

# LA EXPROPIACIÓN MEDIANTE LA REVOCACIÓN POR OPORTUNIDAD, MÉRITO Y CONVENIENCIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

POR SANTIAGO MAQUEDA FOURCADE<sup>1</sup>

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La revocación del acto administrativo por la propia Administración, por sí y ante sí, es una figura propia del Derecho Administrativo. En el orden federal, la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (LNPA) distingue la terminación del acto administrativo según su fundamento: por un lado, la revocación por razones de invalidez del acto (también llamada *anulación*); y, por otro, la revocación, modificación o sustitución por razones de oportunidad, mérito y conveniencia (llamada, propiamente, *revocación*)<sup>2</sup>. Con respecto a esta última figura, el art. 18 de la LNPA dispone en su oración final que el acto administrativo regular “[t]ambién podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados”. Esta figura tiene lugar cuando, por razones de interés público (“oportunidad, mérito y conveniencia”), “con el fin de adaptar su accionar a las nuevas circunstancias de hecho [...], a la nueva valoración de estas últimas, o a las actuales exigencias del interés público”<sup>3</sup>, la Administración Pública revoca, modifica o sustituye un acto administrativo.

En este artículo se pretende analizar esta figura legal a la luz de los principios constitucionales vinculados con el derecho de propiedad y la

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios de Fabián Canda y Santiago Castro Videla respecto de las cuestiones analizadas en este trabajo.

<sup>2</sup> Sobre la terminología relativa a la revocación y la anulación, cfr. JULIO R. COMADIRA, *La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada “cosa juzgada administrativa”*, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, p. 17.

<sup>3</sup> JULIO R. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, T. I, La Ley, 2002, p. 387.

expropiación. En efecto, la Constitución nacional establece en su art. 17 que la propiedad “es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”.

Al mismo tiempo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con jerarquía constitucional desde la reforma de 1994, establece en su art. 21(2) que: “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

Por eso, en la medida en que un acto administrativo genere derechos subjetivos a favor de un particular, su revocación parecería afectar derechos patrimoniales que estarían protegidos por la Constitución y, por ello, actuaría como una forma de expropiación. En ese sentido, aquí sostendrá que la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia tiene carácter expropiatorio y, por ende, le resultan aplicables las exigencias y limitaciones constitucionales de la expropiación. La admisión de dicho criterio, en consecuencia, parecería sembrar dudas sobre la constitucionalidad de dicha figura tal como ha sido receptada por la LNPA. Esta aseveración es relevante, pues, como se verá, para el criterio imperante en la doctrina y la jurisprudencia se trata de una potestad inherente o implícita de la Administración y que, por ello, no es un supuesto de expropiación<sup>4</sup>.

Para tales efectos, inicialmente se expondrán las distintas posturas doctrinales y jurisprudenciales vinculadas con la cuestión, para después pasar a analizar dicha cuestión a la luz de los principios constitucionales aplicables respecto de los derechos de propiedad y la expropiación. Para finalizar, se sintetizarán las conclusiones obtenidas.

<sup>4</sup> Cfr., en tal sentido, BARTOLOMÉ FIORINI, *Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, 1969, ps. 213 y 217, y *Derecho Administrativo*, T. I, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 1995, p. 580; RAMÓN PARADA, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Estudios, comentarios y texto de la Ley N° 30/92, de 26 de noviembre*, Madrid, 1993, p. 353; COMADIRA, *La anulación...*, op. cit., p. 17, y *Procedimientos Administrativos...*, op. cit., p. 389; FABIÁN CANDA, “La revocación por oportunidad del acto administrativo”, en AA.VV., *Acto Administrativo y Reglamento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, RAP, Buenos Aires, 2002, ps. 221-233.

## II. ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL CARÁCTER EXPROPIATORIO DE LA REVOCACIÓN POR OPORTUNIDAD, MÉRITO Y CONVENIENCIA

En términos generales, pueden advertirse dos posturas en torno a la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia y su eventual carácter expropiatorio: (i) una postura mayoritaria, que afirma que se trata de una facultad implícita o inherente de la Administración Pública, que puede ser ejercida aun sin fuente legal expresa, pero que siempre debe ser indemnizada; y (ii) una postura minoritaria, que afirma que se trata de una forma de expropiación que, por ello, corresponde al Congreso y debe regirse por los principios y reglas propios de la expropiación.

### a) *La revocación por oportunidad, mérito y conveniencia como una facultad implícita o inherente de la Administración Pública*

Tanto la doctrina mayoritaria como la Corte Suprema han considerado que la facultad para revocar por razones de oportunidad, mérito y conveniencia es una potestad propia de la Administración que, por ser inherente o implícita<sup>5</sup>, no requiere de consagración legislativa expresa para ser utilizada.

En general, el fundamento de dicha postura se señala en que la Administración tiene por propósito la consecución inmediata y concreta del interés público, el que se vería afectado en caso de mantenerse la vigencia de un acto cuando razones de oportunidad, mérito y conveniencia aconsejen su revocación. Así, como consecuencia de ello, se infiere esta potestad como una potestad *implícita* en la facultad para dictar el acto que es luego revocado –bajo el argumento de que quien puede dictarlo, puede revocarlo–, o bien como una facultad *inherente* a la propia Administración, localizada por ello en los artículos 99, inc. 1, y 100, inc. 1, de la Constitución nacional, que disponen que el Poder Ejecutivo es el responsable político de la Administración general del país y que el Jefe de Gabinete está a cargo de su ejercicio.

