

Índice general

- Tomo I -

Contenido	5
Abreviaturas	11
Prólogo de Jorge Danós Ordóñez	13

TÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL ESTADO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

(REALIDAD, NORMATIVIDAD Y JUSTICIA)..... 21

1. Introducción	23
2. Distintas concepciones acerca del Estado	24
3. Teoría del Estado	25
4. Las causas y los llamados elementos del Estado	27
5. Elementos del Estado	31
6. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad	31
7. Las fronteras entre el Derecho Público y Derecho Privado: la repercusión de la <i>divisio</i> en el derecho administrativo.....	34
8. El fenómeno de la interpolación entre lo público y lo privado	38
9. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social.....	39
10. Hacia un nuevo modelo de Estado: el "Estado subsidiario"	42
11. El principio de subsidiariedad	44
12. Los principios que nutren al "Estado social de Derecho"	46
13. El mantenimiento del dualismo "sociedad-Estado"	46

CAPÍTULO II

LAS FUNCIONES ESTATALES..... 49

1. Las funciones del Estado y la doctrina de la separación de los poderes: su significado actual.....	51
2. La función administrativa: distintas concepciones	53

A) Concepciones subjetivas u orgánicas.....	53
B) El criterio objetivo o material.....	54
C) Otras teorías.....	55
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública.....	56
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa.....	57
B) La función jurisdiccional de la Administración.....	57
4. Reafirmación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	63
5. La función gubernativa.....	67
6. Acerca de las facultades reservadas a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.....	68
7. Gobierno y Administración.....	70
8. La concepción institucional sobre la Administración Pública.....	71

CAPÍTULO III

EL CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 73

1. El Derecho Administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica.....	75
A) Origen de las técnicas: el Derecho regio. El Estado de Policía.....	76
B) La etapa del "régimen administrativo". Sus características esenciales.....	77
2. La ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo: su ruptura.....	79
3. Contenido actual del Derecho Administrativo: el problema de su definición.....	80
4. Las bases fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo.....	83
A) El Estado de Derecho y el principio de legalidad.....	83
B) La "zona de reserva de la Administración" como consecuencia del principio de separación de poderes.....	84
C) El intervencionismo estatal y el principio de subsidiariedad.....	86
5. El carácter relativo de los derechos y los límites constitucionales al ejercicio del poder reglamentario.....	88
6. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de legalidad.....	89
7. El régimen administrativo.....	92

CAPÍTULO IV

LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO..... 93

1. Introducción.....	95
2. Las normas.....	95
3. Los principios generales: su diferencia con las normas y los valores. Las directivas políticas.....	96
4. El carácter preceptivo o vinculante de los principios. La distinción entre derecho y principio.....	99

5.	El carácter absoluto o relativo de los derechos.....	100
6.	Características atribuidas al orden jurídico.....	101
7.	Los paradigmas en el derecho público.....	102
8.	La dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos.....	106
9.	Los nuevos paradigmas del derecho público.....	108
10.	El principio <i>pro homine</i> y su función ordenadora. La interpretación más favorable (<i>in dubio pro libertate</i>).....	110
11.	El principio general de la buena fe.....	111
12.	El principio de la confianza legítima.....	112
13.	El principio de la moral pública.....	113
14.	La necesidad de armonizar los nuevos paradigmas.....	115

CAPÍTULO V

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....117

1.	El Derecho Administrativo y sus relaciones en el mundo jurídico.....	119
2.	El método de interpretación. La llamada integración normativa.....	120
3.	Caracteres del Derecho Administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas.....	122
4.	Relaciones con el Derecho Constitucional.....	123
5.	Relaciones con el Derecho Penal.....	124
6.	Derecho Penal disciplinario y Derecho Penal ejecutivo.....	125
7.	El Derecho Penal administrativo y el problema de su autonomía.....	126
8.	El Derecho Financiero y la autonomía del Derecho Tributario.....	128
9.	Relaciones con el Derecho Procesal.....	129
10.	El llamado Derecho Municipal.....	130
11.	El Derecho Canónico y el Derecho Eclesiástico.....	130
12.	Relaciones con el Derecho Privado.....	132
13.	Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración.....	133
14.	La codificación del Derecho Administrativo. Problemas que plantea en nuestro país.....	134

