

ROBERTO DROMI

**DERECHO
ADMINISTRATIVO**

7^a edición actualizada



CIUDAD ARGENTINA
Buenos Aires
1998

**CONSEJO DE ESTADO
BIBLIOTECA**

INDICE GENERAL

<i>Prólogo</i>	9
I. La renovación de las fuentes	10
1. Constitución Nacional	10
2. Leyes, decretos, reglamentos y resoluciones	11
3. Jurisprudencia de los Tribunales Judiciales	11
4. Jurisprudencia Administrativa de los Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación	12
5. Doctrina Contemporánea	13
II. La actualización de los contenidos	13
1. En cuanto al reconocimiento de los derechos humanos	14
2. En cuanto a la protección de las libertades	14
3. En cuanto al control público	14
4. En cuanto a la transparencia pública	15
5. En cuanto a la integración	15
<i>Sumario</i>	16
<i>Siglas y abreviaturas</i>	18

PRIMERA PARTE

POLITICA, DERECHO Y ADMINISTRACION

CAPITULO I

CONSTITUCION Y ESTADO

I. Política y derecho	23
II. La renovación de los principios (de los valores)	24
1. El occidente del derecho	24
2. ¿Derecho sin valores?	26
3. De nuevo sobre los valores	28
3.1. Libertad	29
3.2. Propiedad	29
3.3. Solidaridad	29
3.4. Seguridad	30
3.5. Transparencia	31
3.6. Subsidiariedad	33
3.7. Desarrollo	33
3.8. Eficiencia	34
3.9. Responsabilidad	35
3.10. Justicia	36
4. Seguridad jurídica y solidaridad social	37
4.1. La relación predicativa	37
4.2. Los propios o exigencias especificativas comunes	38
a) Certeza	38
1) Está dada por la nueva ordenación	39
2) Está dada por los órganos de creación del derecho	39
b) Publicidad	40
c) Estabilidad	40
d) Independencia	41
e) Razonabilidad	42
f) Racionalización	43
g) Igualdad real	43
h) Regulación	43
i) Prestación	44
j) Fiscalización	44
III. La renovación de la relación entre los protagonistas (del individuo y del Estado)	45
1. Por la necesidad de la libertad	45

2.	Por el fracaso del estatismo	46
3.	¿Libertad sin Estado?	46
4.	¿Individuos sin naturaleza?	47
5.	¿Aislamiento o integración?	48
6.	¿Estado o mercado?	49
7.	La relocalización del Estado: nuevas misiones	52
	7.1. Estado orientador	52
	7.2. Estado organizador	53
	7.3. Estado administrador	53
	7.4. Estado planificador	54
	7.5. Estado servidor	55
	7.6. Estado fiscalizador	55
	7.7. Estado protector	56
	7.8. Estado garantizador	56
	7.9. Estado regulador	56
	7.10. Estado distribuidor	57
8.	El desarrollo del individuo: nuevos derechos	57
	8.1. Derechos políticos	58
	8.2. Derechos económicos	58
	8.3. Derechos sociales	58
	8.4. Derechos culturales	58
IV.	La renovación de las reglas (del derecho público)	59
1.	El derecho para la reforma del Estado: la seguridad jurídica originaria	59
	1.1. El derecho durante las privatizaciones	59
	1.2. La relación "antecedente-consecuente"	60
	a) Privatización	61
	b) Concesión	62
	c) Licencia y permiso	62
	d) Provincialización	63
	e) Municipalización	63
	f) Programa de propiedad participada	63
	g) Cooperativización	63
	h) Locación	64
	i) Administración	64
2.	El derecho después de la reforma del Estado: la seguridad jurídica sobreviniente	65
	2.1. El derecho después de las privatizaciones	65
	2.2. La asignatura pendiente de cara al futuro	65
3.	¿Huida o vuelta del derecho administrativo?	66
	3.1. De la neutralidad a la politicidad jurídica	68
	3.2. Del formalismo al realismo jurídico	68
	3.3. Del aislacionismo a la integración jurídica	69

3.4. De la complejidad a la simplicidad jurídica	69
3.5. De la emergencia a la normalidad jurídica	69
4. Constitución para todos	70
5. Consolidación de las leyes	72
5.1. Recopilación	74
5.2. Unificación	75
5.3. Ordenación	75
6. Códigos de la solidaridad	76
6.1. Ley de las Misiones del Estado	76
6.2. Ley de los Servicios Públicos	76
6.3. Ley de la Ciudad y de la Vida Local	77
6.4. Ley del Control y de la Responsabilidad Pública	77
6.5. Ley del Patrimonio Público	78
6.6. Ley de la Etica Pública	78
6.7. Ley de Regionalización	79
7. Transformación sustancial del derecho administrativo	80
7.1. Nuevas normas sustantivas	81
a) En materia de participación	81
b) En materia de planificación	82
c) En materia de descentralización	82
d) En materia de desregulación	82
e) En materia de integración	82
f) En materia de responsabilidad	82
g) En materia de protección	83
h) En materia de fiscalización	83
i) En materia de prestación	83
j) En materia de publicidad	83
7.2. Nuevas normas adjetivas	83
a) En materia de homogeneidad formal	83
b) En materia de homogeneidad sustancial	83
c) En materia de unidad de acción procesal	84
d) En materia de legitimación como categoría jurídica unitaria ..	84
e) En materia de control	85
f) En materia de unidad de recurso procesal	85
g) En materia de protección	85
7.3. Administración constitucionalizada	86
8. El Estado de derecho democrático y social	86
8.1. Por la legalidad humanista y universalista	87
8.2. Por la representación y la participación ciudadana	89
8.3. Por la seguridad y la justicia de la solidaridad	91
V. El Estado hoy	92
1. Participación	93
2. Integración	93
3. Solidaridad	94

CAPITULO II

INDIVIDUO Y ESTADO

I. Las realidades “social”, “política” y “administrativa”	95
II. La libertad	97
1. Los sujetos de la libertad: habitantes, ciudadanos, administrados	97
2. Los derechos “reconocidos” y “complementarios”. Los derechos subjetivos	97
3. Las garantías sustanciales como “deberes del Estado”	100
4. Las garantías procesales como “protección jurídica”	100
5. De la garantía de los medios alternativos para la solución de controversias	102
III. La autoridad	103
1. Los sujetos de la autoridad: el Estado, sus organizaciones y delegaciones	104
2. Los derechos subjetivos del Estado	106
3. Los fines del poder	108
3.1. Cláusulas constitucionales programáticas	108
3.2. Fines y cometidos estatales	109
a) Fines exclusivos: funciones públicas	109
b) Fines concurrentes: servicios públicos	109
4. El poder: derecho, control y responsabilidad	110
4.1. Poder y derecho	110
4.2. Poder y control	111
4.3. Control, responsabilidad y protección	113
IV. La relación vigente	115
1. Un nuevo administrado	115
2. Una nueva Administración	116

CAPITULO III

DERECHO Y ESTADO

I. Introducción	119
II. Causas	119
1. Causa eficiente	120

2. Causa final	120
3. Causa material	121
4. Causa formal	122
III. Personalidad	124
1. Fuente constitucional	125
2. Caracteres	125
3. Efectos.....	126
IV. Voluntad y responsabilidad	126
1. Voluntad	126
1.1. Relación orgánica	126
1.2. Atribuibilidad orgánica	127
2. Responsabilidad	128
2.1. Fundamento	128
2.2. Alcance.....	128
V. Funciones del poder	129
1. Unidad de poder y pluralidad de funciones.....	129
2. Función gubernativa	131
2.1. Aspecto sustancial.....	131
2.2. Aspecto orgánico	132
2.3. Aspecto procesal	132
3. Función legislativa	133
3.1. Aspecto sustancial.....	133
3.2. Aspecto orgánico	133
3.3. Aspecto procesal	136
4. Función jurisdiccional	136
4.1. Aspecto sustancial.....	137
4.2. Aspecto orgánico	137
a) Independiente	137
b) Indelegable	137
c) Decisorio, ejecutorio e instrumental	137
4.3. Aspecto procesal. La sentencia	138
VI. Función administrativa	138
1. Aspecto sustancial	138
2. Aspecto orgánico	139
2.1. Del órgano ejecutivo.....	140
2.2. Del órgano legislativo	141
a) De control	141
b) De organización	141

c) De autorización	141
2.3. Del órgano judicial	142
a) De organización	142
b) Jurisdicción voluntaria	142
2.4. De organizaciones multilaterales	143
2.5. De organizaciones supraestatales	144
2.6. De entidades y organismos regionales	144
2.7. De entes públicos no estatales	145
3. Aspecto procesal	147
VII. Organización política y administrativa	148
1. Estado "Nación"	148
1.1. El Poder Ejecutivo	148
a) Atribuciones de administración "internas"	149
b) Atribuciones de administración "internacionales"	149
c) Atribuciones colegislativas	149
d) Atribuciones gubernativas	149
1.2. El Poder Legislativo	150
a) Atribuciones legislativas	150
b) Atribuciones de administración	150
c) Atribuciones de gobierno	150
d) Atribuciones de control	150
1.3. El Poder Judicial	151
a) Atribuciones jurisdiccionales	151
b) Atribuciones de administración	151
c) Atribuciones de control	151
2. Estados integrados	152
3. Provincias	153
4. Regiones	154
5. Municipios	155
6. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	156
7. Universidades nacionales	156

CAPITULO IV

DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Concepto	159
1. Formas jurídicas	160
1.1. Acto administrativo	161
1.2. Reglamento administrativo	161

1.3. Simple acto de la Administración	161
1.4. Hecho administrativo	161
1.5. Contrato administrativo	161
2. Relaciones jurídicas	161
2.1. De regulación	162
2.2. De organización	162
2.3. De prestación	162
2.4. De limitación	163
2.5. De intervención	163
2.6. De fiscalización	163
2.7. De protección	163
2.8. De integración	164
II. Evolución	164
1. De la historia de la Administración	164
2. De la historia del régimen jurídico de la Administración	164
III. Transformación	167
1. De los fines y servicios públicos	167
2. De la organización y estructura del Estado	168
3. De las formas de comunicación jurídica	169
4. De las reglas de participación política y administrativa	170
5. De la descentralización y desregulación	170
6. De la fiscalización y responsabilidad públicas	171
7. De la legitimación y protección jurídica	172
IV. Caracteres	172
1. Derecho público	172
2. Común	173
3. Dinámico	173
4. Organizacional	174
5. Interno	174
V. Objeto	174
1. Por la materia	174
1.1. Activa	175
1.2. Consultiva	175
1.3. De control	175
2. Por los sujetos	176
2.1. Del órgano ejecutivo	176
2.2. Del órgano legislativo	176
2.3. Del órgano judicial	176