Tales han sido los criterios, con sus propios matices, de integrantes de la más calificada doctrina administrativista. En tal sentido, sostiene BARTOLOMÉ FIORINI que dicha facultad es “inherente”<sup>6</sup> y se refiere a los casos en los que el acto “naciendo meritorio deje de serlo al correr el tiempo”, pudiendo en

<sup>5</sup> Sobre la distinción entre facultades inherentes y facultades implícitas, cfr. JORGE AJA ESPIL, *Constitución y poder. Historia y teoría de los poderes implícitos y de los poderes inherentes*, TEA, Buenos Aires, 1987; y ALBERTO BIANCHI, “Algunas notas sobre los poderes implícitos del gobierno”, *El Derecho Constitucional*, 00/01-398.

<sup>6</sup> FIORINI, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 580.

tales casos la Administración “extinguirlo, sustituirlo o modificarlo”<sup>7</sup>. JULIO R. COMADIRA afirma que se trata de una “facultad genérica de la Administración”<sup>8</sup>, dado que “si la función administrativa supone la gestión directa e inmediata del bien común, se debe considerar una potestad inherente o razonablemente implícita en ella, la extinción de actos o contratos que no respondan a las exigencias actuales de ese bien”<sup>9</sup>. También RAMÓN PARADA justifica esta facultad como propia de la Administración afirmando que “la acción de la Administración Pública debe presentar siempre el máximo de coherencia con los intereses públicos y no sólo cuando el acto nace, sino a lo largo de toda su vida”<sup>10</sup>. Y FABIÁN CANDA señala que la potestad para dictar un acto administrativo “no se agota con la emanación del acto originario, sino que comprende el poder de rever la conducta de la Administración cuando así lo exija el interés público”<sup>11</sup>.

Por su parte, MIGUEL S. MARIENHOFF, si bien señala que el fundamento de la revocación por razones de oportunidad, mérito y conveniencia “*es análogo al de la expropiación*, ya que los fundamentos de aquella y de esta –‘interés público’ y ‘utilidad pública’, respectivamente– son equivalentes”, entiende que se trata de una facultad de la Administración que por ello “puede ser declarada cuando el *interés público* así lo requiera, es decir en cualquier momento, tal como ocurre en materia expropiatoria”<sup>12</sup>.

También la Corte Suprema consideró, ya antes de la vigencia del actual art. 18 de la LNPA, que esta era una potestad propia de la Administración que no requería de consagración legislativa expresa. Así, en “Pustelnik” (1975)<sup>13</sup> convalidó la revocación de un permiso de construcción por “motivos de oportunidad, mérito o conveniencia”<sup>14</sup>, en función del cambio del derecho objetivo en el que se había basado el otorgamiento de dicho permiso, y aun cuando ninguna norma expresa autorizara su revocación. La Corte rechazó allí los planteos vinculados a la violación del derecho de propiedad, dado que ello “carece ya de sustancia porque la revocación por las razones dichas deja abierta a los afectados el derecho de obtener indemnización por el daño que se

<sup>7</sup> Ídem, p. 581.

<sup>8</sup> COMADIRA, *La anulación...*, op. cit., p. 17.

<sup>9</sup> COMADIRA, *Procedimientos Administrativos...*, op. cit., p. 389.

<sup>10</sup> RAMÓN PARADA, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Estudios, comentarios y texto de la Ley N° 30/92, de 26 de noviembre*, Madrid, 1993, p. 353.

<sup>11</sup> CANDA, “La revocación...”, op. cit., p. 225.

<sup>12</sup> MIGUEL MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. IV, 6ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980, N° 516. Cfr., también, ídem, N° 511.

<sup>13</sup> “Pustelnik”, Fallos 293-133 (1975).

<sup>14</sup> Ídem, considerando 18.

probare”<sup>15</sup>, derecho que “reconoce fuente directa en la garantía constitucional de la propiedad”<sup>16</sup> y que por ello puede reclamarse aun cuando la indemnización no hubiese sido previamente pagada o liquidada por el acto revocatorio<sup>17</sup>.

Como se ve, la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia de actos administrativos ha sido mayoritariamente considerada, por la doctrina y la jurisprudencia, como una potestad inherente de la Administración, que por tanto existe incluso cuando no esté consagrada legalmente, sin perjuicio de que actualmente está receptada por el art. 18 de la LNPA.

*b) La revocación por oportunidad mérito y conveniencia como una forma de expropiación*

Paralelamente a los criterios mayoritarios expuestos en el acápite anterior, existe una corriente minoritaria que sostiene que la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia es una forma de expropiación que, por ello, implica el ejercicio de una potestad propia del Congreso –y, en los ámbitos provinciales, de las legislaturas locales– y no de la Administración.

En tal sentido se ha manifestado en nuestro ámbito AGUSTÍN GORDILLO, afirmando que debe aplicarse el régimen de la expropiación a “[t]oda forma de sustitución de un derecho amparado, por la garantía constitucional de la propiedad, por una indemnización”<sup>18</sup>, por lo que la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia debe regirse por las reglas y principios aplicables a la expropiación<sup>19</sup>. Asimismo, JUAN C. CASSAGNE sostuvo que el fundamento de la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia “es similar a la expropiación, donde el interés privado cede frente al interés público por causa de ‘utilidad pública’”<sup>20</sup>, y posteriormente afirmó que “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 el interés público que funda la revocación por razones de oportunidad, en virtud de la exigencia que prescribe el art. 17 de la CN”<sup>21</sup>. En similar sentido, MÁXIMO FONROUGE ha dicho que se

<sup>15</sup> Ídem, cons. 19.

<sup>16</sup> Ídem, cons. 20.

<sup>17</sup> Cfr. ídem, cons. 20-22.

<sup>18</sup> AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, 9ª edición, T. 3, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2009, ps. VI-33.

<sup>19</sup> Cfr. ídem, ps. VI-32-34 y XIII-21-22.

<sup>20</sup> JUAN C. CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, 4ª edición, T. II, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 1994, p. 267.