CAPÍTULO VI

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....137

1.	El concepto de fuente del Derecho. Sus peculiaridades en el Derecho Administrativo.....	139
2.	Distintas clasificaciones acerca de las fuentes del Derecho.....	140
3.	Jerarquía de las fuentes: la Constitución.....	142
4.	Los tratados y su jerarquía constitucional.....	143
	A) Los diferentes sistemas existentes en el derecho comparado acerca de la jerarquía de los tratados.....	143
	B) La jerarquía de los tratados de la Constitución Argentina.....	146

C)	Condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integración	148
D)	Incorporación de los tratados al derecho interno	151
E)	La supremacía de la Constitución y los conflictos que se susciten con los preceptos de los tratados constitucionales.....	151
F)	Conclusiones	155
5.	La ley: caracteres y régimen jurídico.....	156
6.	Sobre las reservas legales de la Constitución de 1853 y las introducidas por la reforma de 1994.....	161
7.	El modelo constitucional norteamericano y la filiación de nuestro sistema constitucional y administrativo	162
8.	El decreto-ley	165
9.	El reglamento.....	166
	A) Fundamento de la potestad reglamentaria	169
	B) Clases de reglamentos.....	171
10.	Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización.....	195
11.	Convenciones colectivas de trabajo.....	196
12.	Principios generales del Derecho.....	18
13.	La equidad.....	201
14.	La costumbre. Clasificación	202
15.	Los precedentes administrativos	203
16.	El papel de la jurisprudencia	205
17.	El valor de la doctrina como fuente del Derecho Administrativo	206
18.	Interpretación y fuentes del Derecho: la analogía	206
19.	La prelación jerárquica de las fuentes	208

TÍTULO SEGUNDO

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I

ÓRGANOS Y SUJETOS ESTATALES	213	
1. Acerca de cómo se integra y actúa la Administración Pública.....	215	
2. La teoría del órgano	216	
3. Los conceptos de órgano, cargo y oficio	217	
4. Las relaciones inter-orgánicas	218	
5. Distintos criterios para clasificar los órganos.....	219	
	A) Clasificación según la estructura del órgano.....	219
	B) Clasificación según la función que cumple el órgano	221
6. La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica	221	
7. El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil y Comercial de la Nación	224	
8. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción.....	226	
	A) La creación estatal del ente.....	226

B)	El fin público	226
C)	La existencia de prerrogativas de poder público.....	227
D)	El grado de control estatal.....	227
9.	Personas públicas estatales y no estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad.....	228
A)	Satisfacción de fines específicos del Estado	228
B)	Capital estatal.....	229
C)	Encuadramiento del ente en la Administración Pública	230
10.	El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales.....	230
11.	Entidades públicas no estatales. Caracteres generales	231
12.	Personas jurídicas privadas del Estado.....	232

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA 235

1.	Introducción.....	237
2.	La jerarquía: concepto y consecuencias	237
3.	El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica.....	239
4.	Competencia y capacidad	242
5.	Naturaleza jurídica y caracteres.....	243
6.	Origen o fuente de la competencia	244
7.	Clases de competencia.....	244
A)	En razón de la materia	245
B)	En razón del grado o jerarquía	245
C)	En razón del lugar o del territorio.....	245
D)	En razón del tiempo	246
8.	La delegación administrativa. Su procedencia	246
A)	Delegación inter-orgánica.....	247
B)	Delegación entre entes públicos	247
9.	Las figuras de la suplencia y la sustitución	248
10.	La intervención.....	249
11.	Lo atinente a la denominada delegación de firma. La sub-delegación	249
12.	Avocación de competencia. Régimen legal	250
13.	Centralización y descentralización administrativas	251
14.	Autonomía, autarquía y descentralización	253
15.	Descentralización y recentralización	254
16.	Tipos de descentralización: funcional y territorial	255
17.	Los principios de concentración y desconcentración.....	256
18.	Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional.....	257
19.	Conveniencia o inconveniencia de la centralización.....	258
20.	Ventajas e inconvenientes de la desconcentración.....	259

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	261
1. Introducción.....	263
2. El Gobierno Federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional.....	264
3. El Poder Ejecutivo nacional	266
4. Competencia del Poder Ejecutivo.....	268
5. El Jefe de Gabinete	270
A) La atenuación del poder presidencial.....	272
B) Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los Ministros	273
C) La asignación constitucional de facultades privativas del Jefe de Gabinete.....	273
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones.....	274
7. Las Secretarías de Estado y sus Sub-secretarías. La organización burocrática	276
8. La organización consultiva de carácter jurídico	278
9. La organización de control	280
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control.....	281
11. Continuación. Ámbito de aplicación.....	283
12. El control interno de la Administración Pública	283
13. El control externo del sector público nacional	285
14. El control parlamentario	287
15. El Defensor del Pueblo	287
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas.....	288