2.4.	De entes públicos no estatales	176
2.5.	De organizaciones supranacionales	176
2.6.	De organizaciones multilaterales	176
3.	Por la organización	176
3.1.	Centralizada	176
3.2.	Desconcentrada	177
3.3.	Descentralizada	177
4.	Por los efectos	177
4.1.	Interna	177
4.2.	Externa	177
5.	Por la estructura orgánica	177
5.1.	Unipersonal	177
5.2.	Colegiada	177
6.	Por la regulación	177
6.1.	Reglada	177
6.2.	Discrecional	178
7.	¿Potestades administrativas?	178
8.	¿Jurisdicción administrativa?	179
8.1.	La cuestión en los hechos	180
8.2.	La cuestión en el derecho	180
	a) Prohibición constitucional	180
	b) Competencia privativa del Poder Judicial	181
	c) La Administración no es independiente	181
	d) El procedimiento administrativo no es jurisdiccional	181
	e) La renuncia y la opción procesal	181
	f) Control judicial suficiente	182
	g) Control administrativo ulterior	183
8.3.	El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC)	185
VI.	Relaciones científicas	185
1.	Con el derecho constitucional	186
1.1.	En la organización del poder	186
1.2.	En el ejercicio de las funciones	187
1.3.	En el ejercicio de los derechos	187
2.	Con el derecho civil	187
2.1.	Por las personas	188
	a) Capacidad de las personas individuales	188
	b) Régimen de las personas jurídicas	188
2.2.	Por los bienes	188
	a) Cesión de créditos	188
	b) Dominio público y privado del Estado	188
	c) Régimen de la expropiación	188
	d) Limitaciones al dominio	188
	e) Los privilegios	188
	f) Locación de cosas	189

g) Caza y pesca	189
3. Con el derecho comercial	189
3.1. Por las sociedades y empresas	189
a) Sociedades anónimas	189
b) Sociedades del Estado	190
3.2. Por el régimen de concursos y quiebras	190
a) Concurso de sociedades en las que el Estado sea parte	190
b) Carga de la prestación de servicios públicos en favor de los concursados	190
c) Continuación de la explotación de la empresa que presta servicios públicos	190
d) Defensa de los créditos del Estado	190
4. Con el derecho financiero	190
5. Con el derecho penal	191
5.1. Por el régimen disciplinario	191
5.2. Por el régimen penal	191
5.3. Por el régimen penitenciario	192
6. Con el derecho procesal	192
6.1. Procedimiento administrativo	192
6.2. Proceso administrativo	192
7. Con el derecho municipal	193
8. Con el derecho internacional público	193
9. Con el derecho ambiental y de los recursos naturales	194
9.1. Tierras	194
9.2. Aguas	194
9.3. Minas	194
9.4. Hidrocarburos	194
10. Con el derecho aeronáutico	195
11. Con el derecho marítimo	195
12. Con el derecho laboral	195
13. Con el derecho de la integración	195
14. Con el derecho de las telecomunicaciones	196
15. Con el derecho deportivo	198
16. Con ciencias no jurídicas	198
16.1. Con la Ciencia de la Administración	198
16.2. Con la Sociología	199
16.3. Con la Filosofía	199
16.4. Con la Historia	199
16.5. Con la Economía	199
VII. Codificación	200
1. Alcance	200
2. Criterios	200
3. Competencia	200

VIII. Ordenamiento jurídico administrativo	201
1. Constitución Nacional y tratados de derechos humanos.....	201
1.1. Constitución Nacional	201
1.2. Tratados de derechos humanos	202
2. Acuerdo Multilateral de creación de la OMC	202
3. Otros tratados internacionales	203
4. Tratados de integración	203
4.1. Con Estados latinoamericanos	203
4.2. Con otros Estados	203
5. Normas de organizaciones supraestatales.....	204
6. Leyes	204
6.1. Leyes federales	206
6.2. Leyes comunes.....	206
6.3. Leyes locales	206
6.4. Leyes-convenio	206
6.5. Leyes por delegación	207
7. Decretos de necesidad y urgencia	207
8. Constituciones provinciales	207
9. Tratados locales	208
9.1. Tratados regionales	208
9.2. Tratados interprovinciales	208
9.3. Tratados provinciales con la Nación	208
9.4. Tratados provinciales con entidades o gobiernos extranjeros	209
10. Actos, reglamentos y contratos administrativos.....	209
10.1. Decretos	210
10.2. Decisiones administrativas	210
10.3. Acuerdo de gabinete de ministros	210
10.4. Reglamentos administrativos	210
10.5. Contratos administrativos	211
11. Principios generales	211
12. Jurisprudencia administrativa	212
12.1. Como fuente de creación del derecho.....	212
a) Acción de amparo	212
b) Recurso extraordinario por sentencia arbitraria y por gravedad institucional	212
c) Responsabilidad de las personas jurídicas por hechos ilícitos	213
d) "Per saltum"	214
12.2. Como fuente de interpretación del derecho	215
a) Abuso del derecho	215
b) Lesión	216
c) Poder de policía	216
d) Nulidades administrativas	216
e) Ejecutoriedad de las sentencias contra la Nación	217

f) Inaplicabilidad de la ley de transferencia de fondo de comercio en las privatizaciones de empresas estatales	217
g) Carácter personal de las deudas tarifarias por prestación de un servicio público	218
h) Los pliegos de bases y condiciones pueden ser interpretados judicialmente a la luz de la normativa general	218
i) Declaración de concurso preventivo de una empresa del Estado	218
j) Inaplicabilidad de tasas locales por ocupación del espacio aéreo, subsuelo o superficie en servicios públicos interconectados	219
k) Inmodificabilidad unilateral de los contratos públicos	219
13. Costumbre administrativa	220
IX. Interpretación	221
1. La interpretación de validez	222
2. La interpretación por los fines	222
3. Reglas de interpretación constitucional aplicables a la actividad administrativa	222

SEGUNDA PARTE

FORMAS JURIDICAS ADMINISTRATIVAS

CAPITULO V

HECHO ADMINISTRATIVO

I. Concepto	227
II. Régimen jurídico	228
1. Distinción con el acto administrativo	228
2. Las vías de hecho	228
III. Impugnabilidad	229
1. Impugnabilidad administrativa y judicial	229
2. Protección del administrado frente a las vías de hecho administrativas	230
2.1. Protección constitucional	230
2.2. Protección penal	231
2.3. Protección civil	231

CAPITULO VI

ACTO ADMINISTRATIVO

I. Concepto	233
1. Alcance	233
1.1. Actuaciones y declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos	233
1.2. Declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos	234
1.3. Declaraciones administrativas unilaterales, bilaterales, individuales y generales, con efectos directos	234
1.4. Declaraciones administrativas unilaterales, individuales y generales, con efectos directos	234
1.5. Declaraciones administrativas unilaterales e individuales, con efectos directos	234
2. Declaración	234
3. Unilateral.....	235
4. Efectuada en ejercicio de la función administrativa	236
5. Que produce efectos jurídicos	237
5.1. ¿Directos o indirectos?	237
5.2. ¿Individuales o generales?	237
5.3. ¿Actuales o potenciales?	237
5.4. ¿Internos o externos?	238
5.5. ¿Públicos o privados?	238
5.6. ¿Provisionales o definitivos?	238
5.7. ¿Futuros o retroactivos?	239
5.8. ¿Lícitos o ilícitos?	239
5.9. ¿Definitivos o finales?	239
II. Elementos	240
1. Competencia	241
1.1. Concepto y principios	241
a) Expresa	241
b) Improrrogable o indelegable	241
c) Irrenunciable	241
1.2. Clases	242
a) Por la materia	242
b) Por el territorio	242
c) Por el tiempo	242
d) Por el grado	242
1.3. Transferencia	244

a) Delegación	244
b) Avocación	244
c) Sustitución	244
d) Subrogación	245
e) Suplencia	245
1.4. Conflictos	245
1.5. Incompetencia	246
2. Objeto	246
3. Voluntad	247
3.1. Voluntad expresa y voluntad tácita	247
3.2. Preparación de la voluntad	248
a) Finalidad	248
b) Razonabilidad	249
c) Debido proceso	250
d) Ausencia de error, dolo y violencia	250
e) Autorización	251
f) Aprobación	251
g) Reglas técnicas	251
h) Actos sujetos a control	251
3.3. Voluntad de órgano colegiado	252
3.4. Actos complejos	253
4. Forma	253
4.1. Escrito	254
4.2. Oral	254
4.3. Signos	254
5. Motivación	254
6. Notificación	256
III. Caracteres y efectos	257
1. Presunción de legitimidad	258
1.1. Fundamentos y carácter	258
a) Fundamentos formales y sustanciales	258
b) Carácter	259
1.2. Efectos	259
a) La legitimidad no necesita declaración	259
b) Anulación sólo a petición de parte	259
c) Necesidad de alegar la ilegitimidad	259
d) Necesidad de probar la ilegitimidad	260
e) Ejecutoriedad administrativa	260
f) Instrumentalidad pública administrativa	260
g) Imposibilidad de revocar, modificar o sustituir	260
1.3. Alcance	260
a) Alcance subjetivo	261
b) Alcance objetivo	261

1.4.	Ausencia de presunción de legitimidad	261
	a) Inobservancia del orden institucional y el sistema democrático	261
	b) Arbitrariedad o ilegalidad manifiesta	261
	c) Vicio esencial en los requisitos	261
	d) Principio lógico de no contradicción	261
	e) Analogía con el Código Civil	262
	f) Jurisprudencia	262
	g) Efectos	262
2.	Ejecutividad	263
3.	Ejecutoriedad	263
	3.1. Concepto y fundamento	263
	3.2. Clases	265
	a) Administrativa	265
	b) Judicial	266
	3.3. Medios	266
4.	Suspensión de la ejecución	268
	4.1. Clases	268
	a) Suspensión administrativa	268
	b) Suspensión judicial	268
	c) Suspensión legislativa	268
	4.2. Alcance y contenido	269
	a) Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley	269
	b) Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley	269
	c) Suspensión en caso de ausencia de norma legal	269
	d) Suspensión por decisión judicial ante la ley inconstitucional ...	269
	4.3. Causas	269
	a) Razones de interés público	270
	b) Perjuicios graves	270
	c) Nulidad	270
5.	Estabilidad	271
	5.1. Evolución jurisprudencial	272
	a) Libre revocabilidad del acto	272
	b) Estabilidad del acto contractual	272
	c) Estabilidad del acto individual	272
	5.2. Requisitos	272
	a) Que declare derechos subjetivos	272
	b) Que sea notificado	273
	c) Que sea regular	273
	d) Que no haya ley que autorice la revocación	273
	5.3. Acción de lesividad	274
6.	Actos propios	274
7.	Impugnabilidad	276
8.	Efectos del acto administrativo	276

IV. Nulidades	277
1. Requisitos y vicios	277
2. Vicios y nulidades	277
3. Nulidad administrativa con fuente constitucional	278
4. Clasificación	278
4.1. Vicios muy graves e inexistencia	279
4.2. Vicios graves y nulidad	280
4.3. Vicios leves y anulabilidad	281
4.4. Vicios muy leves y validez	282
5. Diferencias entre nulidades civiles y administrativas	282
5.1. Elementos del acto	283
5.2. Órgano que la declara	283
5.3. Carácter expreso o implícito de la regulación	283
5.4. Fuente normativa	283
5.5. Posibilidad de alegar su propia torpeza	283
5.6. Objetivos que persiguen	283
5.7. Anulación de oficio	283
5.8. Sujeto titular de la petición	283
5.9. Investigación de hecho para su declaración	284
5.10. Tipo de ilegitimidad	284
5.11. Plazos de prescripción de la acción	284
V. Modificación y extinción	284
1. Modificación	284
2. Extinción	286
2.1. Cumplimiento del objeto	286
2.2. Imposibilidad de hecho sobreviniente	287
2.3. Expiración del plazo	287
2.4. Acaecimiento de una condición resolutoria	287
2.5. Renuncia	287
2.6. Rechazo	287
2.7. Revocación	287
2.8. Caducidad	291
a) Requisitos	291
b) Límites	292
2.9. Declaración judicial de inexistencia o nulidad	293
VI. Clases	293
1. Autorización	294
2. Aprobación	294
3. Concesión	295
4. Permiso	296