<sup>21</sup> Ídem, 7ª edición, T. II, LexisNexis, Buenos Aires, 2002, p. 277.

trata de una “facultad cuasi expropiatoria a la Administración, sin una ley de utilidad pública que así lo declare”<sup>22</sup>, y JUAN GONZÁLEZ MORAS ha analizado diversas cuestiones vinculadas a la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia considerándola como una forma de expropiación de derechos de propiedad<sup>23</sup>.

### III. DERECHO DE PROPIEDAD, EXPROPIACIÓN, Y REVOCACIÓN POR OPORTUNIDAD, MÉRITO Y CONVENIENCIA

Expuesto el estado de la cuestión en el acápite anterior, se procederá ahora a analizarla a la luz de los principios constitucionales relativos al derecho de propiedad y a la expropiación. A nuestro juicio, debe ser este el punto de partida del análisis; esto es, debe partirse de las características de los derechos involucrados, para así determinar el régimen constitucional aplicable para su protección, y desde allí analizar qué implica la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia respecto de tales exigencias constitucionales. Por eso, empezaremos analizando cuál es el *status* constitucional de los derechos con fuente en actos o contratos administrativos, para de allí pasar a qué debe entenderse por “expropiación” según la Constitución. Tales elementos permitirán entonces analizar adecuadamente si la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia es una forma de expropiación, y qué consecuencias se derivan de ello.

#### a) *Derechos de propiedad y derechos con fuente en un acto administrativo*<sup>24</sup>

El acto administrativo es una declaración de un ente u órgano estatal, o no estatal en ejercicio de una función administrativa, que genera efectos

<sup>22</sup> MÁXIMO FONROUGE, “La indemnización en la revocación del contrato administrativo por razones de interés público,” en AA.VV., *Cuestiones de contratos administrativos*, Jornadas de la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000, ps. 554-557.

<sup>23</sup> Cfr. JUAN GONZÁLEZ MORAS, “Los tratados supraconstitucionales y su aplicación al cuántum de la indemnización en la revocación del acto por razones de oportunidad, mérito y conveniencia”, en AA.VV., *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, RAP, Buenos Aires, 2009.

<sup>24</sup> En lo que refiere al derecho de propiedad según su noción constitucional, en este acápite realizamos resumen y adaptación de SANTIAGO CASTRO VIDELA - SANTIAGO MAQUEDA FOURCADE, “El derecho de propiedad privada y libertad económica y los controles de precios máximos”, capítulo en S. ELÍAS, L. GROSSMAN, S. LEGARRE y J. RIVERA (h.), *Tratado de los derechos constitucionales*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, en prensa (publicación estimada para el año 2014).

jurídicos directos respecto de uno o más individuos<sup>25</sup>. Tales efectos pueden implicar, entre otras variantes, el otorgamiento de prestaciones, facultades o beneficios a favor de aquellos<sup>26</sup>. Ahora bien, tales prestaciones, facultades, o beneficios que otorgue o reconozca un acto administrativo a favor de un particular constituyen, en la medida en que sean susceptibles de apreciación pecuniaria, y como regla general, un *derecho de propiedad*. Según el caso, se tratará de derechos que no podrían haberse ejercido con anterioridad al dictado del acto administrativo (derecho que se obtendría mediante la *concesión*), o bien se tratará de derechos que se titularizaban con anterioridad, pero no podían ejercerse sin la previa autorización administrativa (mediante *licencias, autorizaciones, etcétera*)<sup>27</sup>.

En ambos casos, *el derecho que se obtenga a raíz del acto administrativo, en tanto se trate de un derecho de propiedad, por eso mismo estará protegido por el derecho constitucional de propiedad privada y libertad económica, receptado por el art. 17 de la Constitución*<sup>28</sup>. Esto surge de la jurisprudencia

<sup>25</sup> Véanse las definiciones, con diferencias de matices, de MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª edición, T. II, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1988, p. 260; JULIO R. COMADIRA, *El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 5; RODOLFO BARRA, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, Ábaco, Buenos Aires, 1998, ps. 643-644; y TOMÁS HUTCHINSON, *Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549*, 8ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2006, p. 84. Las diferencias principales en cuanto a la concepción del acto administrativo en la Argentina versan sobre: (i) si los actos de carácter bilateral pueden ser acto administrativo (v. gr., un contrato administrativo); y (ii) si los actos con efectos jurídicos abstractos o generales (i. e., que afectan a una pluralidad indeterminada de situaciones). Cfr. la síntesis de la discusión realizada en MIGUEL S. MARIENHOFF, op. cit., ps. 222-259.

<sup>26</sup> La declaración contenida en un acto administrativo puede: (i) imponer una voluntad estableciendo una conducta como obligatoria, permitida o prohibida –v. gr., el otorgamiento de un permiso para utilizar el espacio público–; (ii) definir un determinado concepto jurídico –v. gr., la regulación de qué se entiende por “situación de desamparo”–; (iii) efectuar un juicio de valor –v. gr., la revocación de un acto por razones de oportunidad, mérito y conveniencia–; o (iv) constatar un hecho –v. gr., el otorgamiento de un título universitario–. Cfr. COMADIRA, *El acto administrativo...*, op. cit., p. 5-8. Cfr., asimismo, SANTIAGO MAQUEDA FOURCADE, “Los elementos del acto administrativo y la concepción tomista de la ‘ley’”. El fundamento filosófico de las exigencias de validez y eficacia de los actos administrativos”, *El Derecho*, 243-847 (2011), ps. 847-861.

<sup>27</sup> Sobre la distinción de ambos supuestos y, por ende, de ambas formas de actuación administrativa de poder de policía, cfr. CANDA, “La revocación...”, op. cit., ps. 228-230; y, del mismo autor, “Régimen jurídico de la actividad de policía”, en AA.VV., *Servicio público, policía y fomento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004.