CAPÍTULO IV

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS	291
1. Aspectos terminológicos. La expresión "empresa pública"	293
2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa.....	294
A) Descentralización territorial.....	294
B) Descentralización institucional.....	295
3. Órgano competente para disponer la creación de entidades descentralizadas	296
4. La tesis de las facultades concurrentes	297
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado	298
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica	299
7. El llamado proceso de las "nacionalizaciones".....	301
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el Estado bajo formas jurídicas privadas	303
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado	305

CAPÍTULO V

ENTIDADES AUTÁRQUICAS.....307

1. Origen histórico de la autarquía309
2. Autonomía, soberanía y autarcía310
3. La crisis de la noción clásica y su significado actual.....310
4. La crisis del “establecimiento público”311
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica.....312
6. Distintas clases de entidades autárquicas.....312
7. Órgano competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión....313
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales.....314
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica314
10. El control de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La intervención.....316
11. Modificaciones de su *status* y órgano competente para disponer la extinción de la entidad317

CAPÍTULO VI

LOS NUEVOS ENTES REGULADORES319

1. La aparición de los entes reguladores en el escenario de las privatizaciones321
2. Creación formal de los entes reguladores. Su condición jurídica322
3. Configuración de los fines u objetivos que persiguen y su interpretación integral a la luz del ordenamiento regulatorio323
4. Naturaleza de la competencia de los entes reguladores.....325
5. Las potestades de los entes reguladores327
 - A) Principios aplicables327
 - B) Sobre las potestades, en particular, de los entes reguladores328
6. Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa330
7. Los órganos directivos.....334
8. Control administrativo y judicial.....336
 - A) Control administrativo: el recurso de alzada336
 - B) Control judicial.....336
9. La participación pública en el control de los servicios públicos337
 - A) Principios constitucionales básicos337
 - B) La ley como fuente del derecho de participación pública339
 - C) El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas340
 - D) Tipologías de la participación pública en los entes reguladores341

CAPÍTULO VII

LAS EMPRESAS DEL ESTADO.....347

1. Causas de su aparición.....349
2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de

la organización administrativa.....	349
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales.....	350
4. Su creación.....	351
5. Caracteres.....	351
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables.....	352
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: a aplicación de multas.....	353
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones.....	354
9. La aplicación a las Empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	355
10. El personal de las "Empresas del Estado".....	356
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades.....	357
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención.....	358
13. Transacción y arbitraje. Remisión.....	358
14. Modificación de sus estatutos y extinción.....	358

CAPÍTULO VIII

OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTATAL.....361

Sección 1ª: Las formas societarias.....363

A) Utilización de las técnicas del Derecho Comercial por el Estado en las formas de personificación.....	363
B) Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas.....	365
C) Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias.....	367
D) La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el Derecho Público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	368
E) Tribunal judicial competente en caso de contiendas.....	369
F) La participación de las provincias en sociedades estatales.....	370
G) Conclusiones.....	371
1. La Sociedad de Economía Mixta.....	372
A) Antecedentes.....	372
B) Concepto. Fines que debe perseguir.....	373
C) Condición jurídica.....	374
D) Naturaleza de los aportes.....	375
E) Dirección y administración. Fiscalización. El veto.....	375
F) Creación de la entidad.....	376
G) Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate.....	376
2. La Sociedad del Estado.....	377

A)	Noción y naturaleza jurídica.....	377
B)	Objeto	379
C)	Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa.....	380
D)	La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos.....	380
E)	El régimen del personal de las sociedades del Estado	383
3.	Sociedades anónimas.....	384
A)	La actuación del Estado y la sociedad anónima.....	384
B)	La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria.....	384

Sección 2ª: Otras formas de gestión 386

1.	Empresas sin personalidad jurídica	386
2.	Las corporaciones estatales.....	386
3.	Las fundaciones.....	387
A)	Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones	387
B)	El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones.....	389
C)	La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación	390

CAPÍTULO IX

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.

EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LAS REGIONES..... 393

1.	Antecedentes.....	395
2.	La autonomía de las provincias	396
3.	Atribuciones.....	396
4.	Instituciones y principales características de la organización provincial	398
5.	Los órganos provinciales.....	398
6.	Los gobernadores	400
7.	La intervención federal.....	400
8.	Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos.....	403
9.	Su condición jurídica	403
10.	El régimen administrativo municipal	406
11.	La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la Ciudad de Buenos Aires.....	407
A)	El concepto de autonomía	407
B)	Principios relativos al régimen de la Ciudad de Buenos Aires.....	407
C)	El <i>status</i> constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	409
12.	Las regiones.....	411

TÍTULO TERCERO**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES PÚBLICOS****CAPÍTULO I****TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO 415**

1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean 417
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado 418
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado 420
4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas 420
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado:
 - a) Civil o de Derecho Privado; b) de Derecho Administrativo 423
6. La división entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado 424
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento de la responsabilidad del Estado 427
8. El principio de la responsabilidad del Estado: su fundamento filosófico y constitucional 429
9. El principio de igualdad ante las cargas públicas como eje del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado 430
10. El alcance de la indemnización: el principio general de la justa indemnización 430
11. Sobre la regulación de la responsabilidad del Estado por el Código Civil y Comercial o por leyes administrativas 436

CAPÍTULO II**LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL****CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 439**

1. La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del Estado 441
 - A) Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño 441
 - B) Acerca de los factores de atribución en los Derechos francés y español 441
 - C) La responsabilidad estatal por hechos y actos administrativos ilegítimos. Soluciones de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta el caso "Devoto" 445
 - D) Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso "SA Tomás Devoto y Compañía v. Gobierno nacional". Jurisprudencia posterior 446
 - E) Aplicación del art. 1112, CCiv., para determinar la responsabilidad del Estado 449
 - F) Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos 450
 - G) La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme: a) leyes inconstitucionales; b) reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión 452

H)	Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima	453
2.	La responsabilidad extracontractual del Estado proveniente de su actuación legítima	456
A)	Distintas especies de responsabilidad	456
B)	Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos.....	557
C)	Algunos supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima.....	458
D)	Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo.....	460
E)	Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima.....	461
3.	La responsabilidad del Estado por omisión.....	462

CAPÍTULO III

SITUACIONES ESPECIALES QUE DETERMINAN LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

1.	Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. La especialidad de la falta de servicio.....	467
2.	Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Principio y normas aplicables.....	468
3.	La responsabilidad emergente del ejercicio de los poderes de guerra. Su alcance sobre la propiedad enemiga y la responsabilidad por los hechos de guerra	470
4.	La responsabilidad internacional del Estado	472

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS

1.	Breves consideraciones metodológicas	477
2.	La interpretación del art. 1112, CCiv., según la doctrina y la jurisprudencia	477
3.	La responsabilidad del agente público tras el dictado de la Ley 26.944: crítica de la regulación legal	479

CAPÍTULO V

LAS GRANDES LÍNEAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA.....

1.	Liminar.....	483
2.	Las grandes líneas que exhibe la jurisprudencia de la Corte.....	484

3.	La responsabilidad estatal por actividad ilegítima: de la responsabilidad indirecta a la directa.....	487
	A) El caso "Devoto"	487
	B) El fallo dictado en la causa "Ferrocarril Oeste v. Prov. de Buenos Aires"	487
	C) El caso "Vadell": un hito fundamental en la jurisprudencia de la Corte	489
4.	La interpretación dinámica del art. 1112, CCiv	490
5.	Los avances jurisprudenciales de la Corte en materia de responsabilidad por actividad legítima	493
	A) Las diferencias de estructura y fines entre la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima o lícita	493
	B) El fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima	494
	C) Los presupuestos o condiciones que deben reunirse para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado	495
6.	El riesgo como factor de atribución.....	503
7.	Reflexiones finales	505

TÍTULO CUARTO

LA ACTUACIÓN ESTATAL REGULADA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO Y JUDICIAL

		511
1.	Las funciones o actividades del Estado y los actos que emite la Administración...	513
2.	Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el Derecho Administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales	515
3.	El régimen administrativo como nota peculiar del Derecho Público.....	517
4.	Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración.....	519
	A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales.....	520
	B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos.....	520
	C) El principio de la ejecutoriedad.....	521
	D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos.....	522
	E) Prerrogativas procesales.....	522
5.	La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante.....	523
6.	Continuación. Las garantías del administrado.....	524
	A) Principios y garantías sustantivas.....	524
	B) Garantías adjetivas	531

CAPÍTULO II

LAS POTESTADES Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS537

**Sección 1ª: Los poderes o facultades del administrado
(situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo)539**

- 1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra derecho. Su sentido propio para el realismo jurídico539
- 2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista540
- 3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias542
- 4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos544
 - A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original544
 - B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación.....550

Sección 2ª: Situaciones jurídicas subjetivas de carácter pasivo.....556

- 1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones556
- 2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al *status*557

CAPÍTULO III

LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO559

- 1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo561
- 2. Problemas lingüísticos y metodológicos.....563
- 3. La aplicación de normas privadas en el derecho administrativo.....565
- 4. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y Derecho Administrativo.....567
- 5. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo569
- 6. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones.....571
 - A) Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado.....575
 - B) Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo.....576
- 7. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado578
- 8. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza.....580

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN583

Sección 1ª: El acto administrativo.....585

1.	Los diferentes actos que emanan de la Administración y las funciones del Estado	585
2.	La distinta condición jurídica de los actos.....	587
3.	La actividad de la Administración con relación a terceros	589
4.	Los hechos administrativos	589
5.	Las vías de hecho administrativas	590
6.	El acto administrativo en la LNPA	592
7.	Principales consecuencias de la LNPA en el plano de la realidad jurídica	593
8.	Las tendencias interpretativas.....	594
9.	Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual	595
10.	La estructura del acto administrativo: carácter unilateral o bilateral de la declaración	597
11.	Su alcance individual.....	599
12.	Efectos que produce.....	600
13.	El concepto de acto y reglamento en la LNPA.....	601

Sección 2ª: La actividad reglamentaria 602

1.	La evolución del concepto de reglamento a partir del constitucionalismo: su carácter normativo	602
2.	Acto administrativo y reglamento: diferencias.....	603
	A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas.....	603
	B) El régimen de publicidad	604
3.	Continuación. Otros matices diferenciales entre el acto administrativo y el reglamento	605

Sección 3ª: Otros supuestos de actividad estatal regulada por el derecho administrativo 607

1.	Los actos interorgánicos	607
	A) Conflictos de competencia.....	609
	B) Actos de control	609
	C) Actos que afectan derechos de los agentes públicos	609
2.	Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos interadministrativos).....	609
3.	Solución de conflictos interadministrativos	611
	A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional	611
	B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno	613
4.	Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas	614

5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el Derecho Privado..... 616
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración..... 620

CAPÍTULO V

LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y EL PROCESO DE SU JUDICIALIZACIÓN..... 623

Sección 1ª: Las cuestiones políticas..... 625

1. Síntesis liminar del problema y dificultades que plantea 625
 - A) Concepción limitativa del juzgamiento..... 626
 - B) Posturas que propugnan el control judicial pleno..... 626
2. Las cuestiones políticas 628
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas 630

Sección 2ª: La teoría del acto de gobierno o político..... 631

1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno 631
2. Su desarrollo y posterior evolución..... 632
3. La cuestión en otros países 633
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino 635
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno..... 636

Sección 3ª: Superación de la categoría del acto político o de gobierno..... 636

1. La doctrina del acto institucional..... 636
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales 638
3. La supresión del acto político en la doctrina española..... 639
4. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación..... 640
5. Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica 643
6. La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces 645

TÍTULO QUINTO

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... 651

1. La teoría de los elementos del acto administrativo..... 653
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo 654

3.	Elementos esenciales y accidentales o accesorios.....	656
4.	El elemento subjetivo.....	656
	A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia.....	657
	B) Capacidad del agente público y del administrado.....	661
5.	La causa como elemento del acto administrativo.....	662
6.	El objeto y sus requisitos.....	665
7.	La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el Derecho Administrativo.....	666
	A) Silencio o ambigüedad.....	669
	B) Signos y señales.....	670
	C) Actos tácitos.....	670
8.	La clasificación de las formas según el Derecho Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial.....	670
9.	El requisito de la motivación.....	672
10.	Las formas de publicidad: publicación y notificación.....	675
11.	La finalidad.....	678
12.	Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto.....	680
	A) Plazo.....	680
	B) Condición.....	681
	C) Modo.....	681
	D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate.....	382

CAPÍTULO II

EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL DEL

ACTO ADMINISTRATIVO.....683

1.	Introducción.....	685
2.	Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo.....	687
3.	Distintos tipos de discrecionalidad.....	688
4.	Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad.....	688
5.	La llamada discrecionalidad técnica.....	690
6.	La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional.....	691
7.	Reflexiones finales.....	692

CAPÍTULO III

EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA.....697

Sección 1ª: El sistema general de la invalidez administrativa.....699

1.	Planteo y metodología.....	699
----	----------------------------	-----

2.	Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés.....	700
3.	Los tipos de nulidad según el Derecho Civil	701
	A) Nulidad absoluta	702
	B) Nulidad relativa.....	702
4.	Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	702
5.	Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez	705
6.	Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez	707
	A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia	707
	B) La presunción de legitimidad del acto administrativo	709
	C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente.....	710
7.	¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo.....	7014
8.	La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	716
9.	El control <i>ex officio</i> de la invalidez.....	717
10.	Efectos de la declaración de invalidez	719
11.	Características generales del sistema administrativista de las nulidades y sus diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil	721
12.	Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho.....	723
13.	Conclusiones.....	726

Sección 2ª: Los vicios del acto administrativo..... 727

1.	La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado	727
2.	La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo	730
3.	Vicios de la voluntad	731
	A) Error	733
	B) Dolo.....	735
	C) Violencia.....	735
4.	La simulación.....	737
5.	Vicios en el elemento subjetivo	738
	A) Incompetencia	738
	B) Incapacidad	741
6.	Vicios que afectan a la causa del acto administrativo.....	742
7.	Defectos en el objeto	742
8.	Vicios de forma.....	743

A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa.....	743
B) Defectos de la declaración.....	745
C) Vicios relativos a la publicidad.....	746
9. La desviación del poder.....	746
10. Invalidez de cláusulas accesorias.....	749

CAPÍTULO IV

SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN751

1. Concepto y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del Derecho Privado.....	753
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación.....	754
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos.....	756
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto.....	757
5. La conversión como medio de saneamiento.....	758
A) Conversión legal.....	759
B) La conversión como acto bilateral.....	759
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión.....	759
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto.....	760

CAPÍTULO V

LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO.....763

1. Enfoque liminar.....	765
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales.....	766
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto administrativo se presume.....	768
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento.....	770
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada.....	772
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie.....	775
7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.....	775
8. Límites a la ejecutoriedad.....	776
9. La suspensión del acto en sede administrativa.....	777
10. Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica.....	778
11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA.....	779
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial.....	780
13. La ejecutividad del acto administrativo.....	785

14. El acto administrativo y su condición instrumental786
 15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite789

CAPÍTULO VI

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO793

1. Tendencias imperantes en las concepciones actuales795
 2. Concepto de extinción. La llamada “cesación o extinción de efectos”797
 3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto.
 Diferencias con la extinción797
 4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento.
 Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto799
 5. Extinción que depende de la voluntad del administrado799
 6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos800
 A) Revocación800
 B) Caducidad801
 7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo802
 A) Un caso paradigmático: “Carman de Cantón”802
 B) Doctrina sustancial sentada en el caso803
 C) La crítica de Bielsa *vis à vis* la tesis de Linares sobre la “cosa juzgada
 administrativa”. El concepto de acto regular constituyó la piedra
 basal de la estabilidad del acto administrativo804
 D) La posterior evolución de la “cosa juzgada administrativa” tras la
 anulación de la LNPA. Afirmación del principio de la estabilidad
 y su extensión a los actos administrativos irregulares809
 E) Balance final y prospectiva814
 8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo814
 9. La revocación por razones de interés público
 (oportunidad, mérito o conveniencia)815
 10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir817
 A) Revocación por ilegitimidad817
 B) Revocación por razones de interés público818
 11. Otros casos de revocación819
 12. Efectos del acto de revocación819
 13. La caducidad del acto administrativo820
 14. Caducidad y mora automática821

CAPÍTULO VII

EL REGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS823

1. Ideas y creencias825
 2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea827
 3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa
 y no distributiva. El papel de la justicia distributiva829

4. Las formas de personificación: públicas y privadas	830
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica	832
6. Los principios que justifican la intervención estatal	833
7. Tipología de la empresa pública	834
8. El régimen jurídico de la empresa pública	837
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado	840
Bibliografía	843
Índice jurisprudencial.....	903
Índice analítico.....	919
Índice general	925