5. Dispensa	297
6. Admisión.....	297
7. Renuncia	298
8. Orden	298
9. Registro y certificación	298
10. Sanción administrativa	299
10.1. Naturaleza	299
10.2. Clasificación	299
a) Disciplinarias	300
b) Contravencionales	300
10.3. Concurrencia	300
a) Sanciones administrativas entre sí	300
b) Sanciones administrativas con sanciones judiciales	300
c) Sanciones principales, accesorias y subsidiarias	301
11. Sanciones administrativas disciplinarias	301
11.1. Caracteres	301
a) Internas	301
b) Discrecionales	301
11.2. Naturaleza jurídica	301
11.3. Ambito de aplicación	302
11.4. Procedimiento	302
11.5. Oportunidad	303
12. Sanciones administrativas contravencionales	303
12.1. Caracteres	303
a) Externas	303
b) Regladas	304
12.2. Naturaleza jurídica	304
a) Por los intereses sociales lesionados	304
b) Por el sujeto pasivo	305
c) Por los elementos objetivos y subjetivos de la figura contravencional	305
12.3. Ambito de aplicación	305
a) Competencia nacional o provincial	305
b) Organo de aplicación: autoridad policial o juez de faltas	306

CAPITULO VII

REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

I. Concepto	309
1. Es una declaración	309
2. Unilateral	310

3. Efectuada en ejercicio de la función administrativa	310
4. Que produce efectos jurídicos generales directos	310
II. Régimen jurídico	311
1. Naturaleza	311
2. Materia u objeto	311
3. Preparación	312
4. Forma y publicación	313
5. Interpretación	313
6. Modificación y revocación	314
7. Impugnabilidad	315
7.1. Regulación normativa	315
7.2. Efectos de la declaración administrativa que admite la impugnación de un reglamento	316
7.3. Efectos de la declaración judicial que admite la impugnación de un reglamento	316
III. Clases	317
1. Reglamentos subordinados o de ejecución	317
2. Reglamentos autorizados o de integración	318
3. Reglamentos delegados	319
4. Reglamentos autónomos, independientes o de servicio	321
5. Reglamentos de necesidad y urgencia	323
5.1. Concepto	323
5.2. Tratamiento constitucional	324
5.3. Diferenciación con los decretos leyes	326

CAPITULO VIII

SIMPLE ACTO DE LA ADMINISTRACION

I. Concepto	327
II. La propuesta	329
III. El dictamen	329
1. El dictamen de fuente constitucional	329
2. Concepto	330
2.1. Actos jurídicos de la Administración	330
2.2. Emitidos por órganos competentes	330
2.3. Que contienen informes y opiniones	330

2.4. Técnico-jurídicos	330
2.5. Preparatorios de la voluntad administrativa	331
3. Principios jurídicos.....	331
3.1. Declaración de juicio a petición de un órgano activo	331
3.2. Opinión para un caso concreto	331
3.3. Que merecen plena fe.....	331
4. Forma y contenido	331
5. Publicidad y alcance	332
6. Plazos	332
7. Caracteres jurídicos	333
7.1. Indelegable	333
7.2. Preparatorio	333
7.3. Irrevocable	333
7.4. Irrecurable	333
8. Clases.....	333
8.1. Facultativos	333
8.2. Obligatorios	334
a) El dictamen como requisito esencial del acto administrativo ..	334
b) El dictamen y el debido proceso adjetivo	335
c) El dictamen jurídico en las contiendas de competencia	335
d) El dictamen jurídico previo a la resolución de los recursos administrativos	335
8.3. Vinculantes	335
9. Impugnabilidad	336
10. Diferencias entre dictamen, autorización y aprobación	337

CAPITULO IX

CONTRATO ADMINISTRATIVO: PRINCIPIOS

I. Introducción.....	339
1. El contrato como técnica de colaboración administrativa	339
2. El contrato como técnica de transformación del Estado	341
3. El contrato y la unidad del derecho	342
4. Régimen jurídico único	343
4.1. Personalidad única del Estado	343
4.2. Regulación jurídica de la Administración	343
4.3. Inexistencia de los actos privados de la Administración	343
4.4. Elementos del acto y del contrato administrativos	343
4.5. Régimen jurídico aplicable	343
4.6. Jurisdicción	344
4.7. Medios administrativos de impugnación	344
4.8. Contrato de la Administración	344

II. Concepto y elementos	344
1. Análisis de la definición	345
1.1. Es una declaración de voluntad común	345
1.2. Productora de efectos jurídicos	345
1.3. Entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de la función administrativa	345
1.4. Y un particular u otro ente público	345
2. Elementos	345
2.1. Sujetos: las partes del contrato	346
a) La Administración	346
b) Los contratistas	346
c) Contratos interadministrativos y uniones administrativas	346
2.2. Competencia y capacidad	347
a) Capacidad jurídica del contratista	347
b) Competencia de la Administración contratante: alcance	348
c) Organos colegiados	348
d) Vicios en la capacidad y en la competencia	348
2.3. Voluntad. Consentimiento	348
a) Voluntad contractual tácita	349
b) Aprobación o autorización administrativa o legislativa del contrato. Control	349
2.4. Objeto	350
2.5. Forma	351
III. Caracteres y régimen jurídicos	352
1. Formalismo	352
2. Prerrogativas de la Administración	352
2.1. Desigualdad jurídica	353
2.2. Cláusulas exorbitantes	353
3. Derechos y obligaciones personales	354
3.1. La cesión del contrato y la intransferibilidad contractual	354
3.2. La subcontratación o contratación derivada	354
4. Efectos respecto de terceros	355
IV. Formación	356
1. Procedimientos administrativos de contratación	356
2. Procedimiento de preparación del contrato	356
3. Actividad precontractual	357
3.1. Precontrato administrativo	357
3.2. Responsabilidad precontractual	358
4. Procedimientos de selección del contratista	358
4.1. Licitación pública	358
4.2. Concurso público	359

4.3.	Licitación privada	360
4.4.	Contratación directa	361
4.5.	Remate público	362
4.6.	Concurso de proyectos integrales	363
4.7.	Iniciativa privada de proyectos sobre inversiones de riesgo	363
4.8.	Venta de acciones en Bolsas y Mercados	363
4.9.	Suministro de precios	364
5.	La licitación pública como procedimiento de selección del contratista	364
5.1.	Fases del procedimiento	364
	a) Fase preparatoria	364
	b) Fase esencial	364
	c) Fase integrativa	365
5.2.	Actos separables	365
5.3.	Principios jurídicos	366
	a) Libre concurrencia	366
	b) Igualdad entre los oferentes	367
	c) Publicidad	368
	d) Transparencia	368
	e) Equidad y eficiencia	369
5.4.	Excepciones a la licitación pública	369
	a) Monto menor	369
	b) Urgencia	369
	c) Adicionales	370
	d) Reserva o secreto de Estado	370
	e) Capacidad especial	370
	f) Marca o privilegio	370
	g) Monopolio	371
	h) Contratos en otros Estados	371
	i) Escasez	371
	j) Productos perecederos	371
	k) Reparaciones	371
	l) Material docente y científico	372
	m) Contratos interadministrativos	372
	n) Contratos de entes públicos no estatales	372
	ñ) Licitación pública desierta	372
	o) Licitación pública fracasada por inadmisibilidad de las ofertas	372
	p) Licitación pública fracasada por inconveniencia de las ofertas	372
5.5.	Licitante	373
5.6.	Pliego de condiciones	373
	a) Concepto	374
	b) Clases	375
	1) Pliego de condiciones y cláusulas generales	375
	2) Pliegos de bases y condiciones especiales	375
	3) Pliegos de condiciones técnicas	375

5.7. Crédito presupuestario. Imputación previa	375
5.8. Llamado a licitación	376
a) Competencia	376
b) Contenido	376
c) Revocación, modificación, suspensión e impugnación	377
5.9. Publicación y notificación del llamado	377
a) Medios	378
b) Plazos de anticipación y duración	378
5.10. Licitadores. Inscripción registral	378
5.11. Garantía: concepto y finalidad	379
a) Caracteres	380
b) Montos	380
c) Formas	380
5.12. Oferta	381
a) Presentación. Requisitos subjetivos, objetivos y formales	381
b) Oferta única	383
c) Oferta alternativa	383
d) Empate y mejora de la oferta	383
5.13. Recepción	384
5.14. Apertura	384
5.15. Admisión	384
a) Precontrato administrativo	385
b) Sostenimiento o mantenimiento de la oferta	385
c) Caducidad de la oferta	386
1) Por vencimiento del plazo	386
2) Por transcurso de un término razonable en los supuestos de oferta sin plazo de mantenimiento	386
3) Por muerte o incapacidad del oferente	386
5.16. Inadmisión o rechazo de la oferta	386
5.17. Preadjudicación	387
5.18. Adjudicación	387
5.19. Criterios de selección	388
a) Oferta más conveniente en los contratos de obra pública	388
b) Oferta más conveniente en los contratos de suministro	388
c) Mayor precio en las ventas y permisos	388
d) Criterio de preferencia	389
5.20. Perfeccionamiento del contrato	389
5.21. Sujeciones, aclaraciones y modificaciones al contrato	389
V. Ejecución	390
1. Principios	390
1.1. Continuidad	390
1.2. Mutabilidad	391
2. Derechos de la Administración	392
2.1. Dirección y control	392

2.2.	Rescisión	393
2.3.	Sanción contractual	394
2.4.	La prestación debida	396
2.5.	Ejecución en término	397
3.	Derechos del contratista	398
3.1.	Percepción del precio	398
3.2.	Rescisión del contrato por culpa de la comitente	401
3.3.	Resarcimiento por rescisión del contrato por razones de oportunidad	401
3.4.	Mantenimiento de la ecuación económico-financiera	402
3.5.	Consideración de la ecuación política	402
3.6.	Consideración de la ecuación ética	403
3.7.	Mantenimiento de los derechos acordados contractualmente	403
4.	Eximentes de responsabilidad para el contratista	404
4.1.	Fuerza mayor o caso fortuito	404
4.2.	El hecho de la Administración	405
5.	Suspensión de la ejecución y "exceptio non adimpleti contractus"	406
6.	Alteración de la ejecución	407
6.1.	Incumplimiento de las obligaciones de la Administración Pública	407
6.2.	Hecho o acto del Estado (hecho del príncipe)	407
6.3.	La imprevisión	409
	a) Concepto y requisitos	409
	b) Efectos	410
	c) Aplicaciones	412
	1) Mayores costos	412
	2) Actualización, desagio y convertibilidad	412
	3) Renegociación	413
	4) Intereses	414
	5) Hecho tecnológico sobreviniente	414
7.	Cuadro comparativo de las causas de la alteración	414
VI.	Conclusión	416
1.	Cumplimiento del objeto	416
2.	Expiración del término	416
3.	Caducidad	417
4.	Rescate	417
5.	Rescisión	418
5.1.	Por prerrogativa rescisoria de la Administración	418
5.2.	Por culpa del contratista	419
5.3.	Por fuerza mayor, hecho de la Administración o hecho del príncipe	419
5.4.	Por culpa de la Administración y a solicitud del contratista	420
6.	Muerte o quiebra del contratista	420

7. Renuncia	421
8. Jurisdicción, arbitraje y transacción en la terminación del contrato	421
9. Renegociación y reconversión	423
9.1. Conceptos	423
a) Renegociación	424
b) Reconversión	424
9.2. Razones que las justifican	424
a) Razón de oportunidad	425
b) Razón de servicio	425
c) Razón de actualidad y progreso	425
d) Razón de igualdad	425
9.3. Procedimiento	425