<sup>28</sup> Hemos expuesto esta noción unificada del “derecho de propiedad privada y libertad económica” en CASTRO VIDELA - MAQUEDA FOURCADE, “El derecho de propiedad privada y libertad económica...”, op. cit. Allí explicamos que deben unificarse tales nociones, pues “el

tradicional de la Corte Suprema establecida en “Bourdieu c/ Municipalidad de la Capital” (1925)<sup>29</sup>, según la cual: “todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones privadas *sea que nazca de actos administrativos*, integra el concepto constitucional de propiedad a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en el goce del mismo”<sup>30</sup>.

Se advierte así que los derechos de propiedad protegidos constitucionalmente son amplísimos en su variedad, y se identifican con la noción civilista de “bienes” en el sentido de todo objeto, material o inmaterial, “susceptible de valor”<sup>31</sup>. Este enfoque, por tanto, permite hablar a nivel infraconstitucional de distintos derechos de propiedad (derechos reales, derechos personales, derechos intelectuales, derechos con origen en una sentencia o en la ley, los derechos previsionales, etcétera) que están protegidos por el derecho constitucional de propiedad privada y libertad económica, desde el momento en que el particular “bajo la vigencia de una ley [...] ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en esa ley para ser titular de un determinado derecho”<sup>32</sup>.

Bajo tales criterios, la Corte Suprema incluyó en el citado “Bourdieu” (1925), dentro de los derechos de propiedad, a aquellos que “nazca[n] de actos administrativos, estando por ello sujetos a sus garantías de protección”<sup>33</sup>. Ello, sin perjuicio de la existencia de permisos precarios de uso del dominio público, los que por su propia naturaleza son revocables sin dar derecho a indemnización.

---

derecho constitucional de propiedad privada permite adquirir y titularizar los distintos derechos de propiedad (derechos reales, personales, intelectuales, etc., sea que su adquisición derive de una sentencia, una ley, un contrato, etc.), incorporándolos al patrimonio; y a la vez, la libertad económica permite usar, gozar y disponer de tales derechos de propiedad (entre otras formas, a través de la libertad contractual, de ejercer toda industria lícita y de comerciar), disposición que a su vez permite la adquisición, modificación y extinción de otros derechos de propiedad mediante su intercambio” (*ibidem*).

<sup>29</sup> Fallos 145:307 (1925).

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Cfr. arts. 2311 y 2312, Código Civil. Hay así una semejanza entre la noción jurídica de “bien” y la noción económica de “bien”, pues en economía la noción de “bien” se refiere a todo “medio empleado para satisfacer una necesidad” (GABRIEL ZANOTTI, *Introducción a la Escuela Austríaca de Economía*, Unión Editorial, Buenos Aires, 2012, p. 43) de una persona determinada y, por ende, susceptible de valoración económica –no necesariamente pecuniaria o monetaria–.

<sup>32</sup> “De Martín c/ Banco Hipotecario Nacional”, Fallos 296:723 (1976).

<sup>33</sup> Fallos 145:307 (1925).

zación<sup>34</sup>. En este sentido, ALBERTO BIANCHI ha explicado que: “cuando la Administración dicta un acto administrativo que genera prestaciones, o más aún, derechos subjetivos a favor de un particular, ha incorporado en el patrimonio de este un cierto derecho. Ese derecho, en la medida en que es susceptible de apreciación económica integra el concepto constitucional de propiedad según el art. 17 de la Constitución nacional”<sup>35</sup>.

Por lo expuesto, se puede señalar preliminarmente que los derechos patrimoniales con origen en actos administrativos integran el derecho de propiedad en sentido constitucional y, por ende, están sujetos a las protecciones constitucionales que les otorgan el art. 17 de la Constitución nacional y el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

*b) Privación de derechos de propiedad, expropiación, y revocación de actos administrativos por oportunidad, mérito y conveniencia*<sup>36</sup>

Ahora bien, si los intereses susceptibles de apreciación pecuniaria reconocidos u otorgados por un acto administrativo son derechos de propiedad, lógicamente se sigue de ello que su titular sólo puede verse privado de tales derechos por las vías previstas por la Constitución nacional al establecer los límites constitucionales que los protegen.

*1. Los medios constitucionales de privación de derechos de propiedad*

Al respecto, debe destacarse que la Constitución prevé, al menos<sup>37</sup>, tres medios legales para privar legítimamente de derechos de propiedad, a saber: (i) de forma general a la población, mediante los *tributos* (arts. 4, 16, 17 y 75, incs. 1, 2 y 3, Constitución nacional); (ii) de forma particular y pagando la

<sup>34</sup> Cfr., entre otros, “Boccará”, Fallos 277:225 (1970).

<sup>35</sup> ALBERTO BIANCHI, “La acción de amparo y los límites de la potestad revocatoria de la Administración Pública”, ED, T. 108, ps. 592-598.

<sup>36</sup> En lo que refiere a la expropiación según su noción constitucional, en este acápite realizamos un resumen y adaptación de SANTIAGO MAQUEDA FOURCADE, “La expropiación” y “Expropiaciones posesorias y expropiaciones regulatorias”, capítulos en S. ELÍAS, L. GROSSMAN, S. LEGARRE, y J. RIVERA (h.), *Tratado de los derechos constitucionales*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, en imprenta (publicación estimada para el año 2014).

<sup>37</sup> Se aclara que son “al menos” tres, pues otras competencias otorgadas al Congreso también podrían implicar, en ciertos casos, formas de privación de derechos de propiedad. Piénsese, en tal sentido, el caso de la expresa facultad para dictar leyes “sobre bancarrotas” (art. 75, inc. 12), siendo que tales leyes generalmente implican una privación de los derechos de propiedad del acreedor, quien ve su derecho reducido, modificado o sustituido conforme a las reglas pautadas por la ley de concursos y quiebras.

debida indemnización, mediante las *expropiaciones* (art. 17, Constitución nacional); y (iii) ante el incumplimiento de regulaciones establecidas legalmente, mediante las *sanciones pecuniarias* (art. 17, Constitución nacional)<sup>38</sup>. El art. 17 de la Constitución es expreso en tal sentido, al indicar que la propiedad es “inviolable” y que nadie puede ser privado de ella sino “en virtud de sentencia fundada en ley”, lo que puede darse en el caso de la “expropiación por causa de utilidad pública” (i. e., *expropiaciones*), las “contribuciones que se expresan en el art. 4” (i. e., *tributos*) y mediante las penas que no impliquen una “confiscación general de bienes” (i. e., *sanciones pecuniarias*). No hay otra forma de privación legítima de derechos de propiedad que no sea una de estas.

