debiendo mantenerse dentro de la zona de reserva de la administración, sin pretender excederse o transponerla.

Bolilla 15

45. Concepto de contrato administrativo, evolución y caracteres. Diferencias con los contratos civiles

Concepto: es aquel contrato celebrado por la administración pública con una finalidad de interés público y en el cual pueden existir cláusulas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al cocontratante de la administración pública en una situación de subordinación respecto de ella.

La existencia de un contrato administrativo exige que una de las partes contratantes deba ser la siempre administración pública.

Pero el hecho de que la administración pública concorra a celebrar un contrato no es razón suficiente definir al contrato como administrativo, porque la administración puede celebrar contratos típicos del derecho privado y regido por sus normas.

La nota que determina al contrato como contrato administrativo es la finalidad que persigue la administración, el objeto del contrato, que debe ser la satisfacción del interés público.

El contrato administrativo es, pues, un contrato celebrado por la administración pública con una finalidad de interés público.

Caracteres de los contratos administrativos:

- a) son verdaderos contratos, es decir, participan de la noción esencial de contrato;
- b) los celebra la administración pública, o sea, alguno de sus órganos, con capacidad suficiente para hacerlo;
- c) tienen como finalidad el interés público;
- d) pueden contener cláusulas expresas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al cocontratante de la administración en una posición de subordinación respecto de ésta;
- e) al perseguir la administración pública el cumplimiento de una finalidad administrativa, de interés público, actuará con las prerrogativas especiales que le son propias para el cumplimiento de esas funciones.

Criterios para diferenciar el contrato administrativo del contrato de derecho privado.

- a) Criterio subjetivo: el contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado por la administración pública, o por una de sus partes, obrando como tal y relacionándose por ese conducto con los particulares. Es el criterio más elemental de todos, y es en sí mismo insuficiente para caracterizar la noción esencial del contrato administrativo, ya que no permite precisar cuándo la administración obra como tal, celebrando un contrato administrativo, y cuándo actúa como una persona de derecho privado, celebrando entonces contratos de derecho común.
- b) Criterio de la jurisdicción: son contratos administrativos aquellos cuyos diferendos y controversias deben ser sometidos a la decisión de los tribunales contencioso administrativos, mientras que los contratos de derecho privado serían aquellos que quedan sometidos, en esos mismos supuestos, a la decisión de la jurisdicción común. La escasa consistencia doctrinal de este criterio se pone de manifiesto en cuanto se recuerda que la jurisdicción no puede alterar ni afectar la esencia de los contratos, ni mucho menos mudar su naturaleza.
- c) Criterio formal: el hecho de que el contrato administrativo esté sujeto, como en efecto lo

está, en cuanto a su celebración, a formalidades concretas y especiales, precisadas por normas propias del derecho administrativo, no sirve tampoco como criterio cierto que permita otorgarle a este contrato su propia individualidad. Tales procedimientos particulares, como la realización de una licitación, privada o pública, la formulación de pliegos de condiciones, los procedimientos de preadjudicación, adjudicación, aprobación, etc., en efecto, no son en realidad exclusivos del contrato administrativo, sino que la práctica jurídica pone de manifiesto que tales procedimientos son cada vez más utilizados para concluir contratos de indudable carácter privado.

- d) Criterio de la cláusula exorbitante: señala que la nota propia de los contratos administrativos radica en la existencia en ellos de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir, de cláusulas que no tendrían cabida ni podrían ser aceptadas dentro del derecho común, las que vendrían a poner de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público. Sin embargo, aun en los casos en que no existen, en forma expresa, cláusulas de este tipo, la administración mantiene siempre, en los contratos de naturaleza administrativa, una posición predominante, que se manifiesta en la existencia de poderes y atribuciones que en su conjunto no son sino manifestaciones de las distintas potestades administrativas; el criterio de la cláusula exorbitante, por tanto, no es tampoco suficiente, ni permite, en sus términos absolutos, caracterizar a los contratos administrativos, como tales.
- e) Criterio de la subordinación: los contratos administrativos serían aquellos en que la relación jurídica creada adopta la forma de la supraordinación-subordinación, y en los cuales los particulares, por un acto de propia voluntad, se relacionan con la administración, subordinándose a ella, subordinación que no es personal, sino de contenido patrimonial. Los contratos comunes o de derecho privado, en cambio, serían aquellos en que las relaciones jurídicas creadas se establecen bajo la forma de la coordinación. Sin embargo, el criterio de la subordinación no sirve para fundar la noción del contrato administrativo, ya que no alcanza a explicar por qué en algunos casos esa subordinación existe, y por qué en otros –los contratos de derecho privado que celebra la administración- no se presenta.

46. Contratos administrativos de atribución y de colaboración: conceptos, distinción y ejemplos de cada categoría.

La distinción está en la prestación. Cuando ella está a cargo del Estado, nos encontramos con un contrato de atribución, donde la Administración es la que pone el bien o cosa a disposición del particular; en cambio, en el de colaboración, es el co-contratante quien con su actividad satisface necesidades de interés general.

47. Discusión sobre la sustantividad del contrato administrativo. Jurisprudencia.

La doctrina ha discutido sobre si era necesario una la teoría general del contrato administrativo.

Los contratos administrativos, como una de las especies de los actos administrativos, desde su génesis se diferencian de los contratos de derecho privado, al ser la actividad administrativa una actividad eminentemente reglada.

La autonomía de la voluntad que rige en el derecho común no tiene relevancia en materia de derecho público.

En efecto, mientras el acto jurídico privado pone acento en la intención, en la inteligencia y el deseo natural de los sujetos físicos. El acto administrativo -ya sea este unilateral o bilateral- como expresión de acto estatal, no puede ser producto de ninguna intención o voluntad natural sino resultado objetivo y previsto de normas legales previas imputadas a un órgano (actividad eminentemente reglada), y a una función estatal a través del proceso respectivo.

La doctrina del acto jurídico privado ignora la existencia técnica de los actos previos de un proceso y de los actos de administración existentes en cada una de las funciones estatales. Las normas de derecho privado por ende sólo deben ser aplicadas análogamente en tanto y en cuanto existan lagunas en el derecho público y no sean contrarias a los principios propios del derecho público.