CAPITULO X

CONTRATO ADMINISTRATIVO: CLASES

I. Introducción	427
1. Tipos	427
2. Régimen legal	427
II. Empleo público	428
1. Cuestión terminológica	428
2. Caracteres	429
2.1. Ejercicio personal	429
2.2. Personas físicas	429
2.3. Efectos futuros	429
3. Naturaleza jurídica	429
4. Requisitos para el ingreso a la relación de empleo público	430
5. Causas impidientes del acceso	430
6. Derechos	431
6.1. Retribución	431
6.2. Estabilidad. Retiro voluntario	432
6.3. Carrera	433
6.4. Descanso	433
6.5. Renuncia	433
6.6. Propiedad social y participación en las ganancias	433
7. Deberes	434
7.1. Prestación personal	434
7.2. Relación jerárquica	435
7.3. Deber de obediencia	435

7.4. Conducta decorosa	435
7.5. Ética pública	435
7.6. Reserva y discreción	436
7.7. Promoción de acciones judiciales	436
7.8. Deber de dedicación	437
8. Prohibiciones	437
9. Responsabilidad	437
9.1. Administrativa disciplinaria	438
9.2. Administrativa patrimonial	438
9.3. Penal	438
9.4. Política	438
9.5. Civil	438
10. Adscripción	439
11. Extinción del contrato	439
III. Obra pública	439
1. Obra pública y contrato de obra pública	439
2. Concepto de obra pública	440
3. Concepto del contrato de obra pública	440
3.1. Elemento subjetivo	441
3.2. Elemento material	441
3.3. Elemento objetivo	442
3.4. Elemento teleológico	442
4. Caracteres jurídicos	442
4.1. Bilateral	443
4.2. Oneroso y conmutativo	443
4.3. Formal	443
5. Sistemas de contratación	443
5.1. Precios unitarios	443
5.2. Ajuste alzado	443
5.3. Coste y costas	443
6. Autorización legislativa para el gasto	443
7. Derechos de la Administración	444
8. Derechos del contratista	444
9. Garantía contractual	445
10. Prohibición de cesión o transferencia	445
11. Documentación del contrato	445
12. Replanteo y plazo de iniciación	446
13. Plan de trabajo	446
14. Equipo	446
15. Acopio	447
16. Inspector de la obra	447
17. Representante técnico de la empresa	447

18. Orden de servicio	447
19. Sujeción al proyecto	448
19.1. Modificación por el contratista	448
19.2. Modificación por la Administración	448
20. Recepción	448
20.1. Recepción parcial	449
20.2. Recepción provisional	449
20.3. Recepción definitiva	449
21. Pago del precio: certificado	450
21.1. Certificado parcial	451
21.2. Certificado por acopio de materiales	451
21.3. Certificado por variación de costos	451
21.4. Certificado final	451
22. Fondo de reparo	452
23. Intereses por mora	452
24. Reserva de intereses	453
25. Gastos improductivos	453
26. Sanciones pecuniarias	454
27. Ejecución directa	455
28. Muerte, concurso o quiebra del contratista	455
29. Rescisión por la Administración	456
29.1. Fraude	456
29.2. Grave negligencia	456
29.3. Contravención de obligaciones contractuales	456
29.4. Ejecución con lentitud	457
29.5. Vencimiento del plazo para iniciar los trabajos	457
29.6. Transferencia del contrato sin autorización	457
29.7. Abandono o interrupción de los trabajos	457
29.8. Extinción por fuerza mayor por emergencia	457
30. Efectos de la rescisión por la Administración	457
30.1. Perjuicio por nuevo contrato	457
30.2. Equipos y materiales	458
30.3. Retención de créditos del contratista	458
30.4. Variación del proyecto después de rescindido el contrato	458
31. Rescisión por falta de acuerdo para renegociar el contrato	458
32. Rescisión por el contratista	459
32.1. Modificaciones o errores que alteren el proyecto	459
32.2. Suspensión de los trabajos	459
32.3. Caso fortuito, fuerza mayor y hecho de la Administración	459
32.4. Retardo en los pagos	459
32.5. Impedimentos para iniciar los trabajos	459
33. Efectos de la rescisión por el contratista	459

IV. Concesión de obra pública	460
1. Concepto	460
2. Clasificación	461
3. Caracteres	461
4. Ejecución de la obra	462
5. Explotación de la concesión	462
6. Peaje	462
7. Derechos del contratista	463
8. Derechos y prerrogativas de la Administración	463
9. Rescate o revocación de la concesión	464
V. Concesión de servicio público	464
1. Concepto	464
2. Sujetos	465
3. Relaciones jurídicas	466
3.1. Concesionario y concedente	466
3.2. Concesionario y usuario	466
3.3. Concesionario y personal	466
3.4. Concesionario y terceros	466
4. Naturaleza jurídica	467
5. Competencia	467
6. Plazo	468
7. Caracteres jurídicos	468
7.1. Bilateral	468
7.2. Oneroso y conmutativo	468
7.3. "Intuitu personae"	468
8. Derechos de la concedente	468
9. Derechos del concesionario	469
9.1. Pago del precio	469
9.2. Mantenimiento de las cláusulas del contrato	470
9.3. Privilegios	470
a) Competencia legislativa	470
b) Temporalidad	470
c) Propiedad	470
d) Jurisdicción nacional y provincial	470
e) Restricciones	470
10. Potestades del concesionario análogas a las del Estado	471
11. Defensa de la competencia	472
12. Bienes	472
13. Controversias	473
14. Continuidad de la explotación	474
15. Régimen sancionatorio: interpretación y competencia	474

VI. Suministro	475
1. Concepto	475
2. Caracteres	476
3. Recepción y responsabilidad	476
VII. Empréstito público	477
1. Concepto	477
2. Etapas	477
2.1. Autorización del empréstito	477
2.2. Emisión de los títulos	477
2.3. Colocación de los títulos o su negociación	477
2.4. Amortización	477
2.5. Refinanciación	477
2.6. Cancelación. Conversión o rescate	478
a) Deuda pública externa	478
b) Deuda pública interna	478
2.7. "Waiver"	479
2.8. Canje	479
3. Naturaleza jurídica	479
VIII. Otros contratos administrativos	479
1. Concesión de uso de bienes del dominio público	479
2. Transporte	480
3. Locación	480
3.1. Locación de servicios	480
3.2. Locación de cosas	480
4. Compraventa	480
5. Fianza	481
6. Mandato	481
7. Depósito	481
8. Mutuo hipotecario	481
9. Contratos aleatorios	482
10. Cuasicontratos administrativos	482
11. Fideicomiso y "leasing"	483

TERCERA PARTE

RELACIONES JURIDICAS ADMINISTRATIVAS

Introducción	487
---------------------------	-----

CAPITULO XI

SITUACION Y REGULACION ADMINISTRATIVAS

I. Situación jurídico-administrativa	491
1. Situación jurídica de la Administración	491
2. Situación jurídica del administrado	492
II. Categoría jurídica tradicional: formal y pluralista	493
1. Derecho subjetivo	493
2. Interés legítimo	494
3. Interés simple	495
III. Categoría jurídica moderna: sustancial y monista	495
1. Las libertades públicas como derechos subjetivos	495
2. Jerarquía entre las situaciones subjetivas	497
3. Legitimación de los intereses supraindividuales	497
3.1. Legitimación colectiva	498
3.2. Legitimación colectiva sectorial	501
3.3. Defensores colectivos	503
4. Derecho subjetivo. Caracteres	503
4.1. Unitario	503
4.2. Sustantivo	503
4.3. Normativo primario	504
4.4. Potestativo	504
4.5. Limitativo	504
4.6. Irrenunciable	504
5. Derecho subjetivo "adquirido"	504
IV. Regulación jurídica	505
1. Actividad reglada	506
1.1. Concepto	506
1.2. Regulación normativa	507

a) Regulación directa	508
b) Regulación indirecta o inversa	508
c) Regulación residual	508
2. Actividad discrecional	509
2.1. Concepto	509
2.2. Límites	510
a) Jurídicos	511
1) Razonabilidad	511
2) Finalidad	513
3) Buena fe	514
4) Igualdad	514
b) Técnicos	515
3. Facultades regladas y discrecionales	515
3.1. Posibilidad de control de los actos por vía de los recursos de legalidad	516
3.2. Estabilidad de los derechos subjetivos nacidos de actos administrativos	516
V. Legitimidad y oportunidad	516
1. Concepto	516
2. Discrecionalidad y oportunidad	517
2.1. Lo reglado: ¿quién? ¿qué? ¿para qué?	518
2.2. Lo discrecional: ¿cómo? ¿cuándo?	518
3. Deslinde sobre su control	519

CAPITULO XII

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

I. Sistemas	521
1. Concepto	521
2. Principios jurídicos	522
2.1. Competencia	522
2.2. Jerarquía	522
3. Centralización administrativa	522
4. Descentralización administrativa	523
5. Desconcentración	523
6. Diferencias entre desconcentración, descentralización y delegación	523
II. Relaciones interadministrativas e interorgánicas	524
1. Concepto	524

2.	Diferencias	524
3.	Modalidades	525
4.	Régimen jurídico	525
5.	Conflictos interadministrativos	526
5.1.	Entidades en una misma esfera de competencia	526
5.2.	Entidades en distinta esfera de competencia	527
III.	Personas jurídicas públicas y privadas	527
1.	Normativa jurídica	528
2.	Diferencias y caracteres	528
2.1.	En cuanto a su creación	528
2.2.	En cuanto al patrimonio	528
2.3.	En cuanto a los recursos	528
2.4.	En cuanto al modo de actuación	529
2.5.	En cuanto a la jurisdicción	529
2.6.	En cuanto al control	529
2.7.	En cuanto a la designación de empleados y directivos	529
2.8.	En cuanto a la responsabilidad	530
IV.	Entidades autárquicas	530
1.	Caracteres	530
2.	Clasificación	530
2.1.	Entidades autárquicas que cumplen funciones administrativas	530
2.2.	Entidades autárquicas que inciden en la economía	531
3.	Régimen jurídico	531
4.	Patrimonio	531
5.	Creación	531
5.1.	Por "ley formal" del Congreso de la Nación	531
5.2.	Por "decreto" del Poder Ejecutivo	532
6.	Actos y contratos	532
7.	Responsabilidad	532
8.	Personal	532
9.	Fuerza ejecutiva de los títulos	533
10.	Control administrativo	533
10.1.	Alcance, control de legitimidad y de oportunidad	533
10.2.	Control ordinario y extraordinario	533
10.3.	Control de oficio y a instancia de parte	533
10.4.	Revocación, modificación y sustitución del acto	533
11.	Control judicial	534
12.	Control de la Sindicatura General de la Nación	534
13.	Control por sindicatura	534
14.	Control legislativo	534

15. Veto, plan de acción y presupuesto	534
16. Transformación	534
17. Disolución	534
V. Personas jurídicas privadas. Clasificación	535
1. Con participación estatal	535
2. Sin participación estatal	535
2.1. De interés público sin fines de lucro	535
2.2. De interés público con fines de lucro	535
2.3. De interés privado	536
VI. Personas jurídicas públicas estatales y no estatales	536
1. Personas jurídicas públicas estatales	536
1.1. Caracteres jurídicos	536
a) Creación estatal	536
b) Personalidad jurídica propia	536
c) Patrimonio estatal	536
d) Asignación legal de recursos	537
e) Control de la Administración	537
f) Responsabilidad del Estado	537
g) Consolidación de deudas	537
1.2. Clasificación	537
a) Entidades que desarrollan actividades administrativas o de gestión de servicios públicos	537
b) Entidades que desarrollan actividades económicas, comerciales e industriales o de gestión de empresas públicas	538
c) Empresas interprovinciales, corporaciones públicas interestatales y entes regionales	538
d) Empresas o asociaciones intermunicipales	538
2. Personas jurídicas públicas no estatales	538
2.1. Caracteres jurídicos	538
a) Creación estatal o no estatal	538
b) Personalidad jurídica propia	538
c) Patrimonio no estatal	538
d) Asignación legal de recursos	539
e) Control de la Administración central	539
f) Irresponsabilidad estatal	540
2.2. Clasificación	540
a) Con personalidad jurídica reconocida: Iglesia Católica	540
b) Con personalidad jurídica concedida: Cuerpos intermedios ...	540
1) Asociaciones dirigidas	540