## 2. La noción constitucional de expropiación

A este respecto, resulta relevante señalar que el concepto *constitucional* de expropiación no se limita a la noción receptada por la ley 21.499 de Expropiaciones, esto es, a la *transferencia* forzosa de la titularidad de un bien que es *adquirida* por el expropiante o por un tercero. Por el contrario, dicho concepto no incluye limitaciones en torno al objeto de la expropiación ni en cuanto al destino del bien expropiado: *basta con que, de forma no general a la población, se prive de un derecho de propiedad amparado por el derecho de propiedad privada y libertad económica*. La expropiación es así la privación unilateral de un derecho de propiedad, dispuesta por ley, con fines de utilidad pública, y mediando el pago previo de una indemnización<sup>39</sup>.

Esta noción *constitucional* de expropiación surge de la simple lectura del art. 17, que señala en su primera oración que la *propiedad* –cualquier clase de derecho de propiedad, entendido como todo interés susceptible de apreciación patrimonial fuera de la propia vida y la libertad<sup>40</sup>– es *inviolable*, y que sólo se puede *privar* de ella mediante sentencia fundada en ley. La oración siguiente

<sup>38</sup> Esta clasificación de las formas de privación de propiedad encuentra correlato en las distintas formas de “confiscación” receptadas por la Corte Suprema, quien aplica la noción de “confiscación” tanto a (i) tributos que sustraigan una parte sustancial de la renta (*tributos confiscatorios*); (ii) expropiaciones que no sean indemnizadas debidamente (*confiscaciones*); y (iii) sanciones pecuniarias desproporcionadas (*sanciones confiscatorias*). Para ampliar, cfr. MAQUEDA FOURCADE, *La expropiación*, op. cit.

<sup>39</sup> “Expropiación” encuentra su raíz etimológica en el latín *ex-* y *proprio*, refiriendo así a una privación de propiedad. La 22ª edición del DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA la define como “acción y efecto de expropiar” (primera acepción), y define “expropiar” como “Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes” (única acepción).

<sup>40</sup> Cfr. “Bourdieu c/ Municipalidad de la Capital”, Fallos 145:307 (1925).

señala a la *expropiación* como la forma de privar a un sujeto de su propiedad, que será legítima siempre que su utilidad pública sea calificada por ley y previamente indemnizada. En consecuencia, *todo derecho de propiedad* es susceptible, dentro de los límites constitucionales, de ser privado legítimamente a cambio de una indemnización mediante el mecanismo de la expropiación. Y no es necesario que el Estado adquiera el bien en cuestión para que se trate de una expropiación: nuevamente, basta con la simple privación del bien para configurar un supuesto expropiatorio. El énfasis en analizar la expropiación desde su sentido *constitucional* es de importancia fundamental, pues tiene por consecuencia incluir dentro de dicha noción, con todas las consecuencias que ello implica, a las diversas formas de privación indemnizable de derechos de propiedad –sea privación total o parcial de la titularidad, de la tenencia, o de las facultades de uso, goce y disposición que conlleva el derecho– que no sean tributos o sanciones pecuniarias.

Buena parte de la doctrina también se ha pronunciado en forma similar aunque, muchas veces, sin generalizar la noción de “expropiación” a *toda* forma de privación legítima e indemnizable de derechos de propiedad<sup>41</sup>. En particular, ALBERTO SPOTA expresó con contundencia esta idea, al sostener que: “la expropiación comprende todo ataque legítimo al derecho de propiedad, a los elementos que integran el patrimonio de la persona, sea que conduzca a esa mutación del dominio o de algunas de sus facultades [...], sea que acarree cualquier disminución patrimonial, a pesar de que el derecho patrimonial permanezca inmutable”<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Así, se ha señalado la “fuerza expansiva de la noción jurídica de expropiación” que extiende sus principios a “todos los supuestos de privación de la propiedad privada, o de menoscabo patrimonial, por razones de utilidad pública o interés públicos”, esto es, “a todas las hipótesis en que un derecho patrimonial cede por razones de interés público” (MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. IV, 6ª edición, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 1980, N° 1284). Se ha sostenido a su vez que, como pauta general, la Constitución otorga la facultad de “sacrificar derechos patrimoniales por razones de bien común” (JULIO R. COMADIRA, “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima. Principio de juridicidad y responsabilidad del Estado”, en JULIO R. COMADIRA, HÉCTOR ESCOLA y JULIO P. COMADIRA, (coord.), *Curso de Derecho Administrativo*, 2 tomos, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2013, p. 1567); y que el fundamento de la responsabilidad estatal por actividad lícita se encuentra en la expropiación (cfr., entre otros, ALBERTO BIANCHI, “Responsabilidad del Estado por actividad legislativa”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo II*, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000, ps. 211-291).

<sup>42</sup> ALBERTO SPOTA, *Tratado de Derecho Civil*, T. I, vol. 3-4, citado por JULIO R. COMADIRA, “Imprudencia del lucro cesante en casos de responsabilidad del Estado por obrar administrativo lícito: fuerza expansiva de los principios de la expropiación”, en JULIO R. COMADIRA, ESCOLA, Héctor, y JULIO P. COMADIRA (coord.), *Curso de Derecho Administrativo*, 2 tomos, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2013, ps. 1618-1619.