48. La mutabilidad del contrato administrativo. El principio de flexibilidad. Los poderes de dirección y control. La prerrogativa de ejecución directa.

Mutabilidad: La Administración Pública puede modificar unilateralmente los términos para variar las prestaciones debidas por el contratista en la ejecución del contrato.

La competencia de la Administración Pública para variar por sí lo establecido en el contrato y alterar las prestaciones y condiciones de su cumplimiento, expresa una menor estabilidad de las situaciones individuales. Por ello las alteraciones dispuestas por la Administración son, en principio, obligatorias para su contratista, excepto en los casos en que la Administración infringe los límites reglados y/o discrecionales del *ius variandi*.

El principio de la mutabilidad de los contratos administrativos es una consecuencia impuesta por finalidades de interés público, dado que con ellos se tiende a lograr una más eficiente realización de la "justicia distributiva".

Flexibilidad: La mutabilidad del contrato importa que si el interés público lo justifica, podría adaptárselo y modificárselo; es su flexibilidad, frente a la rigidez de los contratos privados.

Dirección y control: es una consecuencia que se deriva de la finalidad de los contratos administrativos y de la posición de subordinación que en ellos tiene el cocontratante particular; en esos contratos la administración pública tiene facultades de dirección y control sobre la forma y modo como dicho contratante cumple las obligaciones a su cargo.

La administración no puede permanecer ajena a la manera como va desarrollándose un contrato administrativo ni a la forma como van cumpliéndose las prestaciones, ya que esas condiciones y circunstancias, por vincularse con el interés público, son de vital importancia.

Ejecución directa: cuando el cocontratante no lo hiciera dentro de plazos razonables, la Administración tiene la facultad de ejecutar en forma directa el objeto del contrato, pudiendo disponer de los medios y bienes de éste.

49. Conceptos de licitación pública, licitación privada y contratación directa.

Licitación pública: Es un procedimiento administrativo por el cual la Administración invita a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa, o conveniente.

Licitación privada: Es un procedimiento de contratación en el que intervienen como oferentes sólo las personas o entidades expresamente invitadas por el Estado. El Estado dirige la invitación o pedido de ofertas a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso. También suele denominarse a la licitación privada, licitación restringida o concurso limitado por oposición a la licitación pública abierta o concurso ilimitado.

Contratación directa: Es el procedimiento por el cual el Estado elige directamente al contratista, sin concurrencia, puja u oposición de oferentes.

En los supuestos en que el ordenamiento jurídico habilita este procedimiento de contratación en forma facultativa, ello significa que en esos casos es facultativo para el Estado recurrir, si quiere, al procedimiento de la licitación pública o de la licitación privada, o preferir el de contratación directa.

50. La licitación pública: concepto, naturaleza jurídica y principios específicos que la rigen.

Este procedimiento se usa preferentemente en los contratos de obra pública, concesión de obra pública, suministro, concesión de servicio público.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

La licitación puede ser facultativa u obligatoria. En este segundo caso debe seguirse inexcusablemente por imperativo de la ley. Pero hay ocasiones en que, a pesar de que no esté prescrita por norma alguna, es también observada por razones de conveniencia y moralidad administrativa.

Naturaleza jurídica: la conforman un conjunto de formas jurídicas, públicas y privadas, por ejemplo: 1) pliego de condiciones generales (reglamento administrativo); 2) pliego de especificaciones técnicas (acto administrativo); 3) llamado a licitación o concurso (acto administrativo); 4) publicaciones (hecho administrativo); 5) solicitud de inscripción registral, constitución de garantía y presentación de propuesta, (acto jurídico privado); 6) exclusión de oferente (acto administrativo); 7) recepción de ofertas (acto administrativo); 8) negativa a recibir oferta (acto administrativo); 9) apertura de ofertas (hecho administrativo); 10) observaciones e impugnaciones al acto de apertura (acto jurídico privado); 11) admisión (acto administrativo); 12) desistimiento del licitador (acto jurídico privado); 13) desistimiento del licitante (acto administrativo); 14) preadjudicación (simple acto de la Administración); 15) adjudicación (acto administrativo), y 16) notificación y aprobación de la adjudicación (acto administrativo).

51. Pliego de condiciones: concepto, clases, naturaleza jurídica y efectos.

Concepto: Se trata de un conjunto de cláusulas obligatorias, impuestas unilateralmente por el Estado de conformidad con las pautas reglamentarias, que regulan el trámite del procedimiento y la elección o aceptación del candidato, cláusulas igualmente obligatorias tanto para el Estado que hace el concurso como para los concursantes que acuden al llamado.

Los pliegos de condiciones deben establecer reglas generales e impersonales que mantengan fielmente el principio de igualdad, lo cual no excluye que se establezcan otras preferencias en favor de determinadas categorías de oferentes. Son nulas las cláusulas que impliquen monopolio, salvo excepciones previstas por la ley. Tampoco pueden fijarse cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas, ni señalar marcas de fábricas o rótulos comerciales preferenciales. Es, asimismo, nula toda fórmula de tanteo, retracto o mejora de proposición una vez conocidas las de los demás concurrentes, salvo excepción normativa expresa, como es el caso del "empate de ofertas". Consecuentemente, la adjudicación o la formalización del contrato respectivo debe hacerse exacta y precisamente sobre las bases del pliego de condiciones que determinaron la adjudicación, no pudiendo después de ella realizar alguna modificación de la oferta aceptada ni del pliego de condiciones sobre el que se hizo la licitación. Si se lo hace, es ilegal y viola el principio de igualdad.

Naturaleza jurídica ¿?

52. El concepto de "oferta más conveniente". Distinción entre oferta inadmisibles y oferta inconveniente.

Concepto: La oferta más conveniente no es necesariamente la de menor precio. Según la jurisprudencia: "*La apreciación de la oferta más conveniente en una licitación constituye el ejercicio de una facultad que, si bien es discrecional, en modo alguno puede quedar exenta del sello de razonabilidad que debe ostentar toda actividad administrativa para producir efectos jurídicos válidos*"; "*Al aplicar la discrecionalidad el poder administrativo obra conforme a consideraciones sobre la mejor manera de manejar los negocios públicos. Sólo su fundamento de razonabilidad puede dar fuerza de convicción a un acto administrativo dictado en ejercicio de facultades discrecionales, conferidas por la ley a la Administración*"

Oferta inadmisibles: son las ofertas que no se ajustan a las exigencias específicas del pliego de condiciones.

Oferta inconveniente: es la oferta presentada, admisible, ajustada a las bases, cláusulas y condiciones del pliego y al objeto solicitado, pero que por razones de inconveniencia de precio, financiación, etc., son rechazadas.

Bolilla 16

Bolilla 17

53. Los principios del Procedimiento Administrativo. Tratamiento en la LNPA y en la doctrina.

Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, su por qué y su para qué.

Tratamiento en la LNPA: en su art. 1º, enuncia expresamente los principios que rigen el procedimiento administrativo.

Tratamiento en la doctrina (Cassagne):

- ✓ Legitimidad: se compone de dos facetas distintas que conjugan armónicamente el proceder del órgano administrativo. Por una parte la legalidad, que procura ajustar el obrar administrativo al ordenamiento jurídico positivo, mediante la limitación o el condicionamiento del poder jurídico del órgano que lleva a cabo la función administrativa. Del otro lado, la legitimidad comprende también la razonabilidad o justicia de la actuación administrativa, en cuanto exige que los actos y conductas estatales posean un contenido justo, razonable y valioso.
- ✓ Verdad material: A diferencia de lo que acontece en el proceso judicial, donde el juez circunscribe su función jurisdiccional a las afirmaciones y pruebas aportadas por las partes, siendo ellas el único fundamento de la sentencia, en el procedimiento administrativo, el órgano que lo dirige e impulsa ha de ajustar su actuación a la verdad objetiva o material, con prescindencia o no de lo alegado y probado por el administrado. De esta manera, el acto administrativo resulta independiente de la voluntad de las partes, a la inversa de lo que acontece en el proceso judicial, donde el acuerdo de los litigantes obliga al juez.
- ✓ Oficialidad: La Administración Pública, como gestora del bien común, tiene el deber de actuar ex officio en la prosecución del interés público, impulsando el procedimiento para llevarlo a cabo, cualquiera fuere la intervención e impulso que tuvieran los administrados. Desde luego que ello no suprime en modo alguno la intervención de los administrados en el procedimiento ni les cercena el derecho al impulso del mismo para llegar a la decisión definitiva o pedir la revocación de un acto por razones de ilegitimidad o de mérito.
- ✓ Informalismo: se concibe siempre a favor del administrado; tiende a que éste pueda lograr, superando los inconvenientes de índole formal, el dictado de una decisión legítima sobre el fondo del asunto, que plantea o peticiona ante la Administración. Por aplicación de este principio cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (cómputo de plazos, legitimación, decidir si el acto es definitivo o de mero trámite, calificación de los recursos, etc.) debe interpretarse a favor del administrado y de la viabilidad del recurso.
- ✓ Debido proceso adjetivo: implica el reconocimiento de tres derechos fundamentales, que garantizan la defensa del administrado durante el transcurso del procedimiento, a saber:
 - a) derecho a ser oído;
 - b) derecho a ofrecer y producir pruebas;
 - c) derecho a una decisión fundada.
- ✓ Eficacia: El obrar administrativo requiere de una buena dosis de eficacia para cumplir los fines de interés público que debe alcanzar con su actuación. La afirmación del principio de eficacia y de sus complementos (celeridad, economía, sencillez) se traduce en el ordenamiento positivo nacional en una serie de facultades y deberes de los órganos superiores y, en general, de los demás órganos administrativos.
- ✓ Gratuidad: A diferencia del proceso judicial, el procedimiento administrativo es absolutamente gratuito. Es una condición de la participación posible e igualitaria. Por ello, no hay "condena en costas" ni se requiere en las impugnaciones abonar impuesto o

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

tasa alguna. Ese es el principio para evitar que en el orden práctico la Administración imponga trabas contributivas al procedimiento administrativo.

54. Vista de las actuaciones administrativas: legitimación para solicitarla; formas de solicitud y otorgamiento; límites a la vista; efectos del pedido y el otorgamiento de la vista frente a los plazos para impugnar.

El Derecho Administrativo consagra como esencial el derecho de los interesados a tener pleno acceso a las actuaciones administrativas. Constituye un derecho subjetivo público que el administrado puede ejercer en cada caso y que, en principio, no puede ser retaceado por el administrador; de lo contrario el agente estatal puede incurrir en violación de los deberes de funcionario público.

La "vista" de las actuaciones administrativas constituye una reglamentación del principio del debido proceso adjetivo enunciado en la LNPA y había sido ampliamente reconocida por la doctrina nacional aun antes de la sanción de la norma que actualmente la reglamenta.

Pero aparte del sentido principal que tiene la vista en el procedimiento administrativo, ella también puede traducir el concepto de "traslado", ya fuere otorgado de oficio o a pedido de parte, sobre todo cuando hubiere particulares con intereses distintos en una misma actuación.

El art. 38 RLNPA consagra con amplitud el derecho a la vista de las actuaciones en los siguientes términos: "La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, podrán tomar vista del expediente durante todo su trámite, con excepción de aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que, a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos mediante decisión fundada del respectivo subsecretario del Ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate".

El RLNPA estatuye el llamado carácter "informal" de la vista en el procedimiento, al prescribir que el pedido de vista puede hacerse verbalmente debiendo concederse sin necesidad de resolución expresa al efecto en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea en la Mesa de Entradas o Receptoría.

En principio, el otorgamiento de la vista no implica la suspensión del trámite del expediente, con excepción de aquellas vistas que tuvieran el carácter de un verdadero traslado donde si se establece un plazo perentorio para que el administrado las conteste, es lógico que el trámite principal se suspenda hasta tanto el particular evacúe la contestación.

El administrado puede requerir (aun cuando ello no sea preceptivo) la fijación de un plazo para tomar vista de las actuaciones, lo cual no significa que las alegaciones respectivas tengan que ser presentadas dentro de tal plazo, como suele exigir una defectuosa práctica de nuestra Administración.

El interesado está facultado para sacar copias de las piezas que solicitare, a su costa.

La petición solicitando vista de las actuaciones produce un importante efecto en el procedimiento recursivo cual es la suspensión de los plazos para recurrir durante el plazo en que se le conceda la vista. En tal caso, la suspensión es automática y la norma se justifica en orden a que en la práctica administrativa argentina suele ser corriente el dictado de actos sin vista previa al particular afectado en sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

En igual forma se suspenden los plazos previstos en el art. 25 de la LNPA para interponer la demanda en vía judicial.

55. Modos anormales de terminación del procedimiento.

El modo normal de conclusión del procedimiento administrativo es la "resolución" mientras que pueden señalarse como medios anormales el desistimiento, la renuncia y la caducidad.

Desistimiento y renuncia. Su característica común radica en que ambos implican el desplazamiento voluntario de la parte interesada respecto del trámite promovido.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

Las diferencias versan sobre los efectos de uno y otro pues mientras el desistimiento del procedimiento mantiene intangibles los derechos del administrado para plantear nuevamente la pretensión, la renuncia (denominada por el RLNPA "desistimiento del derecho"), impide volver a promover la pretensión e implica una dejación del derecho, el cual no podrá ejercitarse en el futuro.

Si hubiera varias partes interesadas, la reglamentación nacional estatuye que el desistimiento o la renuncia de una o alguna de ellas no gravitará sobre las otras, respecto de las cuales proseguirá el trámite del expediente. Tampoco el desistimiento o la renuncia producen sus efectos propios cuando "se pudiere llegar a afectar de algún modo el interés administrativo o general", lo cual requiere siempre una "decisión fundada" y, en tal caso, beneficia, inclusive, a los interesados que hubieran desistido o renunciado.

Ni el desistimiento del procedimiento ni la renuncia se configuran sólo con la declaración del interesado, requiriéndose en todos los casos, el dictado de un acto administrativo expreso que declare clausurado el procedimiento.

Caducidad. Consiste en un acto por cuyo mérito la Administración declara, con efectos provisorios, la terminación del procedimiento a causa de la inactividad del trámite imputable al interesado, disponiendo el archivo de las actuaciones.

Para que el órgano administrativo pueda decretar la caducidad de una determinada actuación o expediente se requiere que la paralización o inactividad del trámite obedezca a una "causa imputable al administrado", previa intimación a que remueva el obstáculo que tenía paralizado el expediente.

La caducidad no se produce en forma automática ni de pleno derecho, y requiere de un acto administrativo expreso que la declare. Tampoco la Administración se encuentra obligada a decretarla, pudiendo subsistir la inactividad del interesado y continuar, inclusive, la tramitación del expediente pese al transcurso de los plazos de caducidad.

56. Silencio administrativo.

Comprende la inactividad o pasividad de la Administración, que no se expide en tiempo y forma sobre las peticiones formuladas, por lo que por vía legal y presuntiva se equipara la omisión a la resolución tácita denegatoria

Es decir, se admite que la conducta omisiva o ambigua de la Administración, cuando se requiera de ella un pronunciamiento concreto, sea interpretada como negativa, reglamentando la ley los distintos términos en que se configura el silencio dentro del procedimiento administrativo. En este sentido, la norma legal exige la intervención activa del administrado al obligarlo a requerir pronto despacho frente a la inactividad de la Administración como condición para que se opere el silencio, salvo que una norma especial prevea un plazo expreso dentro del cual la Administración deba emitir un pronunciamiento concreto.

57. Concepto de recurso administrativo. Diferencias con el reclamo administrativo previo y la denuncia. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos.

Concepto: es el medio por el cual se acude a un juez o a otra autoridad con una demanda o petición para que sea resuelta. En sentido restringido el recurso es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos.

El recurso administrativo tiene por finalidad impugnar un acto administrativo, dando lugar a un procedimiento en sede administrativa. La Administración revisa el acto emitido por ella misma y procede a ratificarlo, revocarlo o reformarlo.

Diferencias. Con el reclamo administrativo previo. Estos son recaudos procesales de la acción o del recurso contencioso-administrativo, no participando de la naturaleza de las meras reclamaciones administrativas ni de aquellas que se encuentran regladas; aunque no

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

pertenecen a las vías recursivas, estos "reclamos" pueden también tener por objeto la impugnación de un acto administrativo en forma directa o indirecta, si se reclamaren, por ejemplo daños y perjuicios.

Con la denuncia. La denuncia administrativa, que a diferencia de los recursos puede formular el portador de un interés simple, consiste en el acto por cuyo mérito un particular pone en conocimiento del órgano administrativo la comisión de un hecho ilícito o la irregularidad de un acto administrativo o reglamento, sin que exista obligación de tramitarla ni de decidirla por parte de la Administración Pública.

Puede ocurrir, no obstante, que una vez acogida la denuncia el administrado posea un verdadero poder jurídico para que la misma se tramite como recurso. Es lo que acontece con la llamada "denuncia de ilegitimidad" que se encuentra reglada en el ordenamiento positivo nacional.

Requisitos formales y sustanciales: La deducción de recursos administrativos se halla sometida a un conjunto variado y abundante de formalidades y recaudos exigidos con miras a que la Administración pueda ejercitar adecuadamente sus poderes de control o fiscalización. Pero no todos los requisitos son de carácter formal ni poseen la misma trascendencia para la marcha del trámite administrativo. Existen ciertos requisitos que prácticamente configuran la existencia de un recurso administrativo y ellos son:

- a) La indicación del acto que se recurre y consecuente declaración precisa de impugnarlo a fin de obtener el dictado de un acto de la Administración que lo revoque, modifique o derogue, según los casos.
- b) Su redacción por escrito sin importar el medio empleado.
- c) La firma del recurrente o su apoderado indicando el nombre, apellido y domicilio real del recurrente.

Aunque las formalidades y recaudos que se requieren son numerosos el RLNPA, acogiendo el principio del informalismo, determina que cuando se advierta alguna deficiencia formal hay que intimar al recurrente a subsanarla.

58. El reclamo administrativo previo: concepto, régimen jurídico, excepciones.

Concepto: Es un medio impugnativo contra actos, hechos y omisiones en tutela de derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados. Su interposición puede hacerse en cualquier oportunidad, antes de la prescripción ante la autoridad superior de la Administración, tramitando en el ámbito nacional en el Ministerio del ramo competente, según la materia objeto del asunto y en el ámbito provincial en el Poder Ejecutivo local. Además, es requerido por el ordenamiento jurídico en algunos supuestos como previo a los efectos de agotar la instancia administrativa y habilitar el proceso contencioso-administrativo. En este último caso es un presupuesto de admisibilidad de la demanda. Están legitimados para realizarlo los que poseen derecho subjetivo o interés legítimo lesionado.

Régimen jurídico: está regulado en los arts. 30 a 32 de la LNPA:

Art. 30. El Estado nacional no podrá ser demandado judicialmente sin previo reclamo administrativo dirigido al ministerio o comando en jefe que corresponda, salvo cuando se trate de la impugnación judicial de actos administrativos de alcance particular o general. El reclamo versará sobre los mismos hechos y derechos que se invocarán en la eventual demanda judicial y será resuelto por el Poder Ejecutivo, o por las autoridades citadas si mediare delegación de esa facultad.

Recurrido un acto en todas las instancias administrativas correspondientes, las cuestiones planteadas y resueltas expresamente en esa vía por la última instancia no podrán reiterarse por vía de reclamo; pero sí podrán reiterarse las no planteadas y resueltas y las planteadas y no resueltas.

Art. 31. El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los 90 días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren

otros 45 días, podrá iniciar la demanda en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción.

Excepciones: El Estado Nacional podrá ser demandado judicialmente una vez realizado el reclamo administrativo previo, estableciéndose como excepción cuando se trate de la impugnación judicial de actos administrativos de alcance particular o general. El reclamo administrativo previo no es necesario, si hay una norma expresa que así lo establezca y en los casos previstos en el art. 32 LNPA:

- a) Un acto dictado de oficio pudiere ser ejecutado antes de que transcurran los plazos del art. 31;
- b) Antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo, el administrado se hubiere presentado expresando su pretensión en sentido contrario;
- c) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente;
- d) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria;
- e) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo a un ritualismo inútil;
- f) Se demandare a un ente autárquico, o a una empresa del Estado, una sociedad mixta o de economía mixta o a una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, o a las sociedades del Estado, o a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio.

59. El recurso de alzada. Concepto, caracteres y régimen jurídico.

Concepto: El recurso de alzada es procedente contra actos de entidades descentralizadas, entidades autárquicas o empresas del Estado, en función de la tutela que el Estado Administración central ejerce sobre los mencionados entes descentralizados.

El recurso es procedente contra actos definitivos o asimilables de entidades descentralizadas, ya se trate de entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades mixtas o entes públicos no estatales. También fue admitido contra las decisiones de un Ente regulador.

Régimen jurídico: Este recurso está reglado en los arts. 94 a 98 del RLNPA. El recurso debe interponerse dentro del plazo de 15 días hábiles administrativos a partir del día siguiente a la notificación del acto impugnado, ante el mismo ente descentralizado, y éste lo elevará al Ministerio pertinente. El interesado tiene la posibilidad de opción entre la vía administrativa del recurso de alzada y la acción judicial directa. Por ello no es obligatorio el recurso de alzada como instancia previa a la acción judicial. Esta puede intentarse directamente contra el acto lesivo del ente descentralizado. Si el particular elige la vía administrativa, no por ello pierde la judicial; en cambio, si opta por la judicial, pierde la administrativa. Elegida la vía administrativa, el administrado puede desistirla para promover la acción judicial o esperar la decisión definitiva que recaiga sobre el recurso de alzada.

Compete a los ministros de la jurisdicción en que actúe el ente descentralizado, resolver el recurso. Sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene la atribución constitucional para avocarse a la resolución del recurso, o puede revocar directamente de oficio el acto impugnado que está pendiente de resolución por el ministro.

60. El recurso de reconsideración. Concepto, caracteres y régimen jurídico.

Concepto: El recurso de reconsideración es aquel que se deduce ante la propia autoridad que ha dictado el acto administrativo o reglamento a fin de que lo revoque, derogue o modifique, según sea el caso, por contrario imperio.

Se trata de un recurso administrativo de carácter ordinario y optativo, en el sentido que el particular que impugna no está obligado a deducirlo para agotar las llamadas instancias

administrativas ni es un presupuesto para la procedencia de otros recursos que promueva ante la Administración.

Procede tanto contra los actos definitivos o aquellos que sin tener ese carácter impidan totalmente el trámite de la impugnación (actos asimilables) como también con respecto a los actos interlocutorios o de mero trámite, siempre que se afecte un derecho subjetivo o un interés legítimo del administrado.

El recurso de reconsideración obliga al órgano administrativo a resolverlo y, en el derecho positivo nacional, cuando es interpuesto contra actos definitivos o asimilables a ellos, lleva implícitamente el recurso jerárquico en subsidio.

Régimen jurídico: está regulado por el RLNPA en sus arts. 84 a 88. El plazo para interponer este recurso es de diez días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado.

El órgano competente tiene el deber de resolver el recurso dentro de los 30 días desde que fuera interpuesto o, en su caso, de la presentación del alegato o del vencimiento del plazo para hacerlo si se hubiera recibido prueba. El acto que resuelva la impugnación puede desestimar el recurso, ratificar o confirmar el acto impugnado, o bien revocar, sustituir o modificar el acto recurrido.

La omisión de expedirse dentro del plazo reglamentario por parte del órgano que debe resolver el recurso de reconsideración permite al administrado darlo por denegado en forma tácita, sin que sea necesario el requerimiento de pronto despacho.

61. El recurso jerárquico. Concepto, caracteres y régimen jurídico.

Concepto: El recurso jerárquico es el que procede es el medio jurídico para impugnar un acto administrativo ante un superior jerárquico del órgano que emitió el acto; se interpone ante la autoridad que emitió el acto impugnado y lo resuelven:

- El Jefe de Gabinete de Ministros cuando el acto cuestionado provenga de un órgano que de él dependa,
- Los titulares de los entes descentralizados cuando el recurso se interpone contra un acto de un órgano inferior en el ámbito del ente descentralizado,
- El Ministro, o el Secretario de la Presidencia de la Nación que corresponda, salvo cuando el acto proviene de alguno de estos funcionarios, excepto de los titulares de las entidades descentralizadas, pues no corresponde el recurso jerárquico sino el de alzada.

En estos supuestos la decisión compete al Poder Ejecutivo Nacional, agotándose, en todos los casos, la instancia administrativa.

Tiene limitada objetivamente la materia recurrible a dos tipos de actos: a) actos administrativos de carácter definitivo; b) actos administrativos que sin ser definitivos impidan totalmente la tramitación del recurso o la petición del administrado.

Puede interponerse directamente, sin previa reconsideración. Ahora bien, si se ha interpuesto el de reconsideración, éste no hará perder el jerárquico, pues el de reconsideración lleva implícito el jerárquico en subsidio. El derecho positivo contempla tres clases de recursos jerárquicos: 1) directo: se interpone contra actos definitivos ante la autoridad que emitió el acto y es resuelto por el ministro; 2) implícito: cuando el administrado ha optado por la reconsideración; este recurso lleva implícito el jerárquico, y 3) interno: procede contra actos definitivos emanados de autoridades inferiores de un ente descentralizado para que lo resuelva la autoridad superior. Contra la decisión definitiva de la autoridad superior del ente cabe recurso de alzada.

Régimen jurídico: Está reglado en los arts. 89 a 93 del RLNPA. El plazo para interponer el recurso jerárquico es de 15 días hábiles administrativos, contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado. Si previamente se deduce recurso de reconsideración, no es necesario interponer el recurso jerárquico, pues aquél contiene de pleno derecho el jerárquico en subsidio, por lo cual dentro de los cinco días y de oficio o a petición de parte, se elevan las actuaciones cuando se ha desestimado la pretensión.

62. Recurso de revisión (art. 22 LNPA).

Concepto: el medio de impugnación procedimental extraordinario y típico, tendiente a examinar un acto firme en sede administrativa, cuando se ha dictado mediando actos ilícitos o graves irregularidades, comprobados en legal forma, sin culpa o negligencia del recurrente, con el objeto de que la Administración lo revoque, modifique o sustituya, por razones de ilegitimidad.

Procede contra actos definitivos, firmes, en los excepcionales supuestos previstos en los cuatro incisos de la norma examinada. Se afirma que la firmeza requerida para la procedencia formal de este recurso debe configurarse sólo en sede administrativa, es decir, que no sea susceptible de recurso administrativo ordinario, sin perjuicio de que sea posible la impugnación judicial del acto cuestionado.

Este medio impugnativo se halla regulado en la LPA y no en su reglamentación, debido a su carácter extraordinario y a que, se ha afirmado, implica una importante excepción al principio de estabilidad del acto administrativo.

Su procedencia se ha considerado de interpretación restrictiva. En ese sentido, la PTN ha expresado que el recurso de revisión "es de carácter excepcional y, como regla general, resulta viable en ausencia de otros medios recursivos ordinarios".

El término para interponer el recurso de revisión es de 10 días en el supuesto de resultar contradicciones en la parte dispositiva y de 30 días en los demás casos.

Pueden interponerlo quienes posean un derecho subjetivo o interés legítimo. Se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto, que es quien resuelve. El acto debe ser definitivo y firme. Pueden aplicarse las normas del recurso de reconsideración o del jerárquico, en su caso, respecto de la denegación tácita.

Bolilla 18

63. El agotamiento de la vía administrativa para impugnar judicialmente actos de alcance general. Impugnación directa e indirecta.

Agotamiento de la vía administrativa: es una prerrogativa de la administración, de índole procesal; implica la necesidad de agotar la vía administrativa antes de la actuación judicial y la promoción de ésta dentro de plazos breves de caducidad.

El sistema recursivo constituye una garantía del particular integrante del régimen exorbitante, inexistente en el plano de la actividad de los sujetos privados, donde sólo rigen las garantías judiciales. Sin embargo la garantía funciona también como una prerrogativa estatal, en aquellos supuestos en los cuales el ordenamiento jurídico consagra la exigencia de agotar la instancia administrativa a través de la vía recursiva, antes de promover la demanda en sede judicial.

Impugnación directa: implica cuestionar un reglamento aun antes de su aplicación a través de actos de alcance particular, la mayor parte de la doctrina y la actual doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación sólo aceptan su procedencia por la vía del reclamo administrativo, dado en llamar impropio (por oposición al regulado en el art. 30, LNPA), previsto en los arts. 24, inc. a), de la LNPA y 73 del Reglamento de Procedimientos. Según esta posición, la LNPA y su Reglamentación estableció un doble sistema para la impugnación de la actuación administrativa: uno, para los actos de alcance particular consistente en el otorgamiento de recursos administrativos que exigen su agotamiento para habilitar la ocurrencia ante el Poder Judicial; y otro, diferente, para la impugnación directa de los actos de alcance general a través de un reclamo impropio y su denegatoria irrecurrible, único recaudo para acceder a la vía judicial.

Impugnación indirecta: es la que se deduce contra el acto de alcance general, pero a través del acto de alcance particular que le da aplicación. En esta situación se podrá acudir a cualquiera de los recursos ordinarios según sea la autoridad emisora del reglamento, a la cual corresponderá resolverlos.

64. El amparo por mora. Requisitos de procedencia. Contenido de la sentencia.

En sede judicial, el administrado afectado por el retardo administrativo puede solicitar, por medio de la acción de amparo de urgimiento, un pronunciamiento expreso de la Administración.

Requisitos de procedencia: La procedencia de la acción judicial de amparo por mora administrativa requiere la concurrencia conjunta de los siguientes presupuestos: 1) acto omitido o presupuesto objetivo de una situación de morosidad administrativa; 2) órgano inactivo o presupuesto subjetivo de legitimación pasiva, y 3) parte interesada o presupuesto subjetivo de legitimación activa.

La acción es procedente ante la mera situación objetiva de mora administrativa acaecida en la tramitación, sustanciación o resolución de un procedimiento administrativo, en el que sea parte un particular. El acto omitido, como actividad estatal cuestionada o requerida, puede ser un dictamen, informe, resolución de mero trámite o resolución de fondo.

Contenido de la sentencia: En el caso de ser favorable al administrado la sentencia, el juez librará orden "para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se le establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes" (art. 28, LNPA).

El mandamiento judicial de pronto despacho es el contenido de la parte resolutive de la sentencia. El acto jurisdiccional por el que normalmente concluye este proceso judicial, versará sobre si se despacha (en caso favorable) o no se despacha (en caso desfavorable) el mandamiento judicial de pronto despacho administrativo.

En caso de inexistencia de mora por estar pendiente el plazo legal o no haber transcurrido aún un plazo razonable, procederá el rechazo de la demanda.

65. Vías de impugnación de los actos de alcance general o reglamentos.

Si bien los reglamentos están sometidos al control administrativo y judicial, y pueden ser impugnados en ambas sedes, la Procuración del Tesoro ha entendido que no es aplicable, al menos, en forma directa, el régimen de la Ley y su reglamentación a la impugnación de reglamentos de necesidad y urgencia, por entender que se trata de procesos institucionales o políticos, y no administrativos.

En el mismo sentido, la CNCAF ha dicho que la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia es una atribución excepcional de que goza el Poder Ejecutivo que obliga a seguir un procedimiento distinto, previsto en el cuarto párrafo del inc. 3° del art. 99 de la Ley Fundamental, que no se compadece, stricto sensu, con el de impugnación de actos administrativos de la ley 19549. Por ello, deviene lógico concluir en que los recaudos de impugnación establecidos en aquélla (art. 24) no pueden ser aplicados a los actos emanados de la atribución constitucional sub examine.

Asimismo, el citado Tribunal ha resuelto que estos reglamentos no están sujetos a los requisitos de habilitación de la instancia judicial previstos para los actos administrativos de alcance general en los arts. 24 y 25 de la ley. El modo en que han sido regulados aquellos decretos -de excepción- en la norma introducida por la Convención Constituyente de 1994 excluye la exigencia de un tratamiento de la cuestión en sede administrativa como paso previo a su impugnación judicial y, consiguientemente, la sujeción del ejercicio de la acción al plazo de caducidad fijado en el art. 25142.

A nuestro modo de ver, los reglamentos de necesidad y urgencia son susceptibles de impugnación por la vía del reclamo impropio mientras no hayan sido ratificados expresamente por ley formal, porque, más allá de la fuerza de ley que les resulta inherente, en tanto ésta no se sancione nada impide que el Poder Ejecutivo los derogue, de oficio o a pedido de parte, mediante el dictado de otro reglamento del mismo nivel jerárquico normativo.

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

Igual conclusión corresponde sentar, asimismo, en relación con los reglamentos delegados, cuya vigencia, en ausencia de ley expresamente ratificatoria, se mantiene mientras el Poder Ejecutivo no decida, de oficio o a pedido de parte, derogarlos.

Bolilla 19

66. Dominio público: noción conceptual. Elementos del dominio público. Caracteres.

Concepto: Conjunto de bienes de propiedad del Estado, "lato sensu", afectados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes, y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público, y por tanto exorbitante del derecho privado.

Elementos:

Subjetivo: persona jurídica estatal como titular del bien.

Objetivo: cualquier tipo de bien (cosas, derechos, objetos inmateriales).

Teleológico: los bienes dominiales deben estar afectados al uso directo o indirecto de la comunidad y el legislador los debe tipificar.

Normativo: se refiere al régimen jurídico especial a que están sujetos los bienes y cosas del dominio público.

Caracteres:

- ✓ Inalienabilidad: están fuera del comercio. Un bien afectado al dominio público no puede embargarse, hipotecarse o ser objeto de ejecución forzosa.
- ✓ Imprescriptibilidad: no puede ser adquirido por la posesión continua durante un lapso determinado de tiempo. Toda ocupación de hecho de un bien público es una contravención y usurpación.
- ✓ Sujeción a un régimen especial de policía.

Bolilla 20

67. La ocupación temporánea.

Concepto: También llamada temporal o temporaria se produce cuando por razones de utilidad pública, el Estado, imponiendo una limitación al dominio, sustrae al propietario de un bien cualquiera su uso y goce, en forma transitoria.

Ocurre que no siempre el Estado tendrá la necesidad de adquirir la propiedad de un bien para satisfacer una necesidad de interés público, sino que en muchos casos sólo le bastará con tener ese uso y goce durante un tiempo determinado. En tales supuestos, sería excesivo o contraproducente privar definitivamente a un propietario de su propiedad, causando un perjuicio jurídico inútil; la ocupación temporánea brinda el medio idóneo para que la utilidad pública sea cumplida, sin lesionar enteramente el derecho de propiedad del titular del bien de que se trate. Transcurrido el lapso fijado para la ocupación temporánea, y cesada ésta, el propietario readquirirá el uso y goce de su propiedad, que continuará siendo tal, en plenitud.

Naturaleza jurídica: que ciertos autores la consideran una locación forzosa, otros con más fundamento la califican como un derecho real administrativo.

Clases: La ley 21.499 define 2 clases: anormal y normal.

- ✓ Anormal: La ocupación temporánea anormal es la que se dispone en razón de una utilidad pública que implica una necesidad urgente, imperiosa o súbita, que no admite dilación. Por tal causa, no necesita la calificación de utilidad pública por ley formal, sino que puede ser dispuesta y ejecutada directamente por la autoridad administrativa, sin ningún tipo de intervención judicial. Como su duración está limitada al tiempo estrictamente indispensable para satisfacer la necesidad de que se trate, el cual, por principio, se supone breve, no genera tampoco derecho a indemnización a favor del propietario ocupado, excepto la reparación de los daños o deterioros que se hayan ocasionado al bien ocupado, o resulten de la ocupación.
- ✓ Normal: se funda en una necesidad que no es urgente, ni imperiosa ni súbita, ni inminente, sino posible de prever y contemplar adecuadamente. En consecuencia, esta forma de ocupación requiere que su finalidad de utilidad pública sea previamente

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

calificada por ley formal, al igual que en la expropiación, genera derecho a indemnización a favor del propietario ocupado, y su duración puede ser prolongada, fijándola la ley 21.499 como máximo en dos años. Por lo demás, el ocupante no puede alterar, durante la ocupación, la sustancia, calidad o condición del bien ocupado.

El procedimiento para ejecutar y cumplir la ocupación temporánea normal puede ser tanto la vía del avenimiento, por acuerdo de partes, como la instancia judicial correspondiente.

Bolilla 21

68. La responsabilidad estatal por hechos y actos ilegítimos. Presupuestos determinantes de la responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad ilegítima.

Responsabilidad del Estado por omisión.

La responsabilidad del Estado por su actividad ilícita deriva su fundamento mediato de la inviolabilidad de la propiedad (artículos 14 y 17 de la CN) y del principio de libertad (artículo 19 de la CN). Como es obvio la ley formal no es título idóneo para imponer la obligación de soportar conductas dañosas ilegítimas aunque éstas provengan de la acción u omisión estatal. El principio del deber de no dañar tiene raíz constitucional.

Presupuestos: Los recaudos que deben concurrir para que sea procedente responsabilizar al Estado por su actividad ilícita son:

- a) El daño;
- b) que medie una relación de causalidad directa e inmediata, o directa y relevante, entre el accionar estatal y el perjuicio;
- c) imputabilidad jurídica del daño al Estado, resultante de la reconocibilidad exterior del acto, como estatal;

Daño: comprende toda lesión a una situación jurídicamente protegida. Para hacer lugar a su reparación, los tribunales deben constatar que el perjuicio sea cierto y actual, o futuro aunque no hipotético o conjetural. Por lo demás, debe ser apreciable en dinero y subsistir al momento de la indemnización.

En relación con la carga de la prueba del daño, se aplican los preceptos generales en el sentido de que le corresponde a quien lo alega. Se reconoce además el daño moral.

Relación de causalidad: Para que corresponda responsabilizar al Estado, debe existir entre el daño alegado y la conducta estatal una relación directa e inmediata de causa a efecto. Y, en este sentido, recuerda que es lo que en doctrina se denomina "relación de causalidad" o "causación o causalidad adecuada".

Imputabilidad: El perjuicio indemnizable debe ser jurídicamente imputable al Estado. Hoy en día, la atribución de una conducta al Estado se basa en la relación orgánica, esto es, en la consideración de que sus agentes son órganos de aquél y no representantes ni mandatarios. El órgano imputa, así, su actuación al Estado.

Teniendo en cuenta que ni los concesionarios, ni los licenciatarios de servicios públicos son órganos del Estado, los daños causados por éstos no se pueden, en principio, imputar al Estado.

Omisión: todo lo dicho para los actos ilegítimos vale para las conductas omisivas del Estado que causen daño reparable.

Alcance de la indemnización: En las hipótesis en que proceda responsabilizar al Estado por su actividad ilegítima, la reparación de los perjuicios incluye tanto el daño emergente como el lucro cesante y el daño moral.

69. Responsabilidad del Estado por actividad lícita o legítima. Régimen jurídico.

Presupuestos. Alcance del resarcimiento

El fundamento de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita radica en las garantías de la propiedad, igualdad, libertad y razonabilidad consagradas por la CN (artículos 14, 17, 16, 19 y 28, respectivamente) conjuntamente consideradas.

Régimen jurídico: En el derecho civil se acude, para evidenciar la responsabilidad sin antijuridicidad, a las causas de justificación, entre las cuales se incluye, a veces, el ejercicio regular de los derechos. Pero no existe causal de justificación del derecho civil resulta aplicable al Estado cuando, por razones del interés público, expropia, revoca actos o contratos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia; o bien cambia su política económica o genera perjuicios a causa de obras públicas,

La Corte en el caso "Laplacette", sostuvo que en ausencia de ley expresa procede indagar la solución en los principios generales del derecho y en las disposiciones que rigen situaciones análogas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 del Código Civil, no siendo otras, en la especie, que las contempladas en la ley de expropiaciones, paradigma de la actuación lícita dañosa. Si la actuación lícita del Estado que causa daños debiera asimilarse o aproximarse a algún supuesto del derecho civil.

Presupuestos: Los recaudos que deben concurrir para que sea procedente responsabilizar al Estado por su actividad lícita son, en primer lugar los 3 que corresponden a la responsabilidad por comportamiento ilícito:

1. El daño;
2. que medie una relación de causalidad directa e inmediata, o directa y relevante, entre el accionar estatal y el perjuicio;
3. imputabilidad jurídica del daño al Estado, resultante de la reconocibilidad exterior del acto, como estatal;

Además se ha considerado que deben concurrir:

- a) Ausencia del deber jurídico de soportar el daño;
- b) existencia de un sacrificio especial en el afectado.

Asimismo, según la doctrina que se desprendería de algunos pronunciamientos del Máximo Tribunal, la relación de causalidad debería ser, además de directa e inmediata, exclusiva.

Alcance del resarcimiento: La reglamentación legal de la expropiación y del concepto que le da fundamento (sacrificio de derechos patrimoniales por razones de bien común) está destinada a tener en este aspecto, una fuerza expansiva suficiente como para considerar incluida en ella, genéricamente, todo supuesto de responsabilidad estatal por actividad lícita. La ley de expropiaciones actual, coherente con las anteriores, excluye de la indemnización el lucro cesante, como lo hacen, en general, las leyes provinciales de expropiación.

En lo que se refiere a la jurisprudencia se puede sostener la existencia de una tendencia a reconocer la indemnización amplia cuando se trata de actividad contractual, siendo oscilante la situación en los casos de actividad unilateral pues mientras en algunos casos se ha fijado un temperamento restringido en otros se ha admitido una reparación amplia.

70. Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa.

La mayor parte de la doctrina reconoce, al menos tácitamente, que el Estado puede ser responsabilizado extracontractualmente por los perjuicios que sufran los administrados, por actos legislativos que hayan sido sancionados. Dentro de esa corriente no se distingue si la ley en cuestión es o no constitucionalmente válida, aunque es innegable que cuando la ley carece de esa validez, la responsabilidad estatal surge como más clara y evidente. Tampoco se diferencia si el acto legal es una ley formal o una ley material, ya que a los fines de sus efectos, ambas categorías están equiparadas.

El fundamento mediato de esta responsabilidad por actos legislativos deriva de la inviolabilidad de la propiedad (artículos 14 y 17 de la CN) y del principio de libertad (artículo 19 de la CN).

Las situaciones que se pueden suscitar en relación con la norma legal que ha producido el perjuicio de los administrados, y en atención a su reparación, han sido agrupadas en tres posibilidades: 1) que la propia ley lesiva reconozca el derecho a una indemnización; 2) que la ley lesiva no contenga ninguna disposición de esa clase, guardando silencio sobre la

Preguntas de Final de Derecho Administrativo

indemnización de los perjuicios; y 3) que la ley en cuestión niegue expresamente el derecho al resarcimiento.