2) Corporaciones y consorcios públicos	540
3) Fundaciones	540
3. Cuadro esquemático sobre las personas jurídicas	540
VII. Empresas públicas	542
1. Alcances	542
2. Concepto y elementos	542
2.1. Elemento subjetivo	542
2.2. Elemento objetivo	542
3. Tipos	542
4. Empresas del Estado	542
4.1. Régimen jurídico	543
4.2. Patrimonio	543
4.3. Creación	543
4.4. Actos y contratos	544
4.5. Personal	544
4.6. Responsabilidad	544
4.7. Aplicabilidad de leyes administrativas	544
4.8. Fuerza ejecutiva de los títulos	544
4.9. Control administrativo	545
4.10. Control judicial	545
4.11. Control de la Sindicatura General de la Nación	545
4.12. Control por sindicatura	545
4.13. Control parlamentario	545
4.14. Plan de acción y presupuesto	545
4.15. Transformación	546
4.16. Disolución	546
5. Sociedades del Estado	546
5.1. Caracteres	546
a) Subjetivo	546
b) Objetivo	547
5.2. Régimen jurídico	547
5.3. Creación	547
a) Creación originaria	548
b) Creación derivada o por transformación	548
c) Transformación a la inversa	548
5.4. Patrimonio	549
5.5. Personal	549
5.6. Actos y contratos	549
5.7. Responsabilidad	549
5.8. Inaplicabilidad relativa de las leyes administrativas	549
5.9. Fuerza ejecutiva de los títulos	550
5.10. Control administrativo	550
5.11. Control judicial	550

5.12. Control de la Sindicatura General de la Nación	550
5.13. Fiscalización	550
5.14. Control parlamentario	550
5.15. Plan de acción y presupuesto	550
5.16. Transformación	551
5.17. Disolución. Liquidación	551
6. Sociedades mixtas	551
6.1. Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria	551
a) Noción	551
1) Mayoría estatal	552
2) Minoría no estatal	552
b) Régimen jurídico	552
1) La sociedad en la actividad empresaria	553
2) La sociedad en su nacimiento y extinción	553
c) Creación	553
d) Liquidación	554
e) Patrimonio	554
f) Personal	555
g) Control parlamentario	555
h) Control por sindicatura. Veto	555
i) Control administrativo	555
j) Control judicial	556
6.2. Sociedades de economía mixta	556
a) Concepto	556
b) Caracteres	556
1) Coparticipación económica	556
2) Coparticipación administrativa	556
c) Socios	556
d) Régimen jurídico	557
e) Control parlamentario	557
f) Capital social y bienes	557
g) Actos y contratos	558
h) Responsabilidad	558
i) Personal	558
j) Control administrativo y contable	559
k) Control judicial	559
l) Veto estatal	559
m) Disolución y transformación	560
VIII. Régimen jurídico esquemático de las empresas públicas	560
IX. Empresas privadas conservadas por el Estado	563
1. Concepto	563
2. Normativa jurídica	563

X. Consorcios públicos	563
1. Caracteres	563
1.1. Ente público	563
1.2. Asociativo	564
a) Subjetiva	564
b) Objetiva	564
2. Tipos	564
3. Régimen jurídico	565
4. Creación	566
5. Participación estatal. Autorización y competencia	566
6. Personal	566
7. Recursos administrativos y acciones judiciales	567
8. Control administrativo	567
9. Contrataciones administrativas	567
10. Patrimonio	567
11. Responsabilidad	567
12. Jurisdicción	568
 XI. Cooperativas públicas	 568
1. Concepto	568
2. Caracteres	568
2.1. Prestación de servicios	568
2.2. Mutualismo	569
2.3. Capital	569
2.4. Patrimonio	569
2.5. Número ilimitado de asociados	569
2.6. Duración ilimitada	569
3. Responsabilidad	569
4. Asociados	569
5. Transformación	570
6. Régimen jurídico	570
 XII. Empresas binacionales y trinacionales	 570
1. Empresas binacionales argentino-brasileñas	571
2. Ente Binacional Yacyretá	571
3. Ente tripartito Corpus-Itaipú	572
4. Entidad Binacional Salto Grande	573
 XIII. Empresas públicas privatizadas y su sucesión bajo la forma de venta, concesión, licencia o permiso	 573

CAPITULO XIII

ADMINISTRACION E INTEGRACION COMUNITARIA

I. Integración y derecho	581
1. Principios	581
2. El ordenamiento jurídico de la integración	582
3. Fuentes	582
3.1. Tratados	582
3.2. Reglamentos	584
3.3. Directivas	584
3.4. Decisiones	585
3.5. Recomendaciones y dictámenes	585
4. Incidencias jurídicas	585
4.1. Efectos	586
a) Inmediato	586
b) Directo	586
c) Primacía	587
4.2. Ejecución	587
4.3. Interpretación	587
4.4. Armonización	588
5. Sistema de responsabilidad	588
5.1. De los Estados miembros	588
5.2. De la Comunidad	590
6. Procedimiento administrativo comunitario	590
7. Contratación administrativa comunitaria	591
7.1. ¿Existe un derecho comunitario de la contratación pública?	591
a) Sus fuentes	591
b) Principios fundamentales	592
7.2. Principio de supremacía: normativa comunitaria sobre contratos públicos	592
7.3. Principio de compatibilidad: adaptación del derecho nacional ...	593
7.4. Contratos incluidos y excluidos	594
7.5. Reglas comunes sobre publicidad	594
7.6. Reglas comunes sobre participación	595
7.7. Reglas comunes sobre selección	595
7.8. Reglas comunes sobre adjudicación	595
7.9. Jurisprudencia comunitaria	596
II. Integración y economía	597
1. Comunidades económicas	597
1.1. Zona franca	597
1.2. Area fronteriza	597
1.3. Zona de preferencias comerciales	597

1.4.	Zona de libre comercio	597
1.5.	Unión aduanera	597
1.6.	Mercado común	598
1.7.	Comunidad económica	598
2.	Modelos de integración económica	598
2.1.	NAFTA	598
2.2.	MEI	598
2.3.	Unión Económica de los Estados Arabes	598
2.4.	Unión Económica del Africa Central	598
2.5.	Mercado Común Centroamericano	598
2.6.	Caricom	599
2.7.	Comunidad Andina	599
2.8.	ALALC. ALADI	599
2.9.	ALCA	600
2.10.	Mercosur	600
	a) Objetivos	601
	b) Obligaciones	601
	c) Estructura orgánica	602
	1) Consejo del Mercado Común (CMC)	603
	2) Grupo Mercado Común (GMC)	603
	3) Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)	604
	4) Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)	604
	5) Foro Consultivo Económico-Social (FCES)	605
	6) Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)	605
	d) Solución de controversias	605
	e) Fuentes jurídicas	605
	f) Denuncia	606
	g) Nuevos socios	606
	h) Relaciones con otros bloques regionales	606
	i) La jurisprudencia y la integración	607
3.	Globalización económica: OMC	608
4.	Cumbres Iberoamericanas	609
III.	Integración y política	610
1.	Comunidades políticas: la Unión Europea	610
2.	Organos políticos	611
2.1.	Consejo de Europa	611
2.2.	Parlamento Europeo	611
2.3.	Consejo de Ministros	611
2.4.	Comisión	612
2.5.	Tribunal de Justicia	612
2.6.	Tribunal de Cuentas	613
2.7.	Conferencia Intergubernamental	613
3.	Organos técnicos	614
3.1.	Comité Económico y Social	614

3.2. Comité de las Regiones	614
3.3. Banco Europeo de Inversiones	615
3.4. Banco Central Europeo	615
3.5. Comité Monetario	615
3.6. Instituto Monetario Europeo	615
4. Proyecto de Constitución europea	615

CAPITULO XIV

SERVICIO PUBLICO

I. Concepto y alcances	619
1. Interpretaciones	620
1.1. Interpretación negativa	620
1.2. Interpretación positiva	620
2. Razón jurídica	620
3. Razón política	620
4. Servicio público y función administrativa	621
5. Administración Pública y prestaciones públicas	621
6. Clasificaciones	622
II. Caracteres	622
1. Continuidad	623
2. Regularidad	624
3. Uniformidad	624
4. Generalidad	625
5. Obligatoriedad	625
6. Calidad y eficiencia	626
III. Régimen jurídico	626
1. Prerrogativas estatales	627
2. Bienes	628
3. Personal	629
4. Conflictos: jurisdicción	629
IV. Competencia	630
1. Creación	630
2. Organización	631
3. Modificación y supresión	631

V. Retribución	631
1. Concepto	632
2. Caracteres	632
2.1. Proporcionalidad	632
2.2. Irretroactividad.....	633
2.3. Legalidad	633
2.4. Efectividad	633
VI. Prestador	634
1. Prestador particular o privado	634
2. Estado prestador	634
VII. Usuario	635
1. Relación jurídica	635
2. Situación jurídica	635
VIII. Protección, regulación y control	636
1. Protección	636
1.1. Protección de los prestadores	636
1.2. Protección de los usuarios.....	636
a) Audiencias públicas	636
b) Reglamentos de servicio	637
c) Ley de defensa del consumidor	637
d) Acción de amparo	638
e) Defensor del Pueblo	638
f) Asociaciones de usuarios y consumidores	638
1.3. Alcance de la protección de los usuarios	639
2. Marco regulatorio.....	640
3. Control	641
3.1. Entes reguladores	641
3.2. Auditoría General de la Nación	642
3.3. Usuarios.....	642

CAPITULO XV

DOMINIO PUBLICO

I. Propiedad estatal	643
1. Clases.....	643
2. Criterio de distinción	644

II. Concepto	644
1. Noción	644
2. Elementos	644
2.1. Elemento subjetivo	644
2.2. Elemento objetivo	645
a) Bienes inmuebles	645
b) Bienes muebles	646
c) Objetos inmateriales y derechos	646
2.3. Elemento finalista	647
2.4. Elemento normativo	647
a) ¿Competencia nacional o provincial?	648
b) ¿Ley o acto administrativo?	649
III. Régimen jurídico	649
1. Principios	649
2. Inalienabilidad	649
3. Imprescriptibilidad	650
4. Inembargabilidad	650
5. Hipoteca	651
IV. Protección	651
1. Policía de la cosa pública	651
2. Protección administrativa	652
3. Protección judicial	652
4. Alcance de la protección	653
5. Legitimación activa	654
V. Afectación	655
1. Requisitos	655
2. Competencia	655
3. Desafectación tácita	656
VI. Uso público	656
1. Uso común	656
1.1. Caracteres	656
a) Libre	656
b) Gratuito	656
c) Impersonal	657
d) Ilimitado	657
1.2. Situación jurídica	657
2. Uso especial	657

2.1. Caracteres	657
a) Reglado	657
b) Oneroso	657
c) Personal	658
d) Limitado	658
2.2. Formas	658
a) Permiso	658
b) Concesión	658
c) Prescripción	659
VII. Constitucionalización del dominio público	659
1. Bienes del dominio público cultural	659
2. Provincialización de recursos naturales	660
3. Dominio público indígena	660
VIII. Privatización y conservación	660
1. Conservación y mantenimiento de los bienes afectados al servicio público privatizado	661
2. Conservación y mantenimiento privado de los bienes del dominio público	661

CAPITULO XVI

POLICIA Y PODER DE POLICIA

I. Policía y Estado	663
1. Limitaciones administrativas y legislativas	663
2. Poder de policía y policía	664
3. Policía: función administrativa	665
4. La legalidad en las limitaciones	666
5. Criterios	666
6. Competencia	667
7. Policía provincial en empresas de utilidad nacional	668
8. Evolución	668
8.1. Limitación de los derechos por razones de seguridad, moralidad y salubridad públicas (1869-1922)	669
8.2. Limitación de la libertad contractual (1922-1934)	669
8.3. Intervención en materia económico-social. Imposición de cargas sociales (1934-1944)	670
8.4. Intervención en materia económico-social. Imposición de cargas económicas (1944-1960)	672

8.5.	Intervención estatal sustitutiva por razones de emergencia económica y de seguridad nacional (1960-1988)	673
8.6.	Intervención estatal por razones de emergencia económica y transformación nacional (1989-1993)	675
8.7.	Intervención por razones de solidaridad y subsidiariedad social (1994 en adelante)	676
8.8.	Intervención por desastres por razones de la naturaleza (1998) ...	677
9.	Policía de las actividades económicas	679
9.1.	Policía financiera	679
9.2.	Policía laboral	679
9.3.	Policía industrial	680
9.4.	Policía comercial	680
9.5.	Policía fiscal y tributaria	680
9.6.	Policía del consumo público	680
9.7.	Policía profesional	680
9.8.	Policía de marcas y patentes	680
9.9.	Policía ambiental	680
9.10.	Policía bancaria	680
9.11.	Policía de tránsito	681
9.12.	Policía de servicios públicos privatizados	681
10.	Policía de las relaciones sociales	681
10.1.	Policía de moral y costumbres	681
10.2.	Policía de reunión	681
10.3.	Policía de culto	681
10.4.	Policía de tránsito	682
10.5.	Policía de seguridad	682
10.6.	Policía sanitaria	682
II.	Policía y derecho	682
1.	Derechos subjetivos	682
2.	Prerrogativas públicas	683
3.	Límites de las limitaciones	683
3.1.	Razonabilidad	684
3.2.	Intimidación	684
3.3.	Legalidad	684
4.	Formas jurídicas de las limitaciones	685
4.1.	Ley, reglamento y ordenanza de policía	685
4.2.	Edictos de policía	686
4.3.	Orden policial	687
4.4.	Aviso	688
4.5.	Advertencia	688
4.6.	Requerimiento o información	688
4.7.	Autorización y permiso	688
5.	Sanciones	689

5.1. Arresto	689
5.2. Multa	689
5.3. Clausura	689
5.4. Comiso	690
5.5. Inhabilitación	690

CAPITULO XVII

LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS A LA PROPIEDAD

I. Introducción	691
1. Concepto y contenido	691
2. Fundamento	692
3. Clasificación	692
II. Restricciones	692
1. Concepto	692
2. Caracteres	693
2.1. Generales, constantes y actuales	693
2.2. Obligatorias	693
2.3. Variadas e ilimitadas	693
2.4. Inindemnizables	693
2.5. Imprescriptibles	693
2.6. Indeterminadas	694
2.7. Ejecutorias	694
3. Límites	694
3.1. Razonabilidad	694
3.2. Integridad	694
3.3. Legitimidad	695
4. Competencia	695
4.1. ¿Nacional o provincial?	695
4.2. ¿Administrativa o legislativa?	695
4.3. ¿Jurisdicción civil o administrativa?	695
III. Servidumbres	695
1. Concepto	695
2. Caracteres	696
2.1. Es un derecho real público	696
2.2. Que integra el dominio público	696
2.3. Constituido a favor de una entidad pública	696
2.4. Sobre inmueble ajeno	696
2.5. Con el objeto de que sirva al uso público	696

3.	Indemnización	696
4.	Formas de constitución	697
4.1.	Ley formal	697
4.2.	Acto administrativo	697
4.3.	Contrato administrativo	697
4.4.	Accesión	697
4.5.	Usucapión	697
5.	Competencia	698
5.1.	¿Nacional o provincial?	698
5.2.	¿Administrativa o legislativa?	698
5.3.	¿Administración o jurisdicción?	698
5.4.	¿Jurisdicción civil o administrativa?	698
6.	Extinción	698
7.	Tipos	699
IV.	Expropiación	699
1.	Concepto	699
2.	Fundamento	699
3.	Naturaleza jurídica	699
3.1.	Institución privatista	700
3.2.	Institución mixta	700
3.3.	Institución publicista	700
4.	Elementos	701
4.1.	Elemento final: utilidad pública	701
a)	Calificación	701
b)	Forma	701
c)	Revisión	702
4.2.	Elemento objetivo: bien expropiable	702
a)	Bienes de embajadas extranjeras	703
b)	Bienes del dominio público	703
1)	De las provincias	703
2)	De la Nación	703
3)	Inmuebles destinados al culto católico	703
c)	Subsuelo y propiedad horizontal	703
d)	Expropiación parcial	703
4.3.	Elemento subjetivo: expropiante y expropiado	704
a)	Sujeto activo o expropiante	704
b)	Sujeto pasivo o expropiado	705
c)	Sujeto beneficiario	705
4.4.	Elemento material: indemnización	706
a)	Indemnización justa	706
1)	Valor objetivo	707
2)	Valor justo	707
3)	Valor actual	707
4)	Valor integral	707

5) Valor de mejoras	708
6) Valor excluido	708
7) Valor llave	708
8) Valor histórico y panorámico	709
9) Indemnización y tributos	709
10) Valor de disponibilidad	709
b) Indemnización previa	709
c) Indemnización única	709
d) Indemnización en dinero	709
4.5. Elemento formal: procedimiento y plazo	710
a) Procedimiento extrajudicial	710
b) Procedimiento judicial	710
1) Carácter sumario	711
2) Juez competente	711
3) Traslado, contestación y reconvención	711
4) Posesión	711
5) Terceros ocupantes	712
6) Anotación de la litis	712
7) Prueba	712
8) Alegatos	712
9) Sentencia	712
10) Desistimiento	714
11) Caducidad de instancia	714
12) Plazos y abandono	714
5. Abandono de la expropiación	715
5.1. Diferencia con otras figuras jurídicas	715
5.2. Régimen legal	715
5.3. Efectos	716
6. Expropiación diferida	716
6.1. Objeto expropiable	716
6.2. Procedimiento	716
6.3. Disponibilidad del bien	716
7. Expropiación irregular	717
7.1. Presupuestos	717
a) Declaración legislativa	717
b) Omisión administrativa	717
c) Comisión administrativa	717
7.2. Régimen legal	717
8. Acción de retrocesión	718
8.1. Fundamentos	719
8.2. Presupuestos de la acción	719
8.3. Reclamación e intimación administrativa previa	720
8.4. Denegación	720
8.5. Pago o depósito previo	721
8.6. Propiedad del expropiante	721

8.7. Cambio de destino	722
8.8. Destino frustrado	723
8.9. Plazo	723
a) Plazo para el cumplimiento del fin de utilidad pública	723
b) Plazo para interponer la acción	723
8.10. Pago definitivo	723
8.11. Legitimación activa y pasiva	724
8.12. Procedimiento	724
8.13. Sentencia	724
8.14. Tribunal y ley aplicable	725
8.15. Prescripción	725
V. Ocupación temporánea	725
1. Concepto	725
1.1. Es el derecho real administrativo	725
1.2. Titularizado por un ente público	726
1.3. Por el que adquiere el derecho	726
1.4. Por razones de interés público	726
1.5. En forma transitoria o provisional	726
1.6. Al uso y goce de un bien	726
1.7. De persona no estatal	726
2. Tipos	726
2.1. Anormal	726
2.2. Normal	727
3. Derechos de terceros	728
4. Prescripción	728
VI. Requisición	728
1. Concepto y caracteres	728
2. Tipos y diferencias	729
2.1. Expropiación y requisición en propiedad	729
2.2. Ocupación temporánea y requisición de uso	729
3. Régimen normativo	730
VII. Decomiso	730
1. Concepto y caracteres	730
2. Tipos y diferencias	730
2.1. El decomiso como sanción penal	730
2.2. El decomiso como sanción aduanera	731
2.3. El decomiso como sanción económica	731
2.4. El decomiso como sanción de policía	731
3. Régimen normativo	731

VIII. Confiscación	732
1. Concepto y caracteres	732
2. Tipos	732
IX. Secuestro	733
1. Concepto	733
2. Caracteres y diferencias	733

CAPITULO XVIII

INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN LA ECONOMIA

I. Estado y economía	735
1. Economía y organización política del Estado	735
1.1. Sistema liberal	735
1.2. Sistema autocrático	736
1.3. Sistema democrático	737
2. Intervención económica del Estado	737
2.1. Modalidades de intervención estatal	738
a) Intervención directiva	738
b) Intervención directa	738
2.2. Instrumentos jurídicos	739
2.3. Evolución histórica	739
3. Libertad y legalidad económicas	741
4. Principios jurídicos del orden económico	742
4.1. Propiedad privada "destinada"	743
4.2. Trabajo personal "dignificado"	743
4.3. Libertad de mercado "limitada"	743
4.4. Intervención estatal "restringida"	744
4.5. Crecimiento económico "necesario"	744
4.6. Participación obrera "obligada"	745
4.7. Mercado común "integrado"	746
4.8. Ambiente "racionalizado"	746
4.9. Economía "moralizada"	746
4.10. Inversión "optativa"	747
4.11. Orden económico "juridizado"	747
4.12. Usuario y consumidor "protegidos"	748
4.13. Deuda externa "posible"	749
4.14. Emergencia económica "admisible"	749
4.15. Tributación "equitativa"	749
4.16. Ingreso "distribuido"	749

4.17. Crédito "accesible"	750
4.18. Ahorro "promovido"	750
4.19. Ciencia y técnica "asistidas"	750
4.20. Solidaridad "requerida"	750
5. Administración jurídica de la economía	751
5.1. Concertación	751
5.2. Descentralización	752
5.3. Estabilización	752
5.4. Regulación	753
5.5. Fiscalización	754
5.6. Promoción	754
5.7. Defensa de la competencia	755
6. Ordenamiento jurídico de la administración de la economía	756
II. Planificación económica	758
1. Concepto	758
2. Principios	758
2.1. Racionalidad	759
2.2. Previsión	759
2.3. Universalidad	759
2.4. Unidad	759
2.5. Continuidad	759
2.6. Inherencia	760
3. Tipos	760
4. Elementos	760
4.1. Sujeto	760
4.2. Objetivos	760
5. Alcance	761
6. Medios	761
6.1. Normativos	761
6.2. Metodológicos	761
7. Condiciones y niveles	761
7.1. Nivel de decisión política	762
7.2. Nivel de consulta política	762
7.3. Nivel de consulta técnica	762
7.4. Nivel de consulta sectorial	762
7.5. Nivel de ejecución de proyectos	762
8. Evolución	762
9. Planificación y participación	763
10. Planificación y Administración	764
11. Planificación y derecho	764
11.1. Regulación	765
11.2. Forma	765
11.3. Contenido	765

11.4. Procedimiento.....	765
11.5. Protección.....	765
11.6. Modificación.....	766
11.7. Interpretación.....	766
12. Planificación y presupuesto.....	766
12.1. Perspectiva política.....	767
12.2. Perspectiva económica.....	767
12.3. Perspectiva jurídica.....	768
13. Planificación y ordenación del territorio.....	768
13.1. Zonificación urbana.....	769
13.2. Fraccionamiento: espacios verdes, calles y zonas libres.....	769
13.3. Responsabilidad del Estado por "leyes constitucionales de zonificación y fraccionamiento".....	769
13.4. Responsabilidad del municipio por actos administrativos.....	770
III. Fomento administrativo.....	770
1. Concepto.....	770
2. Medios.....	771
2.1. Medios honoríficos.....	771
2.2. Medios psicológicos.....	771
2.3. Medios jurídicos.....	771
2.4. Medios económicos.....	771
3. Aplicaciones.....	771
4. Promoción.....	771
4.1. Objetivos específicos.....	773
a) Mejora de la eficiencia con reglas de competencia.....	773
b) Desarrollo regional.....	773
c) Protección del medio ambiente.....	773
d) Comunicaciones y transportes.....	774
e) Tecnología aplicada.....	774
4.2. Medidas promocionales.....	774
5. Subvención.....	775
6. Fondos fiduciarios.....	776
7. Inversiones extranjeras.....	777
8. Transferencia de tecnología.....	778
8.1. Concepto.....	778
8.2. Clases.....	779
8.3. Formas de transferencia.....	780
8.4. Estado y tecnología.....	780
8.5. Medidas administrativas.....	780
a) Fiscales.....	780
b) De orientación.....	781
c) De control.....	781
8.6. Régimen legal.....	781

IV. Empresa pública	781
1. Empresa pública e intervención económica	781
2. "Holding" estatal	781
V. Policía económica	782
1. Causas	782
2. Ambito	782
3. Técnicas	782
3.1. Por la competencia: nacionales y locales	782
3.2. Por la naturaleza: legales y reglamentarias	783
3.3. Por los efectos subjetivos: generales y especiales	783
3.4. Por el alcance objetivo: positivas y negativas	783
3.5. Por la vigencia temporal: medidas de emergencia y de permanencia	784
4. Policía financiera y bancaria.....	784
5. Policía laboral.....	786
5.1. Competencia	786
5.2. Naturaleza	786
5.3. Objeto	786
6. Policía industrial.....	786
6.1. Objeto	786
6.2. Controles	787
7. Policía comercial.....	787
7.1. Ambito de aplicación	787
7.2. Objetivos	787
7.3. Regulación	787
a) De oferta y precio	787
b) De compra y venta	787
c) De pago	787
d) De comercio interno	788
e) De comercio externo	788
f) De intercambios compensados	788
8. Policía fiscal y tributaria.....	788
8.1. Organización	788
8.2. Procedimientos	789
8.3. Sanciones	789
9. Policía del consumo público	789
10. Policía ambiental.....	789
11. Policía de transporte	789

CAPITULO XIX

FISCALIZACION ADMINISTRATIVA

I. Presupuestos y principios	791
II. Clases	792
1. Control administrativo, legislativo y judicial	792
2. Control preventivo, concomitante y represivo	792
3. Controles horizontales y verticales	792
4. Controles intraorgánicos, interorgánicos y extraorgánicos	792
4.1. Controles intraorgánicos	792
a) Procedimientos públicos	793
b) Organos colegiados	793
c) Procedimientos preventivos y represivos	793
d) Autocontrol	793
e) Avocación	793
f) Instrucciones	793
g) Tutela	793
h) Control de legalidad financiera	794
4.2. Controles interorgánicos	794
a) Control legislativo	794
b) Justicia administrativa	794
4.3. Controles extraorgánicos	794
5. Control de oficio y a instancia de parte	795
6. Control de legitimidad y oportunidad	795
III. Organización	795
1. En la Nación	795
2. En las provincias	796
3. Administración financiera y control	796
3.1. Caracteres	796
a) Integrativo	796
b) Unificativo	797
c) Abarcativo	797
3.2. Oficina Nacional de Presupuesto	797
3.3. Oficina Nacional de Crédito Público	797
3.4. Tesorería General de la Nación	797
3.5. Contaduría General de la Nación	797
3.6. Control interno	797
a) Sindicatura General de la Nación	798
b) Unidades de Auditoría Interna	798

4.	Asesoramiento y control	799
4.1.	Procuración del Tesoro de la Nación	799
4.2.	Cuerpo de Abogados del Estado	800
5.	Investigación y control: Fiscalía de Investigaciones Administrativas	800
6.	Regulación y control: Entes reguladores	802
7.	Control externo	802
7.1.	Del Poder Legislativo	802
a)	Auditoría General de la Nación	803
b)	Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	804
c)	Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones	805
d)	Defensor del Pueblo	805
e)	Comisión Bicameral Permanente	806
1)	De los decretos de necesidad y urgencia	806
2)	De los decretos de legislación delegada	806
3)	De los decretos de promulgación parcial	806
7.2.	Del Poder Judicial	806
a)	Fuero contencioso-administrativo	807
b)	Ministerio Público	807
8.	Control sobre el Poder Judicial	808
IV.	Formas jurídicas	808
1.	Observación legal o reparo	808
2.	Veto	808
3.	Conforme y visto bueno	809
4.	Autorización	809
5.	Aprobación	810
6.	Dictamen obligatorio	810
7.	Denuncia administrativa	810
8.	Intervención administrativa	810
9.	Suspensión de actos administrativos	811
10.	Extinción y modificación de actos administrativos	812
11.	Revocación	812
12.	Moción de censura	812
13.	Audiencias públicas	812
14.	Presupuesto y cuenta de inversión	812
15.	Sentencia judicial	813

CAPITULO XX

RESPONSABILIDAD ESTATAL

I. Fundamentos y clases	815
1. Personalidad y responsabilidad estatal	815
2. Derecho aplicable	815
3. Fundamentos	816
3.1. Sacrificio especial e igualdad ante las cargas públicas	816
3.2. Garantía del derecho de propiedad	816
3.3. Derechos adquiridos	816
4. Clases	817
II. Responsabilidad por acto judicial	818
1. Principio	818
2. Error judicial	819
III. Responsabilidad por acto legislativo	820
1. Principio	820
2. Sistemas	821
2.1. Ley que reconoce derecho a indemnización	821
2.2. Ausencia de ley que se pronuncie acerca de la indemnización ...	821
2.3. Ley que niega derecho a indemnización	822
3. Excepciones	822
3.1. Perjuicio especial	822
3.2. Enriquecimiento sin causa	822
3.3. Sustitución del derecho por una indemnización	823
3.4. Responsabilidad por ley inconstitucional	823
IV. Responsabilidad por actos y hechos administrativos	824
1. Problemas interpretativos	824
2. Responsabilidad directa e indirecta del Estado	825
2.1. Actuación por funcionarios y empleados	825
2.2. Actuación por actos y por hechos	826
2.3. Actuación legítima e ilegítima	827
2.4. Actuación de órganos y entes estatales	827
3. Responsabilidad del Estado y del agente	828
3.1. Responsabilidad concurrente	828
3.2. Responsabilidad personal del agente público	828

a) Alcance.....	829
1) Por los valores jurídicos tutelables.....	829
2) Por el elemento subjetivo.....	829
3) Por el carácter personal.....	829
4) Por el carácter vinculante.....	829
5) Por el carácter procedimental.....	829
b) Regulación.....	829
c) Competencia.....	829
d) Conductas punibles.....	829
1) De responsabilidad política.....	829
2) De responsabilidad administrativa.....	830
3) De responsabilidad civil.....	830
4) De responsabilidad penal.....	831
4. Responsabilidad por actos propios.....	831
5. Evolución jurisprudencial.....	832
5.1. Irresponsabilidad.....	832
a) Fundamento civil.....	832
b) Fundamento de derecho público.....	833
c) Fundamento procesal.....	833
5.2. Responsabilidad subjetiva.....	834
5.3. Responsabilidad objetiva.....	835
V. Protección jurídica de los administrados.....	838
1. Modalidades de protección.....	838
2. Recursos y reclamaciones administrativas.....	839
3. Hábeas corpus.....	839
3.1. Fundamento.....	840
3.2. Regulación.....	840
3.3. Naturaleza.....	840
3.4. Pretensión procesal.....	840
3.5. Casos en que procede.....	841
3.6. Presentación de la demanda.....	841
3.7. Procedimiento.....	842
3.8. Tribunal competente.....	843
3.9. Sentencia. Efectos y recursos.....	843
3.10. Estado de sitio y hábeas corpus.....	844
4. Acción de amparo.....	845
4.1. Fundamento constitucional.....	845
4.2. Regulación legal nacional.....	845
4.3. Regulación legal provincial.....	845
4.4. Normas supletorias.....	845
4.5. Evolución jurisprudencial.....	846
4.6. Naturaleza.....	846
4.7. Casos en que procede.....	846

a) Derechos y garantías comprendidos	846
1) Derechos individuales	847
2) Ambiente	847
3) Competencia	847
4) Uso y consumo	847
5) Derechos de incidencia colectiva	847
b) Actos alcanzados	848
c) Actividad lesiva	849
1) Por la forma	849
2) Por los efectos jurídicos	849
3) Por los sujetos	849
4) Por la naturaleza de la actividad	849
5) Por la oportunidad	850
4.8. Legitimación activa	850
a) El afectado	850
b) El Defensor del Pueblo	850
c) Las asociaciones autorizadas	851
4.9. Amparo y declaración de inconstitucionalidad	851
4.10. Amparo y recurso extraordinario por salto de instancia	852
5. Hábeas data	853
5.1. Fundamento constitucional	853
5.2. Contenido y alcances	853
5.3. Naturaleza	854
5.4. Legitimación activa	854
6. Amparo por mora administrativa	854
6.1. Carácter acumulativo y excluyente de las vías procesales	854
6.2. Fundamento constitucional	855
6.3. Presupuestos de la acción	855
6.4. Naturaleza y régimen procesal	856
6.5. Pretensión procesal	856
6.6. Procedimiento sumario	856
6.7. Sentencia	857
a) Respeto del funcionario	857
b) Respeto del acto y del accionante	857
c) Respeto de la Administración	857
7. Acción de inconstitucionalidad	858
7.1. Acción y recurso de inconstitucionalidad	858
7.2. Casos. Materia procesal incluida y excluida	859
7.3. Legitimación activa y pasiva	860
7.4. Plazo	860
7.5. Acumulación de acciones	861
7.6. Tribunal	861
7.7. Prohibición de innovar	861
7.8. Efectos de la sentencia	862
8. Recurso extraordinario contra actos administrativos	862

8.1. Cuestión constitucional	862
8.2. Tipos	863
8.3. Requisitos	864
a) Acto administrativo definitivo y que causa estado	864
b) Acto administrativo excluido del control judicial ordinario	865
c) Acto administrativo jurisdiccional	865
d) Acto administrativo que vulnera normas constitucionales	865
8.4. Recursos admitidos	865
8.5. Recursos rechazados	866
9. Acción de retrocesión	866
10. Acciones civiles contra el Estado	866
10.1. Evolución legislativa. Régimen legal	866
a) Reclamación legislativa. Incompetencia judicial (1863-1872) ..	867
b) Venia legislativa previa (1872-1900)	867
c) Venia legislativa y reclamación administrativa (1900-1932) ...	867
d) Reclamación administrativa previa (1932-1972)	867
e) El ocaso de la reclamación previa y la demandabilidad directa (1972 en adelante)	868
10.2. Demandas contra las provincias y entes descentralizados nacionales	868
10.3. Acciones comprendidas	868
10.4. Derechos subjetivos tutelados	869
10.5. Actividad estatal impugnada	869
10.6. Reclamación prejudicial	869
10.7. Carácter declaratorio de la sentencia	870
a) Procedimiento ordinario de pago	871
b) Procedimiento sumario de pago	871
10.8. Prescripción de la acción	872
10.9. Tribunal competente	872
10.10. Procedimiento	872
11. Expropiación irregular	873
12. Medidas cautelares contra el Estado	873
12.1. Presupuestos	873
12.2. Regulación	873
12.3. Aplicaciones	874
13. Acción de repetición	875
13.1. Fundamento	875
13.2. Presupuestos procesales	876
13.3. Presupuestos sustanciales	876
a) Pago de un tributo por error	876
b) Pago de un tributo inconstitucional	877
c) Pago de un tributo exigido por exceso de poder	877
13.4. Competencia	877
13.5. Procedimiento	879
13.6. Sentencia	880

13.7. Prescripción de la acción	880
14. Interdictos contra el Estado	880
14.1. Interdictos	880
14.2. Acciones posesorias	881
14.3. Precedentes jurisprudenciales	881
15. Incidente de suspensión de la ejecución	882
16. Acción procesal administrativa	883
17. Acciones y reclamos por incumplimientos de servicios públicos	883
18. Acciones y reclamos por violación al orden jurídico internacional	883
19. Pretensión reparatoria planteada ante organismos internacionales por violación a derechos humanos	884
20. Reclamos para el arreglo de diferencias relativas a inversiones extranjeras	886
21. Reclamaciones de consumidores y usuarios en las relaciones de consumo	887

CAPITULO XXI

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. Instrumento jurídico	889
1. Procedimiento, prerrogativas y garantías	889
2. Procedimiento y voluntad administrativa	890
II. Regulación jurídica	891
1. Criterio adjetivo formal	891
1.1. Judicialización del procedimiento administrativo	891
1.2. Administrativización del proceso judicial	891
1.3. Especialización del procedimiento administrativo	891
1.4. Pluralidad de vías procedimentales	892
2. Criterio sustantivo material	893
2.1. Aspecto político	894
2.2. Aspecto jurídico	894
2.3. Aspecto técnico	894
III. Principios jurídicos	894
1. Principios sustanciales	895
1.1. Legalidad	895
a) Normatividad jurídica	895
b) Jerarquía normativa	895
c) Igualdad jurídica	895

d) Razonabilidad	896
e) Control judicial	896
1.2. Transparencia	896
1.3. Defensa	897
a) Ser oído	897
b) Ofrecer y producir prueba	897
c) Obtener una decisión fundada	898
d) Impugnar la decisión	898
1.4. Gratuidad	898
2. Principios formales	898
2.1. Oficialidad	899
2.2. Simplicidad	899
2.3. Informalismo	900
2.4. Eficacia	900
IV. Caracteres jurídicos	901
1. Introducción	901
2. Administrativo: no jurisdiccional	902
3. Funcional e integral	902
4. Interno y externo	902
5. Contradictorio	903
6. Preliminar	903
7. Público	903
7.1. Vistas	904
7.2. Notificaciones	904
a) Resoluciones notificables	904
b) Formas de notificación	905
c) Contenido de las notificaciones	906
7.3. Motivación	906
8. Constitutivo e impugnativo	906
9. De participación y colaboración administrativa	906
10. Decisorio o resolutivo	907
10.1. Silencio administrativo	907
10.2. Caducidad del procedimiento	908
10.3. Desistimiento del procedimiento o del derecho	908
10.4. Archivo del expediente	908
10.5. Silencio, mora y amparo	908
11. Ausencia de costas	909
12. Ausencia de cargas fiscales	910
13. Impulsión de oficio y a instancia de parte	910
14. Instructorio	910
15. Verdad material	911
16. Escrito	911

16.1. Escrito inicial	912
16.2. Suscripción	912
16.3. Subsanación de defectos	912
16.4. Peticiones múltiples	912
16.5. Presentación	912
16.6. Remisión postal.....	913
16.7. Horario	913
16.8. Comprobante y constancia.....	913
16.9. Expedientes	913
V. Alcances jurídicos	914
1. Alcance objetivo	914
2. Alcance subjetivo	914
2.1. Legitimación	915
2.2. Capacidad civil y capacidad administrativa	915
2.3. Excusación y recusación	916
2.4. Representación y patrocinio	916
3. Alcance temporal	918
3.1. Cómputo	918
3.2. Obligatoriedad	919
a) El principio de prorrogabilidad o ampliación	919
b) El principio de la no perentoriedad	919
c) El derecho a la ampliación o mejora de los fundamentos de los recursos	920
d) El derecho a la suspensión e interrupción de los plazos	920
e) Denegación tácita	920
3.3. Actuación y revisión con plazo	921
a) Acciones civiles	922
b) Excepciones de inconstitucionalidad	922
c) Otras acciones procesales administrativas	922
3.4. Actuación y revisión sin plazo	922
a) Revisión por inoportunidad	923
b) Revisión por satisfacción extraprocesal de la pretensión	923
c) Rectificación de errores materiales	923
d) Impugnación de actos inexistentes o nulos de pleno derecho	923
3.5. Oportunidad de la revisión	923
a) Revisión de acto firme	923
b) Revisión de acto no firme	923
4. Alcance final	923
4.1. Procedimiento de control	923
a) Control de competencia	924
b) Control de motivación	924
c) Control de comprobación	924
d) Control de calificación	924
e) Control de finalidad	925

4.2.	Efectos del control	925
a)	Efectos sustanciales	925
b)	Efectos procesales	926
4.3.	Formas de control: revocación	926
5.	Alcance material	927
5.1.	Procedimiento administrativo especial de protección de los consumidores públicos	927
5.2.	Procedimiento administrativo especial de protección de los usuarios de servicios públicos	927
5.3.	Procedimiento administrativo especial de protección de los derechos al ambiente, al patrimonio natural, cultural e histórico	927
VI.	Impugnación jurídica	928
1.	Medios de impugnación	928
2.	Recursos administrativos	928
2.1.	Requisitos	929
a)	Sujeto	929
b)	Objeto	930
c)	Causa	930
2.2.	Efectos de la interposición	930
a)	Plazos	930
b)	Facultades del órgano	930
c)	Suspensión de la ejecución	930
3.	Reconsideración	931
4.	Apelación	932
5.	Jerárquico	933
6.	Alzada	935
7.	Revisión	936
8.	Aclaratoria	937
9.	Queja y amparo por mora	937
10.	Rectificación de errores materiales	939
11.	Reclamo administrativo previo	939
12.	Denuncia de ilegitimidad	941
13.	Unidad recursiva	942
13.1.	Pretensiones sustanciales	943
13.2.	Pretensiones procesales	943
13.3.	Trámite	943
a)	Ante el mismo órgano	943
b)	Ante órganos superiores	943
c)	Ante el Poder Ejecutivo	944
13.4.	Efectos	944
13.5.	Conclusión	944

a) Unificación	944
b) Simplificación	944
14. El tránsito del procedimiento al proceso administrativo	945
14.1. Agotamiento de la vía administrativa	945
a) Por recurso	945
b) Por reclamo administrativo previo	946
14.2. Plazo	946
14.3. Tribunal	948
VII. Cuadro esquemático de los recursos administrativos	948

CAPITULO XXII

PROCESO ADMINISTRATIVO

I. Concepto y clases	953
1. Noción	953
2. Sistemas	954
2.1. Tribunales administrativos	954
2.2. Tribunales judiciales	954
2.3. Tribunales mixtos	954
3. Denominación	955
4. Proceso administrativo y proceso civil	955
5. Contenido	956
5.1. Heterogeneidad formal	956
a) Administrado actor	956
b) Persona pública actora	956
5.2. Heterogeneidad sustancial	957
a) Por razón política	957
b) Por razón jurídica	957
6. Clases	957
6.1. Por la forma de organización política	957
6.2. Por la pretensión	958
6.3. Por la estructura del proceso	958
a) Ordinarios	958
b) Extraordinarios	959
c) Sumarios	959
d) Sumarísimos	959
e) Especiales	959
6.4. Por el interés defendido	959
6.5. Legitimación supraindividual o colectiva	960
6.6. Por el acto inicial	961

a) Demanda	961
b) Recurso	961
7. Regulación procesal: evolución	961
7.1. Por la actividad impugnada	962
a) Administración ejecutiva	962
b) Administración estatal	962
c) Administración pública	962
7.2. Por las situaciones subjetivas	963
II. El tribunal y las partes	963
1. El tribunal	963
1.1. La competencia federal	964
1.2. La competencia constitucional	966
2. Las partes	966
2.1. Actuación y representación de las partes	966
a) De los administrados	967
b) De la Administración Pública	967
2.2. Los terceros	968
III. Materia	970
1. Principio	970
2. Alcance	971
IV. Acciones	971
1. Acción administrativa y recurso judicial	971
2. Acción administrativa y recurso administrativo	973
3. Acción administrativa y pretensión procesal administrativa	973
4. Acción administrativa y demanda administrativa	974
5. Acción de plena jurisdicción	974
6. Acción de nulidad	975
7. Acción de interpretación	975
8. Acción de lesividad	976
9. Unidad de la acción procesal administrativa	977
10. Pluralidad de pretensiones	978
V. Presupuestos	979
1. Concepto y clases	979
2. Agotamiento de la vía administrativa	980
3. Excepciones al agotamiento de la vía administrativa previa	981
4. Denegación expresa o tácita	982
5. Pago previo	983

6. Plazo	984
7. Ausencia de recurso paralelo	986
8. Legitimación	986
9. Formulación administrativa previa de la pretensión	986
10. Administración Pública accionante: presupuestos	987
VI. Iniciación	987
1. Demanda	987
1.1. Requisitos formales	987
a) Individualización del actor	987
b) Individualización del demandado	987
c) Individualización del acto impugnado	987
d) Hechos	987
e) Derecho	987
f) Competencia	987
g) Prueba	988
h) Pretensión procesal	988
1.2. Requisitos fiscales	988
1.3. Documentación adjunta	988
1.4. Subsanación de defectos	989
2. Admisión del proceso	989
2.1. Requerimiento y remisión del expediente	989
2.2. Sentencia de admisión	990
2.3. Alcance de la declaración de admisión	990
2.4. "In dubio" pro admisión del proceso	991
3. Opción procesal	991
VII. Desarrollo	992
1. Traslado y contestación	992
2. Rebeldía	993
3. Prórroga	993
4. Acumulación de acciones	993
5. Ampliación de la demanda	993
6. Reconvenición	994
7. Excepciones previas	994
8. Prueba	995
8.1. Prueba pericial	995
8.2. Prueba instrumental	996
8.3. Prueba confesional	996
9. Alegato	996
10. Suspensión de la ejecución	997
11. Medidas cautelares y preliminares	998

VIII. Conclusión	999
1. Caducidad de instancia	999
2. Allanamiento, desistimiento y transacción	1000
3. Satisfacción extraprocesal de la pretensión	1001
4. Hechos impidientes	1001
5. Arbitraje	1001
6. Sentencia	1002
6.1. Clasificación	1002
a) Sentencia de mérito	1002
1) Declarativa	1003
2) Constitutiva	1003
b) Sentencia homologatoria	1003
c) Sentencia interlocutoria	1003
6.2. Fundamentos	1003
a) Derecho positivo	1003
b) Costumbre	1003
6.3. Requisitos	1004
a) Subjetivos	1004
b) Objetivos	1004
c) Formales	1004
d) Temporales	1004
6.4. Alcance subjetivo	1004
6.5. Alcance objetivo	1004
6.6. Alcance formal	1005
6.7. Alcance material	1006
6.8. Alcance temporal	1006
6.9. Recursos	1006
6.10. Ejecución	1007
6.11. Suspensión	1009
6.12. Ejecución sustitutiva	1010

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Legislación	1015
II. Jurisprudencia	1035
III. Doctrina	1077