La expropiación se manifiesta entonces por cualquier forma legal que implique la *privación* de un derecho de propiedad. Por expropiación, así, hay que entender no sólo la transferencia coactiva del derecho real de dominio a favor del Estado, sino también todas las formas de regulación que impliquen una “privación”, una “transferencia coactiva”<sup>43</sup>, una “restricción esencial”<sup>44</sup>, o una “supresión”<sup>45</sup> de dicho derecho<sup>46</sup>. Y ello es así, sea que la *privación* del derecho de propiedad privada y libertad económica se refiera, total o parcialmente: (i) a la *titularidad* del derecho; (ii) a las *facultades sustanciales* de uso, goce y disposición que dicho derecho otorga al titular; o (iii) a la *posesión o tenencia* de la cosa en el caso de derechos reales<sup>47</sup>.

### 3. *Carácter expropiatorio de la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia*

Bajo tales premisas, lógico es concluir que la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia de un determinado acto administrativo, *en la medida en que priva al particular del derecho de propiedad que el acto administrativo le había otorgado o reconocido*, sólo puede ser catalogada como una expropiación. En efecto, mediante ella se priva legítimamente al particular de sus derechos de propiedad (el acto o contrato que los otorga es “revocado, modificado o sustituido”), a cambio de una indemnización (“indemnizando los perjuicios que causare a los administrados”) y por razones de utilidad pública (“razones de oportunidad, mérito o conveniencia”)<sup>48</sup>. No puede tratarse de una forma de tributación “en especie”, pues carecería de la generalidad propia de

<sup>43</sup> EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª edición argentina, La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 120.

<sup>44</sup> Cfr. “Oxoby de Julien”, Fallos 253:338 (1962); y “Villona de Herrero”, Fallos 266:34 (1966).

<sup>45</sup> MARIENHOFF, *Tratado...*, op. cit., no. 2149.

<sup>46</sup> Son por eso expropiaciones la creación forzosa de derechos reales a favor de terceros sobre el derecho de dominio –servidumbres civiles forzosas y servidumbres administrativas–; la novación forzosa o la extinción lisa y llana de un determinado derecho; la ocupación temporánea de un bien por el Estado; la responsabilidad estatal por actos lícitos; ciertos controles de los precios y la producción. Al respecto, véase el análisis particularizado que realizamos en MAQUEDA FOURCADE, “Expropiaciones posesorias y expropiaciones regulatorias”, op. cit.

<sup>47</sup> Esta distinción de los distintos objetos expropiables permite construir la clasificación que distingue entre expropiaciones posesorias y expropiaciones regulatorias. Al respecto, cfr. MAQUEDA FOURCADE, “Expropiaciones posesorias y expropiaciones regulatorias”, op. cit.

<sup>48</sup> La noción de “utilidad pública”, en efecto, ha sido interpretada ampliamente por la Corte Suprema, identificándola con las análogas nociones de “interés público”, “interés general” y “bien común”. Al respecto, cfr. SANTIAGO MAQUEDA FOURCADE, “La ‘utilidad pública’ en la expropiación argentina y el *public use* en los *takings* norteamericanos. Comparación de

los tributos, ni tampoco puede ser una forma de sanción pecuniaria, pues no ha existido violación alguna del ordenamiento jurídico por parte del particular. Entonces, no queda sino calificarla como una forma de expropiación en sentido constitucional, esto es, como una privación legítima de derechos de propiedad por razones de utilidad pública y a cambio de una indemnización.

A este respecto, conviene analizar el convincente planteo formulado por FABIÁN CANDA, quien afirma que: “existe una diferencia sustancial entre la expropiación y la revocación por oportunidad que radica en lo siguiente: la expropiación extingue un derecho que existe o se ejerce sin la necesidad de un previo acto administrativo que lo haya constituido o haya autorizado su ejercicio. Por su parte, la revocación por oportunidad opera sobre derechos cuya existencia o ejercicio tornan necesaria la existencia previa de un acto administrativo”<sup>49</sup>.

Por ello, concluye este autor, “el ejercicio de la potestad revocatoria no es más que una nueva aplicación del ejercicio de la potestad de dictar el acto original, poder que [...] no se agota con la emanación de aquel”<sup>50</sup>. Bajo esta postura, como bien señala CANDA, el principio de legalidad se verá satisfecho en tanto el acto originario que haya otorgado el derecho, mediante una concesión, licencia o autorización, se habrá fundado en una ley del Congreso que así lo establecía<sup>51</sup>.

A nuestro juicio, si bien es cierto que el derecho con fuente en el acto administrativo requería de ese acto para poder existir y ejercerse, y por más que las razones de interés público justifiquen la revocación, ello no parecería ser un elemento suficiente para dejar de calificar a dicho supuesto como una expropiación. Primero, porque no podría ser encuadrado en otra figura de privación de derechos de propiedad aceptada por la Constitución. Y segundo, porque todo derecho de propiedad requiere de un hecho o acto jurídico previo en cuya virtud se obtiene el título para usar, gozar y disponer del bien al que se refiere; esto es, toda forma de expropiación extingue un derecho que no habría existido sin un acto jurídico previo de adquisición del mismo. Por eso, las características específicas de la fuente del derecho —en el caso, un acto administrativo—, o las especificaciones del derecho mismo —en el caso, derechos que no existirían o podrían ejercerse sin dicho acto—, no parecerían ser suficientes para concluir que existen derechos de propiedad que pueden privarse por una forma distinta de las previstas en la Constitución, pues lo mismo podría

---

su alcance y estándares de revisión en la jurisprudencia”, *El Derecho Administrativo*, 2011, ps. 544-552; y “La expropiación”, op. cit.

<sup>49</sup> CANDA, “La revocación...”, op. cit., p. 227.

<sup>50</sup> Ídem, p. 228.

