

JUAN FRANCISCO LINARES

*Derecho
administrativo*

2ª reimpresión



EDITORIAL ASTREA
DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA
CIUDADELA DE BUENOS AIRES
2007

1ª edición, 1986.

1ª reimpression, 2000.

2ª reimpression, 2007.

© EDITORIAL ASTREA
DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA SRL
Lavalle 1208 - (C1048AAF) Ciudad de Buenos Aires
www.astrea.com.ar - info@astrea.com.ar

ISBN: 950-508-164-2

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
I M P R E S O E N L A A R G E N T I N A

ÍNDICE GENERAL

PARTE PRIMERA

DERECHO ADMINISTRATIVO Y FUNCIONES ESTATALES

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

A) CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 1.	Definición	3
§ 2.	No hay ciencia sin objeto	4
§ 3.	El género próximo	5
§ 4.	Comportamiento que constituye función administrativa	7
§ 5.	Normas jurídicas generales de derecho público ..	11
§ 6.	Normas individuales	13
§ 7.	Los principios	13
§ 8.	Los hechos administrativos	15
§ 9.	Análisis de otra definición	15

B) LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 10.	La ciencia positiva del derecho	17
§ 11.	La ciencia del derecho administrativo	18
§ 12.	El derecho argentino	19
§ 13.	Los temas de la ciencia del derecho administrativo	20

VIII

INDICE GENERAL

C) LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

§ 14.	Una ciencia con materiales de otra	22
§ 15.	La política como conducta, ciencia y técnica	23
§ 16.	De la enseñanza de la ciencia de la Administración	24

**D) RELACIONES DE LA CIENCIA
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS CIENCIAS**

§ 17.	Relaciones objetivas	25
§ 18.	El ordenamiento jurídico	26

CAPÍTULO II

**LAS FUENTES Y EL FUNDAMENTO
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

A) LAS FUENTES

§ 19.	Concepto	29
§ 20.	Las fuentes como criterio de objetividad	30
§ 21.	La fuente puede ser formal o material	33
§ 22.	La costumbre como fuente	33
§ 23.	Las valoraciones jurídicas como fuente material	33
§ 24.	Algunas reflexiones críticas	35
§ 25.	La doctrina no es fuente de derecho	35
§ 26.	Los principios de derecho administrativo	36

B) EL FUNDAMENTO

§ 27.	El fundamento y sus dos factores	37
§ 28.	La valoración técnico-social y la jurídica	39
§ 29.	La cuestión en el acto administrativo	41

**C) EL ORDENAMIENTO JURÍDICO
COMO FUNDAMENTO LEGAL-FORMAL**

§ 30.	El fundamento de legalidad o esencia	41
§ 31.	Tránsito vertical y horizontal	42

INDICE GENERAL

IX

D) LA INTERPRETACIÓN

§ 32.	Concepto	43
§ 33.	Interpretación en el derecho	44
§ 34.	Los métodos de interpretación	45
§ 35.	La interpretación en el derecho administrativo ..	46

CAPÍTULO III**ESPECIES DE FUNDAMENTO
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO****A) FUNDAMENTO NORMAL**

§ 36.	El tema	49
-------	---------------	----

1) LA CONSTITUCIÓN

§ 37.	La Constitución y el derecho administrativo	49
§ 38.	Singularidad de la Constitución argentina	51

2) LA LEY

§ 39.	Concepto	52
§ 40.	Ley formal, formal-material y material	52
§ 41.	Preeminencia de la ley	53
§ 42.	La ley formal	54
§ 43.	Obligatoriedad de la ley	56
§ 44.	Reglamentación de la ley	58
§ 45.	Leyes nacionales y provinciales	58
§ 46.	Leyes administrativas y orden público	59
§ 47.	No toda ley administrativa es de orden público ..	60
§ 48.	Leyes administrativas de organización y de relación	62
§ 49.	Alteración de la ley administrativa	63

3) REGLAMENTOS

§ 50.	Concepto	63
§ 51.	Razones político-arquitectónicas del uso del re- glamento	64

X

ÍNDICE GENERAL

§ 52.	Preeminencia jerárquica de la ley sobre el reglamento	65
§ 53.	Reglamento del Poder Ejecutivo	65
§ 54.	Reglamentos de ejecución del Poder Ejecutivo ..	67
§ 55.	Reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo	69
§ 56.	El reglamento delegado	72
§ 57.	Delegación impropia en el Ejecutivo o ministro	73
§ 58.	Doctrina y jurisprudencia en materia de delegaciones	74
§ 59.	Juicio crítico	75
§ 60.	Imputación de funciones	77
§ 61.	Leyes especiales y leyes de ministerios	79
§ 62.	Síntesis	80
§ 63.	Consecuencias prácticas de estos principios	80

4) CIRCULARES, INSTRUCCIONES Y ÓRDENES DE SERVICIO

§ 64.	Concepto	82
§ 65.	Las circulares e instrucciones pueden ser normas jurídicas	82
§ 66.	Órdenes internas de servicio	83

5) ORDENANZAS

§ 67.	Concepto	84
-------	----------------	----

6) JURISPRUDENCIA

§ 68.	Concepto	85
§ 69.	La cuestión en el derecho administrativo	86

7) LA COSTUMBRE

§ 70.	Concepto	87
-------	----------------	----

8) RESOLUCIONES

§ 71.	Concepto	89
§ 72.	Especies	90

INDICE GENERAL

XI

9) TRATADOS

§ 73.	Los tratados y el derecho administrativo	90
§ 74.	La jerarquía normativa y el artículo 31 de la Constitución	91
§ 75.	La tesis de nuestra Corte Suprema	93
§ 76.	Nuestra opinión	93
§ 77.	Otras cuestiones	94

10) ACTO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO

§ 78.	Constituyen fundamento	94
-------	------------------------------	----

11) LA DOCTRINA Y LOS PRINCIPIOS DE DERECHO

§ 79.	La doctrina como fundamento	95
§ 80.	Los principios de derecho como fundamento ..	96

12) JUSTICIA, EQUIDAD, ANALOGÍA

§ 81.	Justicia y equidad	96
§ 82.	Analogía	96

B) FUNDAMENTO ANORMAL

§ 83.	El tema	97
-------	---------------	----

1) EL DERECHO IRREGULAR

§ 84.	Concepto	97
§ 85.	La norma de habilitación	98
§ 86.	La habilitación como alternativa	99
§ 87.	Habilitación y asentimiento comunitario	102

2) DECRETOS LEYES

§ 88.	Concepto	105
§ 89.	Jurisprudencia	106

XII

INDICE GENERAL

3) REGLAMENTOS Y ACTOS INDIVIDUALES DE URGENCIA

§ 90.	Reglamentos	109
§ 91.	Ejemplos de nuestro derecho	110
§ 92.	Decretos individuales de urgencia	111
§ 93.	Otros actos individuales de urgencia	112
§ 94.	Los modos de habilitación	114
	a) Reglamentos de urgencia	115
	b) Decretos individuales de urgencia	116
	c) Actos individuales de urgencia dictados por autoridad inferior al Poder Ejecutivo	116

CAPÍTULO IV

ESTADO, CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO

A) ESTADO

§ 95.	Estado como Estado moderno y contemporáneo	119
-------	--	-----

B) LA CONSTITUCIÓN

§ 96.	Varios contenidos del vocablo	121
-------	-------------------------------------	-----

C) CONSTITUCIÓN Y NORMA FUNDAMENTAL

§ 97.	La pirámide jurídica	122
§ 98.	Norma jurídica fundamental concreta	123
§ 99.	Norma jurídica fundamental abstracta	123
§ 100.	El principio de efectividad	124
§ 101.	Ni iusnaturalismo, ni racionalismo, ni empi- rismo	127
§ 102.	Norma jurídica fundamental concreta y habili- tación	128

D) ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

§ 103.	Importancia del tema	129
§ 104.	El Estado moderno inicial o de policía	130

INDICE GENERAL

XIII

§ 105.	Estado de derecho contemporáneo y sus características	130
§ 106.	El modelo de estado individualista según Carl Schmitt	131
§ 107.	El neo-Estado de derecho y sus características	134
§ 108.	Aparece la jurisdicción administrativa	135
§ 109.	El Estado intervencionista como Estado de derecho	136
§ 110.	Estado de derecho y principio de legalidad o legitimidad	137
§ 111.	Los dos niveles de aplicación del principio de legitimidad	139
§ 112.	Administración y principio de legitimidad	141
§ 113.	Algunos subprincipios del principio de legitimidad y los reglamentos del Poder Ejecutivo ..	143
§ 114.	El principio de división de poderes como valla jurídica	144
§ 115.	Impugnaciones de ilegitimidad por la Administración	145
	a) Leyes del Congreso	145
	b) Impugnabilidad de los propios actos	146
§ 116.	La interpretación armonizante por la Administración	147
§ 117.	Las atribuciones exorbitantes	148

CAPÍTULO V

FUNCIONES ESTATALES

§ 118.	Las tres funciones estatales	151
--------	------------------------------------	-----

A) LEGISLACIÓN

§ 119.	Concepto	152
§ 120.	La legislación implica dictar leyes formales y materiales	153
§ 121.	La legislación en los estados particulares de un Estado federal	154
§ 122.	Otros criterios de lo que es legislación	154

XIV

INDICE GENERAL

§ 123.	Diferencias entre las leyes materiales y las otras	156
§ 124.	El órgano legislativo	158

B) JURISDICCIÓN

§ 125.	El concepto objetivo adoptado	158
§ 126.	Ejecución del orden jurídico	159
§ 127.	Actos unilaterales individuales	160
§ 128.	La contienda jurídica o situación contenciosa	160
§ 129.	La situación contenciosa en el proceso de Administración	162
§ 130.	La contienda en el proceso ante la Administración	162
§ 131.	El organismo jurisdiccional	165

C) ADMINISTRACIÓN

§ 132.	La función administrativa como ejecución	165
§ 133.	En la función administrativa se ejecuta la Constitución y normas inferiores	167
§ 134.	Las notas comunes en la ejecución de la ley ..	168
§ 135.	En la función administrativa se ejecutan normas generales e individuales	168
§ 136.	La aplicación en las normas individuales	169
§ 137.	Otros contenidos de administración que desechamos	169
§ 138.	División del concepto de administración en directa e indirecta	171
§ 139.	La jurisdicción administrativa y el artículo 95 de la Constitución	172
§ 140.	Esquema de síntesis	173
§ 141.	Otras divisiones de la Administración	173

1) ADMINISTRACIÓN

§ 142.	Administración como conducta dinámica	173
§ 143.	Enunciación de actos de administración activa	174
§ 144.	Administración activa y situaciones contenciosas	175

ÍNDICE GENERAL

XV

2) ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

§ 145.	Concepto	176
§ 146.	Especies	177
§ 147.	Formas	177
§ 148.	El dictamen legal en la Administración nacional	178
§ 149.	La ley de procedimientos administrativos y la actividad consultiva	178

3) ADMINISTRACIÓN DE CONTRALOR

§ 150.	Concepto	179
§ 151.	Modalidades	179

4) ADMINISTRACIÓN JURISDICCIONAL

§ 152.	Remisión	180
--------	----------------	-----

5) ADMINISTRACIÓN REGLAMENTADA Y DISCRECIONAL

§ 153.	En toda ejecución hay aplicación y creación de normas	181
§ 154.	Importancia de la división en el Estado de derecho	181
§ 155.	La totalidad del orden jurídico y la atribución discrecional	182
§ 156.	Administración discrecional y reglada, y el caso previsto	183
§ 157.	Concepto	183
§ 158.	El organismo administrativo	184

6) GOBIERNO

§ 159.	La entidad de la función y del acto de gobierno	184
§ 160.	El concepto	185
§ 161.	Fundamentos de alta política	187
§ 162.	Acto general e individual dictado unilateralmente	187

XVI**ÍNDICE GENERAL**

§ 163.	Acentuada discrecionalidad en la actividad de gobierno	188
§ 164.	Actividad de órganos estatales supremos	190
§ 165.	Enunciación de los actos de gobierno del Ejecutivo	190
§ 166.	Actividad institucional	191
§ 167.	Deslinde entre la actividad de gobierno y la institucional	192
§ 168.	Enunciación de actos institucionales	193
§ 169.	Incidencia sobre la libertad jurídica individual	193
§ 170.	El control judicial	194
§ 171.	Actos de gobierno y función administrativa ..	194

PARTE SEGUNDA**ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN****CAPÍTULO VI****LA PERSONA JURÍDICA****A) PERSONALIDAD JURÍDICA EN GENERAL**

§ 172.	Estado en sentido formal y material	199
§ 173.	La imputación personalizante	201
§ 174.	La persona colectiva	202
§ 175.	Esencia y existencia de la persona individual y colectiva	202
§ 176.	La persona estatal material	204

B) CAPACIDAD

§ 177.	La fundación de la persona colectiva	204
§ 178.	Concepto de órgano	205
§ 179.	Capacidad instituida	206
§ 180.	Centro ideal y hecho fundamental	208

INDICE GENERAL

XVII

§ 181.	Capacidad de actuación en sentido estricto	209
§ 182.	La capacidad de actuación en sentido lato	210
§ 183.	Capacidad de actuación en sentido estricto y especialidad	211
§ 184.	Resumen de las varias significaciones de capacidad	211

CAPÍTULO VII

DEL ORGANISMO ADMINISTRATIVO

**A) PERSONALIDAD DEL ESTADO
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

§ 185.	Personalidad del Estado y no de la Administración	213
§ 186.	Personas públicas y privadas	214

B) ESTRUCTURA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

§ 187.	Estructura de nuestra Administración	216
§ 188.	Los entes descentralizados	218
§ 189.	Órganos burocráticos	220
§ 190.	Órganos no personalizados	220

C) JERARQUÍA ADMINISTRATIVA

§ 191.	Razón de la jerarquía administrativa	221
§ 192.	Factores de jerarquía administrativa	222
§ 193.	Subordinación	223

**D) LA ADMINISTRACIÓN COMO ORGANISMO
TITULAR DE ATRIBUCIONES**

§ 194.	Administración titular	224
§ 195.	La atribución legislativa	224
§ 196.	La atribución sancionatoria	225

XVIII**INDICE GENERAL**

§ 197.	La atribución ejecutoria	226
§ 198.	Las llamadas potestades de la Administración	226

E) COMPETENCIA

§ 199.	Consideraciones generales	228
§ 200.	Competencia instituida	229
§ 201.	Competencia de actuación, en sentido estricto	230
§ 202.	Competencia de actuación en sentido lato	232
§ 203.	Competencia por razón de la persona	235
§ 204.	Competencia por razón de la materia	235
§ 205.	Competencia por razón del territorio	236
§ 206.	Competencia por razón del tiempo	236
§ 207.	Competencia por razón de grado	237
§ 208.	La competencia básica	237
§ 209.	Competencia de edictor y de edictado	238
§ 210.	Valor sistemático del uso del concepto de competencia de actuación en sentido lato	239
§ 211.	Competencia de actuación en sentido lato y función administrativa	240
§ 212.	Órbita de competencia y complejo de funciones	240
§ 213.	Competencia implícita de actuación	243
§ 214.	De la ninguna diferencia esencial entre la capacidad de las personas reales y la competencia de las personas ideales	244
§ 215.	Caracteres de la competencia	248
§ 216.	La ley que fija la competencia	248

F) DELEGACIÓN E IMPUTACIÓN DE FUNCIONES

§ 217.	Caracterización	249
§ 218.	La imputación de funciones y la ley 19.549	251
§ 219.	Otras delegaciones de competencia	251
§ 220.	Varios aspectos de la imputación de funciones	251
	a) Revocación	251
	b) Órdenes e instrucciones	251

INDICE GENERAL

XIX

c) Responsabilidad del delegante	251
d) Control jerárquico	251

G) AVOCACIÓN DE COMPETENCIA

§ 221. El tema	252
§ 222. La norma fundante de la avocación	252
§ 223. La intervención	253

H) ACTIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN

§ 224. Complejidad del tema	253
§ 225. Lo jurídico y lo antijurídico	254
§ 226. Las especificaciones de la libertad	254
§ 227. El comportamiento del funcionario	255
§ 228. Una posible división lógica	257
§ 229. Dos aclaraciones	258
§ 230. Los actos de administración	258

CAPÍTULO VIII**DE LOS ÓRGANOS BUROCRÁTICOS EN ESPECIAL****A) ÓRGANO PRESIDENCIAL**

§ 231. Órgano unipersonal	261
§ 232. Funciones	262

B) ÓRGANO MINISTERIAL

§ 233. Desconcentración ministerial	264
§ 234. Funciones de los ministros	264
§ 235. Modos de actuación	265
§ 236. Formas de la actuación	266
§ 237. Secretarios de Estado	266
§ 238. De la actuación individual de los ministros ...	267
§ 239. Coordinación de los ministerios	267

XX**INDICE GENERAL****C) EL ÓRGANO GOBERNACIÓN**

- § 240. El gobernador como órgano provincial 268
 § 241. El gobernador como agente de la Nación 269

D) ÓRGANO DE INTERVENCIÓN FEDERAL

- § 242. Interventores federales 270
 § 243. Supuestos de la intervención 270
 § 244. Poderes competentes para establecer la intervención 271
 § 245. Atribuciones del interventor 272
 § 246. Intervención bajo régimen "de facto" 273

E) ÓRGANO MUNICIPAL

- § 247. Índole de los municipios 274
 § 248. Municipio de la Capital Federal 275
 § 249. Los municipios provinciales 276
 § 250. Por un municipio actualizado 276
 § 251. Atribuciones de los municipios 277

F) EL ÓRGANO CASTRENSE

- § 252. Órgano militar 277
 § 253. La jurisdicción castrense 278
 § 254. De la constitucionalidad de la jurisdicción castrense 278

CAPÍTULO IX**DE LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS****A) ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS**

- § 255. Descentralización 281
 § 256. Especies de descentralización institucional 282

INDICE GENERAL		XXI
§ 257.	Dos conceptos de descentralización institucional	284
§ 258.	Estudio de las características del ente descentralizado	285
1) ENTES AUTÁRQUICOS		
§ 259.	Características	288
§ 260.	Índole de la ley creativa	288
2) EMPRESAS DEL ESTADO		
§ 261.	Concepto	290
§ 262.	Las empresas del Estado son parte de la Administración central	291
B) LAS SOCIEDADES ESTATALES		
§ 263.	Una descentralización impropia	294
1) SOCIEDADES DE LAS LEYES 17.318 Y 19.550		
§ 264.	Sociedades de la ley 17.318	296
§ 265.	Sociedades de la ley 19.550 (artículos 308 a 314)	298
2) SOCIEDADES DEL ESTADO DE LA LEY 20.705		
§ 266.	Características	298
§ 267.	Sociedades “unipersonales” y “pluripersonales”	299
C) SOCIEDADES MIXTAS		
§ 268.	Sus especies	303
§ 269.	Características	304
D) CORPORACIONES INTERPROVINCIALES		
§ 270.	El tema	306

XXII**INDICE GENERAL****E) ACTIVIDAD INTERORGÁNICA E INTERADMINISTRATIVA****1) ACTIVIDAD INTERORGÁNICA**

§ 271.	Las cuatro especies de actividad de la Administración	307
§ 272.	Actividad orgánica doméstica	307
§ 273.	Actividad interorgánica	308
§ 274.	Conflictos interorgánicos	309

2) ACTIVIDAD INTERADMINISTRATIVA

§ 275.	Concepto	310
§ 276.	Especies de actividad interadministrativa	310
§ 277.	Conflictos entre la Nación, sus entes descentralizados y las provincias	312
§ 278.	Relaciones interadministrativas con sujetos no estatales	312
§ 279.	Actos administrativos en las relaciones interadministrativas	312

PARTE TERCERA**CONTROLES ADMINISTRATIVOS****CAPÍTULO X****DEL CONTROL ADMINISTRATIVO****A) CONTROL EN GENERAL**

§ 280.	Administración contemporánea y control	317
§ 281.	Modos y fundamentos del control de legitimidad	318
§ 282.	Controles preventivos y represivos	318

INDICE GENERAL

XXIII

§ 283.	Control de legalidad y de oportunidad	319
§ 284.	Figuras típicas de control administrativo	321

B) DE LOS MEDIOS DE CONTROL EN PARTICULAR**1) VIGILANCIA**

§ 285.	Concepto	322
§ 286.	Límites de la vigilancia	323

2) AUTORIZACIÓN

§ 287.	Concepto	324
§ 288.	Autorización a un órgano administrativo	325

3) APROBACIÓN

§ 289.	Concepto	326
§ 290.	Efectos de la aprobación	326

4) EL "VISTO BUENO"

§ 291.	Concepto	328
--------	----------------	-----

5) AVOCACIÓN

§ 292.	Concepto	328
--------	----------------	-----

6) SUSPENSIÓN

§ 293.	Concepto	329
§ 294.	La ejecutoriedad	329
§ 295.	Requisitos para la suspensión	329
§ 296.	Del efecto no suspensivo de los recursos administrativos	330
§ 297.	De la legitimación para pedir la medida	331
§ 298.	La suspensión en interés del Estado	331

XXIV**ÍNDICE GENERAL****7) INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA**

§ 299.	Concepto	332
§ 300.	Efectos	332
§ 301.	Intervención de los entes descentralizados	332
	a) Gravedad	333
	b) Temporalidad	333
§ 302.	Requisitos	333

8) RECURSOS Y RECLAMOS

§ 303.	Remisión	334
--------	----------------	-----

9) ÓRGANOS DE CONTROL ECONÓMICO

§ 304.	Necesidad de control	334
§ 305.	Contabilidad y presupuesto	335
	a) Partida	336
	b) Orden de disposición	336
	c) Compromiso	336
	d) Liquidación	336
§ 306.	La Contaduría General de la Nación	337
§ 307.	Tribunal de Cuentas de la Nación	337
§ 308.	Los juicios de responsabilidad y de cuentas ..	339
§ 309.	Sindicatura General de Empresas Públicas	340

CAPÍTULO XI**RECURSOS Y RECLAMOS ADMINISTRATIVOS****A) RECURSOS ADMINISTRATIVOS****1) PARTE GENERAL**

§ 310.	Razón de este capítulo	343
§ 311.	Los recursos y la alteración al orden jurídico ..	344
§ 312.	Procedimiento administrativo	345
§ 313.	Los recursos y la función jurisdiccional	346

ÍNDICE GENERAL

XXV

§ 314.	Índole de las normas reguladoras	347
§ 315.	El derecho de defensa	348
§ 316.	El informalismo	348
§ 317.	Vistas	349
§ 318.	Plazos	349
§ 319.	Especies de actos impugnables	350
§ 320.	Situación contenciosa y causación de estado ..	351
§ 321.	Actos de alcance general	353
§ 322.	Los contratos	354
§ 323.	Los hechos	354
§ 324.	Hechos precedidos de acto individual previo y definitivo	355
§ 325.	Hechos sin acto individual previo o vía de hecho y plazo para la acción judicial	356
§ 326.	Legitimación activa	357
§ 327.	Exclusión de los órganos administrativos	359
§ 328.	Participación de terceros	359
§ 329.	Denegatoria por silencio	360
§ 330.	Suspensión de los efectos del acto	362

2) TRÁMITE DE LOS RECURSOS

§ 331.	Iniciación y formas	364
§ 332.	Plazos	365
§ 333.	Competencia	365
§ 334.	Prueba	366
§ 335.	La resolución final	366
§ 336.	Otra vez sobre la denegatoria por silencio	366
§ 337.	El pedido de pronto despacho como facultativo	367
§ 338.	Situaciones confusas	369
§ 339.	Denegación de hecho	370

B) DE LOS RECURSOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
EN ESPECIAL

§ 340.	División de los recursos	370
--------	--------------------------------	-----

1) RECONSIDERACIÓN

§ 341.	Concepto	371
§ 342.	Contra qué actos procede	371

XXVI

INDICE GENERAL

§ 343.	Plazo para interponerlo y resolverlo	371
§ 344.	Reconsideración del artículo 100	372
§ 345.	Reconsideración en instancias inferiores	372

2) APELACIÓN

§ 346.	Concepto	373
	a) Menor	373
	b) Mayor	374
§ 347.	Plazos para recurrir y decidir	374
§ 348.	Recurso de apelación después del de reconsi- deración	375

3) JERÁRQUICO

§ 349.	Concepto	376
§ 350.	Actos contra los cuales se interpone	376
§ 351.	Modo de interponerlo	376
§ 352.	Planteo por grados sucesivos	377
§ 353.	Planteo subsidiario	377
§ 354.	Planteo directo	377
§ 355.	Jerárquico tácito	377
§ 356.	Plazo para interponerlo y resolverlo	378
§ 357.	Órgano que lo resuelve	378
§ 358.	Órgano de tramitación	378
§ 359.	Actos de subsecretario y secretario	379
§ 360.	La reserva para el recurso jerárquico	380

4) REVISIÓN

§ 361.	Concepto	380
§ 362.	Supuestos de la procedencia	381
§ 363.	Plazos	381
§ 364.	Los actos que causan estado	381

5) ACLARATORIA

§ 365.	Procedencia	382
§ 366.	Plazos	382

ÍNDICE GENERAL

XXVII

6) QUEJA

§ 367.	Concepto	382
§ 368.	Defectos de trámite	383
§ 369.	Incumplimiento de plazos	383
§ 370.	Plazos	384

7) RECURSO INDIRECTO CONTRA LOS ACTOS GENERALES

§ 371.	Introducción al tema	384
§ 372.	Caso de reglamento bien aplicado	385
§ 373.	Plazos	386
§ 374.	Efectos	386

8) RECURSOS CONTRA LOS ACTOS JURISDICCIONALES

§ 375.	Una cuestión resuelta	386
§ 376.	Sentido del artículo 99	387

C) RECURSOS EN O CONTRA DE ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS

§ 377.	Entes descentralizados	390
--------	------------------------------	-----

1) RECURSOS INTERNOS

§ 378.	Concepto	391
--------	----------------	-----

2) RECURSOS EXTERNOS

§ 379.	Concepto	392
§ 380.	Alzada	392
§ 381.	Alzada y acción judicial	394
§ 382.	Alcance de la alzada	396
§ 383.	Plazos y otras cuestiones	397

3) RECLAMOS ADMINISTRATIVOS

§ 384.	Reclamo impropio y propio	397
--------	---------------------------------	-----

XXVIII**INDICE GENERAL****4) RECLAMO IMPROPIO**

§ 385.	Concepto	398
§ 386.	Plazos	400
§ 387.	Prueba	400
§ 388.	Recursos administrativos	400
§ 389.	Alcance de la decisión	401
§ 390.	Acción judicial	401

5) RECLAMO PROPIO

§ 391.	Concepto	403
§ 392.	Vía recursiva y reclamatoria	403
§ 393.	Contenido del reclamo propio	405
§ 394.	Autoridad competente	405
§ 395.	Plazos	406
§ 396.	Casos en que no procede	407

D) PLAZOS PARA LA ACCIÓN JUDICIAL

§ 397.	Dos especies de acción judicial	408
§ 398.	Recurso	409
§ 399.	Demanda	410
§ 400.	Interrupción del plazo para accionar	413

E) AMPARO POR MORA

§ 401.	Concepto	414
§ 402.	Antecedentes	414
§ 403.	Contra qué funcionarios procede	414
§ 404.	Legitimación	415
§ 405.	Interés para obtener amparo	415
§ 406.	Qué resoluciones morosas son exigibles por amparo	415
§ 407.	La mora	415
§ 408.	Apelación	416

F) IMPUGNABILIDAD MARGINAL

§ 409. Impugnabilidad marginal de actos jurídicos administrativos	417
---	-----

PARTE CUARTA**PODER DE POLICÍA, SERVICIO PÚBLICO Y PROTECCIÓN DEL ADMINISTRADO****CAPÍTULO XII****PODER DE POLICÍA EN GENERAL****A) INTRODUCCIÓN**

§ 410. Enfoque liminar	421
a) Amplísima	421
b) Amplia	421
c) Estricta	421
§ 411. El concepto en el Estado de derecho individualista	422
§ 412. El concepto en el Estado de derecho de bienestar	423
§ 413. Crítica	423
§ 414. Policía y el poder de policía	425
§ 415. El poder de policía y quiénes lo ejercen	425
§ 416. Sistema dogmático para el tema	426

B) MATERIA

§ 417. División	426
-----------------------	-----

C) MEDIOS DE EJERCICIO

§ 418. Un capítulo de la normación jurídica	427
---	-----

XXX**INDICE GENERAL**

§ 419.	Prestaciones, sanciones, medidas de urgencia, hechos	427
§ 420.	Prestaciones	427
§ 421.	Especie de prestaciones	428
§ 422.	Sanciones	428
§ 423.	Medidas preventivas	428
§ 424.	Órdenes, autorizaciones y permisos	429
§ 425.	La orden administrativa de policía	429
§ 426.	La autorización o licencia y permiso de policía	430

D) LIMITACIONES AL PODER DE POLICÍA

§ 427.	Capítulo del tema de las limitaciones a la libertad	430
§ 428.	Requisitos para las limitaciones de policía	431

E) POLICÍA LEGISLATIVA Y EMERGENCIA

§ 429.	Situaciones y poderes	433
§ 430.	Reglas en materia de policía legislativa de emergencia	434
§ 431.	Síntesis	434

F) POLICÍA Y PODERES DE RESERVA DEL EJECUTIVO

§ 432.	Decretos autónomos	435
§ 433.	Las situaciones de urgencia	436

G) EJECUTORIEDAD DE LAS ÓRDENES DE POLICÍA

§ 434.	Ejecutoriedad propia e impropia	438
§ 435.	Ejecutoriedad propia del acto de policía	439
§ 436.	Desobediencia de una orden de policía	440

CAPÍTULO XIII

LAS PRESTACIONES Y SANCIONES DE POLICÍA

A) PRESTACIONES

§ 437.	El tema	443
§ 438.	Relación textual entre prestación, infracción y sanción	444

B) DE LA COACCIÓN DE POLICÍA Y FORMAS DE EJERCICIO

§ 439.	La coacción y sus formas	444
--------	--------------------------------	-----

1) LA COACCIÓN DIRECTA

§ 440.	Concepto	445
§ 441.	Estado de necesidad	446
§ 442.	Coacción previa orden	446
§ 443.	Coacción preventiva y represiva	447
§ 444.	Secuestro	447
§ 445.	Detención preventiva	448
§ 446.	Allanamiento	448
§ 447.	Clausura cautelar	448
§ 448.	Intervención	449
§ 449.	Demolición precaucional	450
§ 450.	Ejecutoriedad administrativa propia de las medidas precedentes	450

2) MEDIDAS COACTIVAS SANCIONATORIAS

§ 451.	Coacción directa sustitutiva	451
§ 452.	Coacción indirecta en proceso contraven- cional	451
§ 453.	La contravención o falta	451
§ 454.	Distinción entre delitos y contravenciones	451
§ 455.	Otras modalidades de la contravención	452

XXXII**INDICE GENERAL****C) DE LAS SANCIONES DE POLICÍA EN ESPECIAL**

§ 456.	Ampliación del tema	453
--------	---------------------------	-----

1) SANCIONES SOBRE LA PERSONA

§ 457.	Especies	454
§ 458.	Inhabilitación	454
§ 459.	Privación de libertad	454
§ 460.	Retiro de personalidad jurídica	454
§ 461.	Caducidad de inscripción en registros públicos	455

2) SANCIONES SOBRE EL PATRIMONIO

§ 462.	Multa	455
	a) Multas penales	455
	b) Multas administrativas	455
	c) Fiscales	455
	d) Disciplinarias	455
§ 463.	Clausura	456
§ 464.	Decomiso	457
§ 465.	Demolición sancionatoria	457
§ 466.	Caducidad de autorizaciones y permisos	457

D) TRANSFERENCIA DEL PODER DE POLICÍA

§ 467.	Capítulo del tema de la delegación	457
--------	--	-----

E) LEGITIMIDAD Y RAZONABILIDAD DE LOS ACTOS DE COACCIÓN SANCIONATORIA

§ 468.	Legitimidad	458
§ 469.	La ley y su acto de aplicación deben ser razonables	458

ÍNDICE GENERAL

XXXIII

CAPÍTULO XIV

MATERIAS DE POLICÍA ADMINISTRATIVA

A) DIVISIÓN

§ 470.	Policía administrativa	461
§ 471.	Por razón de la jurisdicción	461
§ 472.	Por razón de los fines	461
§ 473.	Por razón de la materia	462
§ 474.	Por razón de las formas de actividad	462

B) POLICÍA DE SEGURIDAD

§ 475.	El concepto estricto de policía	462
--------	---------------------------------------	-----

C) POLICÍA ARMADA DE SEGURIDAD

§ 476.	Especies	463
§ 477.	Policía Federal	463
§ 478.	Gendarmería nacional	464
§ 479.	Policía marítima y fluvial	464

D) POLICÍA DE LAS PERSONAS

§ 480.	Identificación	464
§ 481.	Policía de profesiones y oficios	465
§ 482.	Policía de mendicidad y vagancia	465
§ 483.	Policía de extranjeros	465
§ 484.	Policía de las personas colectivas	466

E) POLICÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

§ 485.	La actividad controlada	468
§ 486.	Policía económica de precios	468

XXXIV**INDICE GENERAL**

§ 487.	Sistemas de control de precios	470
§ 488.	Consecuencias patrimoniales para el Estado ..	470

F) POLICÍA DEL DERECHO DE REUNIÓN

§ 489.	Concepto	471
§ 490.	Especies de reuniones	472
§ 491.	El objeto de la reunión	472
§ 492.	Reglamentación	472
§ 493.	Requisitos para el ejercicio del derecho	473

G) POLICÍA DE CULTOS

§ 494.	La Constitución y la libertad de conciencia y de cultos	474
§ 495.	Alcance de las limitaciones	474
§ 496.	Otras limitaciones	475
§ 497.	Registro	475

H) POLICÍA DE PRENSA

§ 498.	Alcance de la libertad	476
§ 499.	Aplicación del Código Penal en las provincias	477
§ 500.	La censura previa	477
§ 501.	La censura en la radiodifusión	478

I) POLICÍA DEL CINE

§ 502.	La actividad controlada	479
§ 503.	El control de policía	479

J) POLICÍA DE RADIODIFUSIÓN: LEYES 19.798 Y 22.285

§ 504.	La actividad controlada	480
§ 505.	Competencia para ejercer la policía	481
§ 506.	Modalidades generales de la policía	481

ÍNDICE GENERAL

XXXV

§ 507.	De la índole jurídica de la actividad privada ..	482
§ 508.	Calidades personales del licenciatario	483
§ 509.	Órgano de control	484

**K) LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA
EN INTERÉS PÚBLICO**

§ 510.	Limitaciones y poder de policía	484
§ 511.	Concepto de limitación administrativa	485
§ 512.	Fundamento	486
§ 513.	Restricción	486
§ 514.	Materia de la restricción	486
§ 515.	Formas de establecerla	487
§ 516.	Legalidad y razonabilidad	487
§ 517.	Características jurídicas de la restricción	488
§ 518.	Servidumbres administrativas	488
§ 519.	Modos de constituirse	489
§ 520.	Extinción	490
§ 521.	Expropiación	490
§ 522.	Efectos de la expropiación	490
§ 523.	Figura de derecho público	490
§ 524.	Requisitos constitucionales	490
§ 525.	La expropiación como figura de posible extensión analógica	491
§ 526.	Requisición	491

CAPÍTULO XV

**PROTECCIÓN JUDICIAL
CONTRA EL PODER DE POLICÍA**

§ 527.	El poder de policía y sus peligros	493
§ 528.	Abuso en las leyes de policía	493
§ 529.	Abuso en el ejercicio por acto administrativo ..	494
§ 530.	Poder de policía no es forzosamente poder discrecional	495

XXXVI**ÍNDICE GENERAL**

§ 531.	Demandas y recursos contra la Municipalidad	498
§ 532.	Amparos judiciales contra la Municipalidad ..	500
§ 533.	Demandas y recursos contra la Nación	500
§ 534.	Amparos en el orden nacional	502
§ 535.	Acciones posesorias e interdictos	502
§ 536.	Recurso extraordinario y poder de policía	505
§ 537.	Restricciones administrativas a la propiedad ..	506
§ 538.	Servidumbres administrativas	507
§ 539.	Expropiación	508

CAPÍTULO XVI**EL SERVICIO PÚBLICO****A) DEFINICIÓN**

§ 540.	Concepto	509
§ 541.	Análisis de la definición	510
	a) Prestación obligatoria	510
	b) De cosas o servicios	511
	c) Individualizada y concreta	511
	d) Para la satisfacción de necesidades colectivas y primordiales	512
	e) Por la Administración	513
	f) O por particulares	513
	g) Bajo un régimen de derecho público	513

B) DIVISIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

§ 542.	Especies	514
§ 543.	Esenciales y no esenciales	515
§ 544.	Propios e impropios	515
§ 545.	Obligatorios y facultativos	516
§ 546.	“Uti singuli” y “uti universi”	516

INDICE GENERAL

XXXVII

C) CARACTERES DEL SERVICIO PÚBLICO

§ 547.	Concepto	516
§ 548.	Continuidad	517
§ 549.	Regularidad	517
§ 550.	Igualdad	517
§ 551.	Generalidad	518
§ 552.	Obligatoriedad del suministro	518

**D) CREACIÓN, ORGANIZACIÓN, MODIFICACIÓN
Y SUSPENSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

§ 553.	Creación del servicio	519
§ 554.	La creación monopólica	520
§ 555.	Organización del servicio público	520
§ 556.	Supresión del servicio público	522

E) PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SERVICIO PÚBLICO

§ 557.	Existencia de ciertos principios	522
§ 558.	Modificación de la organización y funcionamiento	522
§ 559.	Situación de los bienes	523
§ 560.	Las prerrogativas del poder	524

F) EL USUARIO Y EL SERVICIO PÚBLICO

§ 561.	Situaciones posibles	524
§ 562.	De la relación jurídica	525

G) PROTECCIÓN DEL ADMINISTRADO Y DEL USUARIO

§ 563.	Administrado y usuario	526
§ 564.	Administrado	526
§ 565.	Usuario	527
§ 566.	Irrazonabilidad de tarifas	527

XXXVIII**ÍNDICE GENERAL****H) RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

§ 567.	El costo del servicio y su financiación	528
§ 568.	Tasa y tarifa	528
§ 569.	Tarifa justa y razonable	529
§ 570.	Protección judicial contra tarifas irrazo- nables	531
§ 571.	Aprobación y publicación	532

I) SOBRE NUESTROS SERVICIOS PÚBLICOS

§ 572.	Un síntoma de decadencia	533
§ 573.	Un posible sistema de reorganización	533

CAPÍTULO XVII**LA DEMANDA CONTENCIOSOADMINISTRATIVA****A) INTRODUCCIÓN**

§ 574.	Objeto de este estudio	537
§ 575.	Características generales del sistema nacio- nal	540

B) CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD

§ 576.	Concepto	543
§ 577.	Acto administrativo denegatorio	543
§ 578.	Acto definitivo	544
§ 579.	Pretendida lesión de derechos subjetivos	544
§ 580.	Acto que cause estado	545
§ 581.	Resolución de oficio por el Poder Ejecutivo ..	545
§ 582.	Resolución del Poder Ejecutivo a raíz de pedi- mento originario	546
§ 583.	Acto dictado por un órgano inferior, pero con competencia final	546

INDICE GENERAL

XXXIX

§ 584. Actos dictados en resolución de recursos administrativos	547
§ 585. Actos reiterativos de otro consentido	547
§ 586. Los requisitos especiales y las excepciones previas	547
§ 587. El plazo de caducidad	548

C) CONTROL JUDICIAL DE PODER DISCRECIONAL

§ 588. El poder discrecional administrativo	550
§ 589. La posibilidad de control judicial	551
<i>Bibliografía</i>	555