<sup>51</sup> Cfr. ídem, ps. 228-230.

pronunciarse, *mutatis mutandi*, respecto del resto de los derechos de propiedad. En consecuencia, los principios generales del derecho de propiedad deberían aplicarse también a estos casos, concluyendo así en el carácter expropiatorio de la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia.

#### 4. *Consecuencias del carácter expropiatorio de la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia. Alcances de esta interpretación*

El encuadramiento de la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia como una forma de expropiación en sentido constitucional tiene relevantes consecuencias. La más importante está en que dicha forma de revocación sería *competencia constitucional no de la Administración, sino del Congreso y, a nivel provincial, de las legislaturas locales*.

De ello se derivarían ulteriores implicancias<sup>52</sup>. Primero, al ejercer dicha facultad, el Congreso debería declarar la utilidad pública, o la “oportunidad, mérito y conveniencia”, de la revocación, al menos de forma genérica, pudiendo dejar a cargo de la Administración la individualización concreta de los actos a revocar<sup>53</sup>. Segundo, el particular afectado debería ser indemnizado en forma previa a la revocación, sin perjuicio de admitir excepcionalmente, para situaciones de urgencia justificada, que la indemnización se pague posteriormente con el debido cómputo de intereses desde el momento de la revocación<sup>54</sup>. Y tercero, el Congreso sólo podría desprenderse de dicha facultad delegándola en el Poder Ejecutivo de conformidad con las pautas del art. 76 de la Constitución, pudiendo considerarse como una delegación en “materias determinadas de administración”.

<sup>52</sup> Debe aclararse que la caracterización de la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia, como una expropiación, *no implica necesariamente* que las normas de la ley 21.499 de Expropiaciones le resulten aplicables directamente, pues esta regula únicamente supuestos específicos de expropiaciones (expropiación con transferencia del bien al Estado; ocupación temporánea; y expropiación irregular), por lo que sólo podría aplicarse de forma analógica en lo que resulte pertinente. Al respecto, véase MAQUEDA FOURCADE, “La expropiación”, op. cit.

<sup>53</sup> La Corte Suprema ha admitido, en tal sentido, la posibilidad de que el Congreso realice declaraciones genéricas de utilidad pública. Cfr., en tal sentido, “Ferrocarriles del Estado c/ Vidal”, Fallos 150:354 (1927). Al respecto, véase MAQUEDA FOURCADE, “La expropiación” y “Expropiaciones posesorias y expropiaciones regulatorias”, op. cit.

<sup>54</sup> La Corte Suprema, en tal sentido, ha aceptado que la expropiación excepcionalmente se configure antes del pago de la indemnización (v. gr., en la ocupación temporánea anormal o en la responsabilidad por actividad lícita), aunque siempre deberán computarse los intereses correspondientes. Cfr. “Administración General de Vialidad Nacional c/ de Fomento y Edificación Villa Sahores S.A.”, Fallos 236:452 (1956); “Dirección Nacional de Vialidad c/ Echamendi y otros”, Fallos 290:362 (1974). Cfr., asimismo, MAQUEDA FOURCADE, “La expropiación”, op. cit.

A la luz de tales pautas, parecería que el art. 18 de la LNPA sería inconstitucional pues, por su amplitud, se trataría no de una declaración genérica de utilidad pública, sino de una *delegación total* de dicha potestad, con carácter *permanente* –sin “plazo fijado”– y *sin indicar en qué clase de supuestos puede ejercerse* –sin “bases de la delegación”–, incumpliendo con las pautas del art. 76 de la Constitución nacional. Además, la indemnización *no se pagaría, en ningún caso, de forma previa* a la revocación, incumpliendo así con las exigencias del art. 17 de la Constitución nacional.

Las consideraciones efectuadas hasta aquí resultarían aplicables, asimismo, a la modificación y sustitución de actos administrativos, así como a la rescisión, modificación o sustitución de contratos administrativos. En efecto, en la medida en que tales decisiones privan, total o parcialmente, al particular de su derecho, aun cuando le mantengan cierta porción de su derecho previo, serán expropiaciones, sin perjuicio de que el derecho que permanezca en cabeza del particular deberá tenerse en cuenta a la hora de cuantificar el daño. Por ello, les resultan aplicables análogas conclusiones a dichas figuras.

##### 5. *En torno a la revocabilidad como una característica propia de los actos administrativos*

Finalmente, queda por analizar una interpretación alternativa a las planteadas respecto del art. 18 de la LNPA que surgió durante la redacción de este artículo, según la cual *debido al art. 18 de la LNPA, la revocabilidad sería una característica propia de los actos administrativos, por lo que no se trataría de una expropiación*. Así, sin negar el carácter expropiatorio de toda forma de revocación por oportunidad, mérito y conveniencia, este enfoque sostendría que, cuando el acto surgió dentro de un régimen jurídico que contemplaba expresamente, como regla general, la revocabilidad por razones de interés público de los actos administrativos, no se trataría de una expropiación. Se trataría en cambio de la manifestación de una de las *condiciones propias de los actos administrativos según el ordenamiento jurídico vigente*. Así como, v. gr., los permisos precarios pueden revocarse en cualquier momento, o los derechos reales de dominio sobre cosas inmuebles están sujetos a distintas regulaciones como condición de su ejercicio, establecidas por el Código Civil y las leyes locales, o el contrato de trabajo puede ser rescindido sin causa por cualquiera de las partes, debido a que así lo prevén las normas que regulan tales la adquisición de tales derechos; así también los derechos con origen en actos administrativos podrían extinguirse, mediando el pago de la indemnización, por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, pues el art. 18 de la LNPA establecería como regla general, para su adquisición, su

revocabilidad por tales causas. Por ello, esta tesis concluiría en que la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia contemplada en el art. 18 de la LNPA no sería una forma de expropiación, “exógena” a las características propias del derecho, sino una característica propia, “endógena” al mismo derecho de propiedad otorgado por el acto administrativo. Como consecuencia de esta postura, dicha facultad no podría ejercerse sin sustento legal, pero, si lo tuviera dicho sustento, sí podría ejercerse legítimamente, aunque únicamente respecto de los actos dictados al amparo de aquella norma.

Esta tesis tiene sus indudables atractivos, siendo el más evidente el de compatibilizar la idea de que la revocación es una forma de expropiación, con las ideas de que el art. 18 de la LNPA es constitucional y de que parece razonable que quien puede dictar un acto y otorgar un derecho por razones de interés público, pueda también revocar ese acto y ese derecho cuando dichas razones de interés público cambien.

Sin embargo, además de que es problemático en teoría y práctica sostener que el acto administrativo es inherentemente revocable<sup>55</sup>, advertimos adicionales problemas con esta interpretación. Primero, no parecería razonable equiparar una privación de un derecho de propiedad, aun cuando esté prevista en el régimen jurídico aplicable al momento de su adquisición, con la reglamentación de las condiciones de su adquisición y ejercicio. Y es que la reglamentación de derechos no puede implicar su “alteración” (art. 28, Constitución nacional) o, en otros términos, una afectación al “contenido esencial” del derecho<sup>56</sup>. Y, siendo del contenido esencial del derecho de propiedad que sólo pueda ser privado por las formas previstas por la Constitución nacional (i. e., tributos, expropiaciones o sanciones pecuniarias), dicha interpretación colisionaría con este principio constitucional. Y segundo, por razones similares, es engañosa la idea de que la “revocabilidad” del art. 18 de la LNPA sería, a diferencia de la expropiación, una forma de privación “endógena” del derecho, y no “exógena” como sería la expropiación. En efecto, dicho enfoque puede también predicarse respecto de cualquier derecho de propiedad, el que, por la misma Constitución (“endógenamente”), sería expropiable. Así, la tesis

<sup>55</sup> Cfr. MARIENHOFF, *Tratado...*, op. cit., no. 510.

<sup>56</sup> El contenido esencial de un derecho fundamental es el verdadero “contenido del derecho”, es decir, su “amplio ámbito de ejercicio razonable [...] que, una vez definido en general y determinado en las circunstancias concretas, es absoluto, inexcusable, y no puede ser dejado de lado por razones utilitarias” (FERNANDO TOLLER y PEDRO SERNA, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, La Ley, Buenos Aires, 2000, p. 47). La determinación del contenido esencial es una tarea hermenéutica, que se realiza desde la interpretación de las exigencias del bien humano que el derecho busca garantizar (cfr. *ibidem*).

señalada implicaría lo mismo que sostener “que la *anulación* es de la esencia del acto jurídico, o que la *expropiación* –instituto análogo a la revocación por razones de interés público– es de la esencia de la propiedad privada”<sup>57</sup>.

En síntesis, a nuestro juicio parecería infructuoso, además de inconveniente, intentar diferenciar la revocación del art. 18 de la LNPA, de las expropiaciones del art. 17 de la Constitución nacional.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La revocación por oportunidad, mérito y conveniencia de actos administrativos ha sido mayoritariamente considerada, por la doctrina y la jurisprudencia, como una potestad implícita o inherente de la Administración, que por tanto existe y puede ejercerse incluso cuando no esté consagrada legalmente. La LNPA recepta expresamente esta figura en su art. 18, estableciendo que deberán indemnizarse los daños al particular.

2. Paralelamente, una corriente minoritaria que sostiene que la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia es una forma de expropiación que, por ello, implica el ejercicio de una potestad propia del Congreso –y, en los ámbitos provinciales, de las legislaturas locales– y no de la Administración.

3. Los derechos patrimoniales con origen en actos administrativos integran el derecho de propiedad en sentido constitucional y, por ende, están sujetos a las garantías contra la expropiación que establecen el art. 17 de la Constitución nacional y el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, el Estado sólo puede privar de tales derechos mediante las vías previstas por la Constitución para tales fines, a saber: (i) de forma general a la población, mediante los *tributos* (arts. 4, 16, 17 y 75, incs. 1, 2 y 3, Constitución nacional); (S) de forma particular y pagando la debida indemnización, mediante las *expropiaciones* (art. 17, Constitución nacional); y (iii) ante el incumplimiento de regulaciones establecidas legalmente, mediante las *sanciones pecuniarias* (art. 17, Constitución nacional).

4. Por eso, los principios constitucionales relativos al derecho de propiedad y la expropiación permiten advertir que la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia implica la privación específica, no general, de derechos de propiedad por razones de utilidad pública y que, por ello, aquella reviste carácter expropiatorio. Se trata así de una forma de expropiación en sentido constitucional –y no en el sentido restringido de la ley 21.499–, esto es, de una

<sup>57</sup> MARIENHOFF, *Tratado...*, op. cit., no. 510.

privación de derechos de propiedad por razones de utilidad pública y a cambio de una indemnización.

5. La admisión del carácter expropiatorio de la revocación por oportunidad, mérito y conveniencia, tendría relevantes consecuencias normativas, entre las que cabe señalar que: (i) integraría las facultades del Congreso; (ii) la revocación sólo podría disponerse mediando una declaración específica o genérica de utilidad pública del Congreso; (iii) la indemnización debería ser justa e integral, y debería pagarse previamente; y (iv) el Congreso sólo podría delegar dicha facultad conforme a las pautas del art. 76 de la Constitución nacional, pudiendo considerarse que se trata de una de las “materias determinadas de administración”. El actual art. 18 de la LNPA, así, no parecería satisfacer dichas exigencias constitucionales, pues implicaría una delegación permanente y sin bases para el ejercicio de dicha facultad expropiatoria.

*1ª Edición: Diciembre de 2013*

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

## **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

# ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -  
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -  
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -  
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -  
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -  
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -  
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -  
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -  
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -  
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -  
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -  
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -  
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -  
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -  
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES