
CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

14ª edición actualizada y ampliada

JUAN CARLOS CASSAGNE

TOMO I

Cassagne, Juan Carlos
Curso de derecho administrativo. 14a edición actualizada,
tomo I / Juan Carlos Cassagne - 14a ed. - Ciudad Autónoma
de Buenos Aires: La Ley, 2024.
v. 1, 880 p.; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-03-4807-8

1. Derecho Administrativo. I. Título.
CDD 342.0071

© Juan Carlos Cassagne, 2024
© de esta edición, Thomson Reuters, 2024
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Publicado por Thomson Reuters.
La Ley - Abeledo Perrot • Buenos Aires, Argentina.
Legal Publishing Chile • Santiago, Chile.
Dofiscal Editores • Ciudad de México.

Tirada 400 ejemplares

ISBN 978-987-03-4807-8 (Tomo I)

ISBN 978-987-03-4806-1 (Obra completa)

SAP 43362071

Las opiniones personales vertidas en los capítulos de esta obra son privativas de quienes las emiten.

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

Prólogo a la décima cuarta edición.....	XXXIX
---	-------

TÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y EL ORDEN JURÍDICO (NORMATIVIDAD, REALIDAD Y JUSTICIA)

1. Introducción	3
2. Distintas concepciones acerca del Estado	4
3. Teoría del Estado	5
4. Elementos del Estado	8
5. Formas de Estado y formas de gobierno. La democracia represen- tativa y republicana.....	10
6. El principio de separación de poderes	13
A) Acerca del origen de la doctrina	13
B) La separación de poderes y el Estado de derecho. La evolución del Estado de derecho. El Estado subsidiario	17
C) La finalidad básica de la teoría de la separación de los poderes	22
D) Las confusiones terminológicas: los conceptos de poder, órgano y función	25
E) Compendio sobre la interpretación de la separación de los poderes en la Constitución Nacional.....	27
7. Sentido de la democracia representativa en la actual Constitución	28
8. El sistema federal de gobierno y la distribución de competencias en la Constitución Nacional entre Nación, provincia, la ciudad de Buenos Aires y los municipios	29

9. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad.....	30
10. Las fronteras entre el derecho público y el derecho privado: la repercusión de la <i>divisio</i> en el derecho administrativo.....	33
11. El fenómeno de la interpolación entre lo público y lo privado.....	37
12. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social.....	38
13. Hacia un nuevo modelo de Estado: el “Estado subsidiario”	42
14. El principio de subsidiariedad	43
15. Los principios que nutren al “Estado social de derecho”	45
16. El mantenimiento del dualismo “sociedad-Estado”	46

CAPÍTULO II

LAS FUNCIONES ESTATALES

1. Las funciones del Estado y la doctrina de la separación de los poderes: su significado actual.....	49
2. La función administrativa: distintas concepciones.....	51
A) Concepciones subjetivas u orgánicas	52
B) El criterio objetivo o material.....	53
C) Otras teorías	54
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública.....	55
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa.....	55
B) La función jurisdiccional de la Administración.....	55
4. Reafirmación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	61
5. La función gubernativa	65
6. Acerca de las facultades privativas de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial	66
7. Gobierno y administración.....	68
8. La concepción institucional sobre la Administración Pública	69

CAPÍTULO III

EL CONTENIDO Y LAS BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El derecho administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica	71
A) Origen de las técnicas: el derecho regio. El Estado de policía....	72
B) La etapa del “régimen administrativo”. Sus características esenciales	73
2. La ecuación entre Administración Pública y derecho administrativo: su ruptura	75
3. Contenido actual del derecho administrativo: el problema de su definición	76
4. Las bases fundamentales del derecho administrativo contemporáneo.....	79
A) El Estado de derecho y el principio de legalidad	79
B) Las facultades privativas de la Administración y el principio de separación de poderes	80
C) El <i>intervencionismo</i> estatal y el principio de subsidiariedad	82
D) Del Estado de derecho legal al Estado de derecho constitucional.....	84
5. El carácter relativo de los derechos y los límites constitucionales al ejercicio del poder reglamentario	84
6. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de legalidad	86
7. El régimen administrativo	88

CAPÍTULO IV

LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

1. Introducción	91
2. Las normas	91
3. Los principios generales: su diferencia con las normas y los valores. Las directivas políticas	92
4. El carácter preceptivo o vinculante de los principios. La distinción entre derecho y principio.....	95
5. El carácter absoluto o relativo de los derechos	96
6. Características atribuidas al orden jurídico	97

7. Los paradigmas en el derecho público.....	98
8. La dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos.....	102
9. Los nuevos paradigmas del derecho público.....	105
10. El principio <i>pro homine</i> y su función ordenadora. La interpretación más favorable (<i>in dubio pro libertate</i>)	105
11. El principio de razonabilidad: la interdicción de arbitrariedad y el principio de proporcionalidad.....	107
11.1. El principio de razonabilidad	108
11.1.1. Trascendencia y peculiaridades del principio de razonabilidad	111
11.1.2. Los requisitos de justificación racional.....	112
11.1.3. Extensión del contenido de la concepción amplia de la razonabilidad.....	116
11.2. El concepto de arbitrariedad	116
11.2.1. La interdicción de arbitrariedad en el derecho argentino	118
11.3. El principio de proporcionalidad	120
11.4. Conclusiones.....	124
12. El principio general de la buena fe	125
13. El principio de la confianza legítima.....	126
14. El principio de la moral pública	127
15. La necesidad de armonizar los nuevos paradigmas.....	128

CAPÍTULO V

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO

1. El derecho administrativo y sus relaciones en el mundo jurídico	131
2. El método de interpretación. La llamada integración normativa	132
3. Caracteres del derecho administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas.....	135
4. Relaciones con el derecho constitucional.....	136

5. Relaciones con el derecho penal.....	137
6. Derecho penal disciplinario y derecho penal ejecutivo.....	137
7. El derecho penal administrativo y el problema de su autonomía	139
8. El derecho financiero y la autonomía del derecho tributario	140
9. Relaciones con el derecho procesal.....	142
10. El llamado derecho municipal	143
11. El derecho canónico y el derecho eclesiástico	143
12. Relaciones con el derecho privado	144
13. Derecho administrativo y ciencia de la administración.....	146
14. La codificación del derecho administrativo. Problemas que plantea en nuestro país	147

CAPÍTULO VI

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El concepto de fuente del derecho. Sus peculiaridades en el derecho administrativo.....	149
2. Distintas clasificaciones acerca de las fuentes del derecho	150
3. Jerarquía de las fuentes: la Constitución	152
4. Los tratados y su jerarquía constitucional.....	153
A) Los diferentes sistemas existentes en el derecho comparado acerca de la jerarquía de los tratados.....	153
a) Valor supraconstitucional.....	154
b) Jerarquía constitucional	155
c) Valor superior a las leyes.....	155
d) Valor equivalente a las leyes	155
B) La jerarquía de los tratados de la Constitución argentina.....	156
a) Tratados con jerarquía constitucional.....	157
b) Tratados o acuerdos ejecutivos sin jerarquía constitucional....	157
C) Condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integración.....	158
a) Reciprocidad e igualdad	160
b) El orden democrático y los derechos humanos	160
D) Incorporación de los tratados al derecho interno.....	161

E) La supremacía de la Constitución y los conflictos que se susciten con los preceptos de los tratados constitucionales	161
F) Conclusiones	165
5. La ley: caracteres y régimen jurídico	167
6. Sobre las reservas legales de la Constitución de 1853 y las introducidas por la reforma de 1994	172
7. El modelo constitucional norteamericano y la filiación de nuestro sistema constitucional y administrativo.....	173
8. El decreto-ley	176
9. El reglamento.....	176
A) Fundamento de la potestad reglamentaria	179
B) Clases de reglamentos	181
a) Reglamentos ejecutivos o de ejecución.....	182
b) Reglamentos autónomos o independientes	184
c) Reglamentos delegados.....	186
d) Reglamentos de necesidad y urgencia	200
10. Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización	206
11. Convenciones colectivas de trabajo	207
12. Principios generales del derecho	208
13. La equidad	211
14. La costumbre. Clasificación.....	212
15. Los precedentes administrativos.....	214
16. El papel de la jurisprudencia	215
17. El valor de la doctrina como fuente del derecho administrativo	216
18. Interpretación y fuentes del derecho: la analogía.....	217
19. La prelación jerárquica de las fuentes.....	219
20. Principialismo y neoconstitucionalismo. La llamada constitucionalización de los derechos.....	220
A) El panorama de la filosofía del derecho como punto de partida y el surgimiento de los principios generales del derecho público.....	220
B) El principialismo, el Estado de derecho constitucional y los distintos neoconstitucionalismos.....	225
C) La constitucionalización del ordenamiento.....	228

CAPÍTULO VII

**ASPECTOS ESENCIALES DE LA NUEVA LEY DE BASES
Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS
VINCULADOS A LA REFORMA DEL ESTADO Y A LA LEY 19.549**

1. Necesidad de este capítulo	231
2. Reforma del Estado.....	231
2.1. Ámbito de aplicación.....	232
2.2. Principios fundamentales del procedimiento administrativo...	232
2.3. Requisitos esenciales del acto administrativo	233
2.4. Nulidades y vicios.....	233
2.5. La revocación del acto administrativo.....	234
2.6. Impugnación judicial de actos de alcance particular y general.....	234
A) Actos de alcance particular.....	235
B) Actos de alcance general.....	236
3. El plazo de caducidad para la impugnación judicial	236
4. El reclamo administrativo previo	236

**TÍTULO SEGUNDO
LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO
Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

CAPÍTULO I

ÓRGANOS Y SUJETOS ESTATALES

1. Acerca de cómo se integra y actúa la Administración Pública.....	241
2. La teoría del órgano.....	242
3. Los conceptos de órgano, cargo y oficio	243
4. Las relaciones interorgánicas.....	244
5. Distintos criterios para clasificar los órganos	245
A) Clasificación según la estructura del órgano.....	245
B) Clasificación según la función que cumple el órgano	247
6. La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica	247

7. El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil y Comercial de la Nación.....	250
8. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción.....	252
A) La creación estatal del ente.....	252
B) El fin público.....	252
C) La existencia de prerrogativas de poder público.....	253
D) El grado de control estatal.....	253
9. Personas públicas estatales y no estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad.....	254
A) Satisfacción de fines específicos del Estado.....	254
B) Capital estatal.....	255
C) Encuadramiento del ente en la Administración Pública.....	256
10. El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales.....	256
11. Entidades públicas no estatales. Caracteres generales.....	257
12. Actuación del Estado bajo formas jurídicas privadas.....	258

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Introducción.....	261
2. La jerarquía: concepto y consecuencias.....	262
3. El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica....	264
4. Competencia y capacidad.....	266
5. Naturaleza jurídica y caracteres.....	267
6. Origen o fuente de la competencia.....	268
7. Clases de competencia.....	269
A) En razón de la materia.....	269
B) En razón del grado o jerarquía.....	269
C) En razón del lugar o del territorio.....	270
D) En razón del tiempo.....	270
8. La delegación administrativa. Su procedencia.....	270
A) Delegación interorgánica.....	271
B) Delegación entre entes públicos.....	272
9. Las figuras de la suplencia y la sustitución.....	272

10. La intervención	273
11. Lo atinente a la denominada delegación de firma. La subdelegación.....	273
12. Avocación de competencia. Régimen legal.....	274
13. Centralización y descentralización administrativas.....	276
14. Autonomía, autarquía y descentralización.....	278
15. Descentralización y recentralización.....	279
16. Tipos de descentralización: funcional y territorial	279
17. Los principios de concentración y desconcentración	280
18. Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional	281
19. Conveniencia o inconveniencia de la centralización	283
20. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración.....	283

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

1. Introducción	285
2. El gobierno federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional	286
3. El Poder Ejecutivo nacional.....	288
4. Competencia del Poder Ejecutivo	290
5. El jefe de gabinete	292
A) La atenuación del poder presidencial.....	294
B) Articulación de los poderes del jefe de gabinete con los ministros.....	295
C) La asignación constitucional de facultades privativas del jefe de gabinete.....	295
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones.....	296
7. Las secretarías de Estado y sus subsecretarías. La organización burocrática.....	298
8. La organización consultiva de carácter jurídico.....	299
9. La organización de control.....	302
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control	303
11. Continuación. Ámbito de aplicación	305

12. El control interno de la Administración Pública	305
13. El control externo del sector público nacional.....	307
14. El control parlamentario	309
15. El Defensor del Pueblo	309
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas ...	310

CAPÍTULO IV

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS

1. Aspectos terminológicos. La expresión “empresa pública”	313
2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa	314
A) Descentralización territorial	314
B) Descentralización institucional	315
a) Entidades autárquicas	315
b) Empresas del Estado.....	315
c) Entidades descentralizadas atípicas.....	316
3. Órgano competente para disponer la creación de entidades descen- tralizadas	316
4. La tesis de las facultades concurrentes.....	317
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado	319
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica ...	320
7. El llamado proceso de las “nacionalizaciones”	322
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el Estado bajo formas jurídicas privadas	323
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado.....	325

CAPÍTULO V

ENTIDADES AUTÁRQUICAS

1. Origen histórico de la autarquía.....	327
2. Autonomía, soberanía y autarcía. El concepto de autarquía	328

3. La crisis de la noción clásica y su significado actual	329
4. La crisis del “establecimiento público”	330
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica.....	330
6. Distintas clases de entidades autárquicas.....	331
7. Órgano competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión	332
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales	333
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica	333
10. El control de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La intervención	335
11. Modificaciones de su estatus y órgano competente para disponer la extinción de la entidad	336

CAPÍTULO VI

LOS NUEVOS ENTES REGULADORES

1. La aparición de los entes reguladores en el escenario de las privatizaciones	337
2. Creación formal de los entes reguladores. Su condición jurídica.....	338
3. Configuración de los fines u objetivos que persiguen y su interpretación integral a la luz del ordenamiento regulatorio	339
4. Naturaleza de la competencia de los entes reguladores.....	341
5. Las potestades de los entes reguladores.....	343
A) Principios aplicables	343
B) Sobre las potestades, en particular, de los entes reguladores	345
6. Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa	346
7. Los órganos directivos	350
8. Control administrativo y judicial	352
A) Control administrativo: el recurso de alzada	352
B) Control judicial.....	352
9. La participación pública en el control de los servicios públicos	354
A) Principios constitucionales básicos	354
B) La ley como fuente del derecho de participación pública.....	355
C) El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas	356
D) Tipologías de la participación pública en los entes reguladores ...	357

- a) Derechos individuales y colectivos. La participación de las asociaciones defensoras de los usuarios 358
- b) El régimen de audiencias públicas en los entes reguladores 360

CAPÍTULO VII

LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. Causas de su aparición.....	363
2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de la organización administrativa	364
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales.....	364
4. Su creación.....	365
5. Caracteres	365
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables	366
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: la aplicación de multas	367
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones	368
9. La aplicación a las empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos	369
10. El personal de las “empresas del Estado”	370
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades	371
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención	372
13. Transacción y arbitraje. Remisión	372
14. Modificación de sus estatutos y extinción	373

CAPÍTULO VIII

OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTATAL

Sección 1ª. Las formas societarias.....	375
A) Utilización de las técnicas del derecho comercial por el Estado en las formas de personificación	375
B) Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas.....	377

C) Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias.....	379
D) La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el derecho público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	380
E) Tribunal judicial competente en caso de contiendas	381
F) La participación de las provincias en sociedades estatales	383
G) Conclusiones	383
1. La sociedad de economía mixta	384
A) Antecedentes	384
B) Concepto. Fines que debe perseguir.....	385
C) Condición jurídica.....	386
D) Naturaleza de los aportes.....	387
E) Dirección y administración. Fiscalización. El veto	387
F) Creación de la entidad.....	389
G) Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate	389
2. La sociedad del Estado.....	390
A) Noción y naturaleza jurídica	390
B) Objeto.....	391
C) Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa	392
D) La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos	393
E) El régimen del personal de las sociedades del Estado.....	395
3. Sociedades anónimas.....	396
A) La actuación del Estado y la sociedad anónima	396
B) La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria	397
Sección 2ª. Otras formas de gestión.....	398
1. Empresas sin personalidad jurídica	398
2. Las corporaciones estatales	399
3. Las fundaciones	399
A) Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones.....	399
B) El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones	401
C) La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación.....	402

CAPÍTULO IX

**LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.
EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.
LAS REGIONES**

1. Antecedentes	405
2. La autonomía de las provincias.....	406
3. Atribuciones.....	407
4. Instituciones y principales características de la organización provincial	408
5. Los órganos provinciales.....	409
6. Los gobernadores.....	410
7. La intervención federal.....	411
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos...	413
9. Su condición jurídica.....	413
10. El régimen administrativo municipal.....	416
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la ciudad de Buenos Aires	417
A) El concepto de autonomía	417
B) El estatus constitucional de la ciudad de Buenos Aires	418
12. Las regiones	421

**TÍTULO TERCERO
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
Y DE LOS AGENTES PÚBLICOS**

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean: responsabilidad contractual y extracontractual	427
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado	429
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado.....	431

4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas	431
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado: a) civil o de derecho privado; b) de derecho administrativo	434
6. La división entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado	435
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento de la responsabilidad del Estado	437
8. El principio de la responsabilidad del Estado: su fundamento filosófico y constitucional.....	439
9. El principio de igualdad ante las cargas públicas como eje del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado	440
10. El alcance de la indemnización: el principio general de la justa indemnización.....	441
11. Sobre la regulación de la responsabilidad del Estado por el Código Civil y Comercial o por leyes administrativas.....	446

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del Estado.....	449
A) Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño.....	449
B) 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”	449
C) Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso “SA Tomás Devoto y Compañía c. Gobierno nacional”. Jurisprudencia posterior.....	451
D) Aplicación del ex art. 1112, Código Civil, para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado	454
E) Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos.....	455
F) La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme: a) leyes inconstitucionales; b) reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión	457

G) Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima	458
a) La restitución: el criterio para establecer la medida de la indemnización.....	458
b) Plazo de prescripción de las acciones vinculadas a la responsabilidad extracontractual	459
c) Relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios.....	460
2. La responsabilidad extracontractual del Estado proveniente de su actuación legítima	461
A) Distintas especies de responsabilidad.....	461
B) Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos	462
C) Supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima.....	463
a) Por hechos y actos administrativos legítimos	463
b) Por leyes o reglamentos	464
D) Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo	465
E) Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima.....	466
3. La responsabilidad del Estado por omisión	467

CAPÍTULO III

SITUACIONES ESPECIALES DETERMINANTES DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

1. Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. La especialidad de la falta de servicio.....	469
2. Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Principio y normas aplicables.....	470
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	472
4. La responsabilidad internacional del Estado	473

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS

1. Breves consideraciones metodológicas.....	475
2. La interpretación del art. 1112, Código Civil, según la doctrina y la jurisprudencia	475
3. La responsabilidad del agente público tras el dictado de la Ley de Responsabilidad del Estado: crítica de la regulación legal	477

CAPÍTULO V

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

1. Liminar	479
2. Las grandes líneas que exhibe la jurisprudencia de la Corte	480
3. La responsabilidad estatal por actividad ilegítima: de la responsabilidad indirecta a la directa.....	483
A) El caso “Devoto”.....	483
B) El fallo dictado en la causa “Ferrocarril Oeste c. Prov. de Buenos Aires”.....	484
C) El caso “Vadell”: un hito fundamental en la jurisprudencia de la Corte.....	485
4. La interpretación dinámica del art. 1112 del Código de Vélez Sarsfield.....	486
5. Los avances jurisprudenciales de la Corte en materia de responsabilidad por actividad legítima.....	489
A) Las diferencias de estructura y fines entre la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima o lícita	489
B) El fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima	490
C) Los presupuestos o condiciones que deben reunirse para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado.....	492
a) El daño y los factores de atribución en el derecho civil y en el derecho administrativo	492
b) Existencia del daño y extensión del resarcimiento	494

CAPÍTULO VI

LA PUBLIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. Liminar	501
2. Los factores de atribución y la antijuricidad.....	506
3. La responsabilidad del Estado es siempre directa	511
4. El riesgo como factor de atribución.....	512
5. El sacrificio especial y el concepto de funcionamiento normal de los servicios públicos	515

TÍTULO CUARTO

**LA ACTUACIÓN ESTATAL REGULADA
POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

CAPÍTULO I

**CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
(DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LOS ÓRGANOS
LEGISLATIVO Y JUDICIAL)**

1. Las funciones o actividades del Estado y los actos que emite la Administración	519
2. Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el derecho administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales	521
3. El régimen administrativo como nota peculiar del derecho público	523
4. Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración	525
A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales	526
B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos	526
C) El principio de la ejecutoriedad	527
D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos.....	528
E) Prerrogativas procesales	528
5. La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante.....	529

6. Continuación. Las garantías del administrado.....	530
A) Principios y garantías sustantivas	530
a) La garantía de la igualdad	531
b) El principio de legalidad	532
c) La garantía de razonabilidad o justicia	533
d) Concepto amplio de legitimidad.....	534
e) La garantía de la propiedad frente a los actos de los poderes públicos	534
B) Garantías adjetivas.....	537
a) El informalismo a favor del administrado.....	538
b) El debido proceso adjetivo	539

CAPÍTULO II

LAS POTESTADES Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

Sección 1ª. Los poderes o facultades del administrado (situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo).....	543
1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra “derecho”. Su sentido propio para el realismo jurídico	543
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista	544
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias.....	546
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos.....	548
A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original	548
a) Potestad y derechos subjetivos.....	548
b) Derecho subjetivo e interés legítimo o directo.....	549
c) Los derechos debilitados	553
d) El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo	553
B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación	555
a) Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo.....	555
b) La superación de las categorías tradicionales.....	556
c) Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria)	557
d) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional	559

Sección 2ª. Situaciones jurídicas subjetivas de carácter pasivo	560
1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones	560
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al estatus.....	562

CAPÍTULO III

LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo.....	563
2. Problemas lingüísticos y metodológicos	565
3. La aplicación de normas privadas en el derecho administrativo	567
4. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y el derecho administrativo	569
5. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo.....	571
6. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones.....	573
A) Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado	577
B) Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo.....	578
7. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado.....	581
8. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza	583

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

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 Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	592
7. Principales consecuencias de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en el plano de la realidad jurídica	593
8. Las tendencias interpretativas	594
9. Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual	594
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 Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	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	606
1. Los actos interorgánicos.....	606
A) Conflictos de competencia	608
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	610
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.....	612
4. Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas	613

5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el derecho privado	615
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración	620

CAPÍTULO V

LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y SU JUDICIALIZACIÓN

Sección 1ª. Las cuestiones políticas.....	623
1. El escenario del problema	623
A) Concepción limitativa del juzgamiento.....	624
B) Posturas que propugnan el control judicial pleno	624
2. Las cuestiones políticas	626
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas.....	628
Sección 2ª. La teoría del acto de gobierno o político.....	629
1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno.....	629
2. Su desarrollo y posterior evolución	630
3. La cuestión en otros países.....	631
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino	633
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno.....	634
Sección 3ª. Superación de la categoría del acto político o de gobierno....	635
1. La doctrina del acto institucional	635
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales.....	636
3. La supresión del acto político en la doctrina española.....	637
4. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	638
5. Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica.....	641
6. La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces.....	644

TÍTULO QUINTO

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. La teoría de los elementos del acto administrativo	649
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo	650
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios	652
4. El elemento subjetivo	653
A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia	653
B) Capacidad del agente público y del administrado.....	658
5. La causa como elemento del acto administrativo	658
6. El objeto y sus requisitos.....	661
7. La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el derecho administrativo	662
A) Silencio o ambigüedad.....	665
B) Signos y señales.....	666
C) Actos tácitos.....	666
8. La clasificación de las formas según el derecho civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial.....	667
9. El requisito de la motivación.....	668
10. Las formas de publicidad: publicación y notificación	672
11. La finalidad.....	674
12. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto	676
A) Plazo	677
B) Condición	677
C) Modo.....	678
D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate	678

CAPÍTULO II

**EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL
DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Introducción	681
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo	683
3. Distintos tipos de discrecionalidad	684
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad.....	685
5. La llamada discrecionalidad técnica	686
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional.....	687
7. Reflexiones finales.....	688

CAPÍTULO III

EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA

Sección 1ª. El sistema general de la invalidez administrativa.....	693
1. Metodología	693
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés	694
3. Los tipos de nulidad según el derecho civil.....	695
A) Nulidad absoluta.....	696
B) Nulidad relativa	696
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	696
5. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez	699
6. Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez.....	701
A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia	701
B) La presunción de legitimidad del acto administrativo.....	703
C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad absoluta y nulidad relativa. El mito del acto inexistente	704
7. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo.....	708

8. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	711
9. El control <i>ex officio</i> de la invalidez	711
10. Efectos de la declaración de invalidez.....	714
11. Características generales del sistema administrativista de las nulidades. Semejanzas y diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil y Comercial.....	716
12. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho.....	717
13. Conclusiones.....	720
Sección 2ª. Los vicios del acto administrativo.....	721
1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado.....	721
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo	725
3. Vicios de la voluntad.....	726
A) Error	727
B) Dolo.....	729
C) Violencia	730
4. La simulación.....	732
5. Vicios en el elemento subjetivo.....	732
A) Incompetencia	733
a) Incompetencia territorial	733
b) Incompetencia por razón de la materia.....	733
c) Incompetencia en razón del grado	735
B) Incapacidad.....	736
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	736
7. Defectos en el objeto.....	737
8. Vicios de forma	738
A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa	738
B) Defectos de la declaración	740
C) Vicios relativos a la publicidad.....	741
9. La desviación del poder.....	741
10. Invalidez de cláusulas accesorias	744

CAPÍTULO IV

SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN

1. Conceptos y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del derecho privado	747
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación ...	748
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos	750
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto.....	751
5. La conversión como medio de saneamiento	752
A) Conversión legal.....	753
B) La conversión como acto bilateral.....	753
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión	754
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto.....	754

CAPÍTULO V

**LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO
EN EL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Enfoque liminar	757
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales.....	758
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto se presume	760
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento	763
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada	764
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie.....	767
7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.....	768
8. Límites a la ejecutoriedad.....	768
9. La suspensión del acto en sede administrativa	769
10. Sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica	770

11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	772
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial....	772
13. La ejecutividad del acto administrativo	778
14. El acto administrativo y su condición instrumental	779
15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite.....	781

CAPÍTULO VI

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Sobre las concepciones actuales.....	785
2. Concepto de extinción. La llamada “cesación o extinción de efectos”....	787
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción.....	787
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto.....	789
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado.....	789
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos	790
A) Revocación.....	790
B) Caducidad.....	792
7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo	792
A) Un caso paradigmático: “Carman de Cantón”	792
B) Doctrina sustancial sentada en el caso.....	793
C) La crítica de Bielsa <i>vis à vis</i> la tesis de Linares sobre la “cosa juzgada administrativa”. El concepto de acto regular constituyó la piedra basal de la estabilidad del acto administrativo ...	795
D) La posterior evolución de la “cosa juzgada administrativa” tras la sanción de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares.....	799
a) La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	801
b) La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos.....	802
E) Balance final y prospectiva	804

8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo.....	804
9. La revocación por razones de interés público (oportunidad, mérito o conveniencia)	805
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir	807
A) Revocación por ilegitimidad.....	807
B) Revocación por razones de interés público	808
11. Otros casos de revocación.....	809
12. Efectos del acto de revocación.....	809
13. La caducidad del acto administrativo.....	810
14. Caducidad y mora automática	811

CAPÍTULO VII

EL RÉGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Ideas y creencias.....	813
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea	815
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva.....	817
4. Las formas de personificación: públicas y privadas	818
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica	820
6. Los principios que justifican la intervención estatal.....	821
7. Tipología de la empresa pública	822
8. El régimen jurídico de la empresa pública	825
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado	828

ÍNDICE GENERAL

TÍTULO SEXTO PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. El procedimiento administrativo como instrumento de control y garantía del administrado. Control de legitimidad y de mérito, oportunidad o conveniencia	3
2. Proceso y procedimiento. El procedimiento como cauce formal de la función administrativa	4
3. Notas que caracterizan las diferencias existentes entre proceso jurisdiccional y procedimiento administrativo	6
4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. Los actos coligados	7
5. Clasificación de los procedimientos administrativos.....	8
A) Procedimiento general y procedimientos especiales	9
B) Otras clasificaciones. Procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión o internos	10
6. Regulación positiva del procedimiento administrativo. Ámbito de aplicación.....	10
7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias.....	12

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Función y naturaleza de las normas que establecen los principios fundamentales del procedimiento administrativo	15
2. El principio de legitimidad. Remisión.....	16
3. El principio de verdad material	17
4. El principio de oficialidad	17
5. El informalismo del procedimiento administrativo. Remisión	18
6. El debido proceso adjetivo	19
7. El principio de la eficacia y sus complementos en el procedimiento administrativo.....	21
8. La gratuidad del procedimiento administrativo.....	22

CAPÍTULO III

LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Quiénes pueden ser “parte” en el procedimiento administrativo. Capacidad y legitimación	25
2. Algunos supuestos de sujetos con capacidad para ser parte en el procedimiento administrativo	26
A) Los menores adultos o adolescentes	26
B) Incapaces absolutos y personas con capacidad restringida.....	27
3. La situación de las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo.....	27
4. Continuación. Los órganos sin personalidad jurídica	28
5. Intervención de “terceros” en el procedimiento administrativo.....	29
6. Representación de las partes	29
7. Cómo cesa la representación	30
8. La exigencia de actuar con patrocinio letrado	31

CAPÍTULO IV

**LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

1. Ambivalencia de significados y finalidad de los plazos en el procedimiento administrativo	33
2. Obligatoriedad de los plazos	34
3. Naturaleza e irretroactividad de los plazos.....	35
4. Su cómputo. El llamado “plazo de gracia”	36
5. Prórroga o ampliación de los plazos.....	37
6. Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos	38

CAPÍTULO V

**ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

1. Iniciación del procedimiento administrativo.....	41
2. Efectos. Formalidades de los escritos.....	41
3. Instrucción del procedimiento	42
4. Continuación. Vista de las actuaciones administrativas	43
5. Restricciones al otorgamiento de la vista.....	45
6. Recusación de los agentes públicos que intervienen en el procedimiento.....	47
7. Excusación de los agentes públicos	49
8. Publicidad de los actos del procedimiento. Notificación y publicación.....	49
A) Notificación del acto administrativo. Distintos medios.....	50
B) Publicación de reglamentos	51
9. La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo.....	52
A) Informes y dictámenes producidos por la Administración	53
B) Informes de entidades privadas y públicas no estatales.....	54
C) Prueba testimonial.....	55

D) Prueba confesional y documental	56
E) Prueba pericial	57
10. Oportunidad de la apertura a prueba.....	57
11. El derecho de alegar sobre la prueba producida	58
12. Terminación del procedimiento administrativo	58
A) La resolución del procedimiento.....	59
B) Caducidad de las actuaciones.....	59
C) El desistimiento del procedimiento y la renuncia	61

CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN EN PARTICULAR (RECURSOS, RECLAMACIONES Y DENUNCIAS)

Sección 1ª. Los recursos administrativos.....	63
1. Concepto de recurso administrativo. Diferencias con la reclamación y la denuncia	63
2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo.....	65
3. Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso-administrativas. La decisión en el recurso administrativo no tiene sustancia jurisdiccional	65
4. Legitimación para promover recursos administrativos	66
5. Actos impugnables mediante recursos administrativos	67
6. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos.....	68
7. Fundamentación de los recursos administrativos.....	68
8. Efectos de los recursos administrativos	69
9. Apertura a prueba.....	70
10. La decisión sobre el recurso promovido	70
Sección 2ª. El recurso de reconsideración	71
1. Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales.....	71
2. Actos contra los cuales procede.....	71
3. Órgano ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo	72

4. Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración	72
5. Resolución del recurso: plazo. Denegatoria por silencio	73
6. Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa	73
Sección 3ª. El recurso jerárquico.....	74
1. Concepto y fundamento del recurso jerárquico	74
2. Órgano ante el cual se presenta el recurso jerárquico; plazo.....	75
3. Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición	75
4. Continuación. Requisitos de carácter subjetivo	77
5. Trámite: intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Lo atinente a la mejora del recurso jerárquico.....	77
6. Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria por silencio.....	78
Sección 4ª. Los recursos administrativos concernientes a las entidades descentralizadas y a otras formas jurídicas de participación estatal.....	79
1. Introducción	79
A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión.....	79
B) El recurso de alzada: características generales y reglas aplicables.....	80
2. Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión.....	81
Sección 5ª. Otras vías administrativas (queja, aclaratoria, rectificación y denuncia de ilegitimidad)	82
1. La queja. Concepto y naturaleza jurídica	82
2. Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja	83
3. La aclaratoria ¿es un recurso administrativo?	84
4. Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación	84
5. Rectificación de errores materiales	85
6. La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia	86

TÍTULO SÉPTIMO

LA ACTIVIDAD REGULADORA

CAPÍTULO I

LA REGULACIÓN ECONÓMICA

1. Liminar sobre la regulación económica	91
2. Sobre las modificaciones a introducir en las prácticas y en el régimen regulatorio.....	95
A) Importancia de las prácticas regulatorias.....	96
B) Hacia el perfeccionamiento de las normas y principios que rigen la regulación económica. Un régimen jurídico común para todas las regulaciones.....	97
3. La duplicidad de los controles. La necesidad de reafirmar la especialidad y exclusividad del control de los entes reguladores.....	99

CAPÍTULO II

LAS PRESTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN O DE LOS PARTICULARES, REGIDAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Sección 1ª. El servicio público	101
1. Aparición de la técnica del servicio público. La <i>publicatio</i> y la concepción objetiva como ejes de la noción jurídica	101
2. La llamada crisis de la noción jurídica de servicio público	104
3. Servicio público y monopolio.....	106
4. La configuración de un concepto sobre el servicio público	107
5. Acerca de los servicios públicos impropios. Las actividades de interés público. Los llamados servicios sociales.....	110
6. El acto de creación del servicio público	112
7. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público	113
8. El poder reglamentario en los servicios públicos	114
9. Modificación y supresión de los servicios públicos	114

10. Régimen jurídico: reglas generales relativas al funcionamiento de los servicios públicos.....	115
A) El principio de la continuidad del servicio público. El problema de las huelgas en los servicios esenciales	116
B) La regularidad del servicio público.....	119
C) El principio de la igualdad.....	119
D) La obligatoriedad.....	120
Sección 2ª. La gestión de los servicios públicos y las relaciones jurídicas que vinculan a los usuarios	120
1. Nacionalización de los servicios públicos. Remisión.....	120
2. Sistemas de gestión de los servicios públicos	121
A) Gestión directa	121
B) Gestión indirecta	122
3. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio	122
4. La admisión de los particulares al servicio público.....	123
5. Retribución de los servicios públicos.....	123
6. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto	124
7. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas	125
A) Principio de proporcionalidad	125
B) La irretroactividad de las tarifas.....	127

CAPÍTULO III

LA ACTIVIDAD REGULADORA Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS PRIVADOS

1. Introducción	129
2. Origen y evolución del concepto de policía	131
3. La acción interventora del Estado: actos de gravamen y actos favorables	133
4. La distinción entre el llamado “poder de policía” y la policía administrativa.....	134
5. Sobre los límites de la actividad estatal restrictiva de los derechos individuales. Lo atinente al fin.....	135

6. La técnica específica de limitación de derechos privados por razones de interés público. La figura de la delimitación del contenido de los derechos	138
A) Limitaciones al ejercicio de los derechos.....	138
B) Delimitaciones al contenido normal de derechos privados.....	139
C) Indemnización por daños provocados por limitaciones y delimitaciones	140
7. Las limitaciones al derecho de propiedad en el interés público: restricciones y servidumbres	140
8. Las limitaciones y las técnicas autorizatorias. Autorización y permiso	141
A) Diferentes clases de autorizaciones.....	142
B) Autorizaciones regladas o discrecionales	143
C) Otras especies de autorizaciones.....	144
a) Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento	144
b) Autorizaciones simples y autorizaciones operativas	144
c) Autorizaciones personales o reales	145
9. Concesión y licencia	145
10. Las cargas públicas: prestaciones personales y reales.....	146
11. Imposición de deberes en sentido estricto	147
12. El principio del <i>favor libertatis</i> y la necesidad de respaldo normativo para establecer actos de gravamen sobre los particulares	149
13. Las llamadas potestades ablatorias: remisión	150
14. La técnica de los actos favorables: el fomento	150
15. Los medios de fomento	153
16. El fomento de las industrias	154
17. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial	155
A) La relación jurídico-administrativa.....	155
B) Estructura de la relación jurídica de fomento	156
C) Fuente de la relación jurídica de fomento industrial	157
18. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios.....	158
19. La distribución constitucional de competencias relativa a la acción interventora del Estado	159
A) Principios que rigen la distribución de competencias en la Constitución Nacional	159
B) Poderes implícitos y poderes inherentes o resultantes	161

C) Los poderes atribuidos a las provincias	162
20. El dinamismo del derecho público y su proyección a las concepciones sobre la actividad administrativa.....	164
21. El Estado regulador y garante	166
22. La separación de poderes y su subsistencia como principio fundamental en los sistemas constitucionales modernos.....	169
23. El estado de necesidad y las situaciones de emergencia.....	172
24. La regulación de la emergencia sanitaria: el dictado del decreto de necesidad y urgencia y su legitimidad constitucional	174
A) Leyes de emergencia y reglamentos de necesidad y urgencia.....	175
B) Límites materiales de los decretos de necesidad y urgencia	176
C) Requisitos formales.....	178
25. El futuro de la contratación pública	180

CAPÍTULO IV

LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y TÉCNICAS REGULATORIAS EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. La década de las privatizaciones: su significación política y jurídica.....	185
2. Los diferentes períodos del régimen de gestión de los servicios públicos	188
A) Primera etapa	188
B) Segunda etapa	188
C) Tercera etapa.....	189
D) Cuarta etapa	191
3. El servicio público como técnica que requiere una constante adaptación a los sistemas y realidades imperantes: la regulación para la competencia	191
4. El servicio público como categoría constitucional	193
5. Evolución de la concepción tradicional	194
6. Los modos de gestión y el régimen jurídico del servicio público	195
A) Concesión y licencia	195
B) Sobre el régimen administrativo aplicable a las concesiones de servicios públicos	197
7. <i>Quid</i> de la regulación económica	200

8. Sobre la necesidad de separar la función reguladora básica del control.....	202
9. Los marcos regulatorios	204
10. Su contenido básico	205
11. El sistema tarifario: diversidad de fuentes. Naturaleza del acto o cláusula de determinación de las tarifas	207
12. La concepción contractual en la fijación de las tarifas de los servicios públicos en el derecho francés	209
13. La naturaleza jurídica de las tarifas.....	210
14. El principio del equilibrio económico financiero de la concesión o licencia y su proyección al derecho del concesionario a la modificación tarifaria	213
A) La teoría del contrato administrativo y sus relaciones con el derecho civil.....	214
B) La proyección del principio del equivalente económico en el derecho del concesionario o licenciatario a obtener el reajuste tarifario.....	216
15. Técnicas y principios de interpretación de los marcos regulatorios y actos de aplicación	217
A) La interpretación integrativa de los fines u objetivos fijados en los marcos regulatorios y la protección de los usuarios	218
B) Flexibilidad de la interpretación en el ámbito de la regulación económica y contratos de concesión o licencia	218
C) El carácter restrictivo de las actuaciones públicas que limitan las libertades económicas	219
16. La responsabilidad de las concesionarias y licenciatarias frente a los usuarios por daños ocasionados por interrupciones del servicio	221
17. El servicio universal. La transición hacia un régimen más abierto y competitivo. Tarifa social	223
18. Las sanciones previstas en los marcos regulatorios: tipos de sanciones y principios aplicables. Naturaleza del acto administrativo sancionatorio	225
19. Régimen de los bienes. Reversión. Prohibición de rescate	226
20. Inconvenientes que plantea la institución de tribunales administrativos para entender en los conflictos relativos a servicios públicos, y ventajas del sistema judicialista puro.....	228

CAPÍTULO V

**LA EMERGENCIA Y SU PROYECCIÓN A LOS CONTRATOS
QUE TIENEN POR OBJETO LA PRESTACIÓN
DE SERVICIOS PÚBLICOS**

1. Contexto histórico institucional.....	231
2. Las inversiones ante la permanente emergencia. Una transición	232
3. La protección constitucional de los derechos de propiedad	234
4. Estado de derecho. Estado de necesidad. Doctrina de la “ética de mínima”.....	236
5. El problema de los límites constitucionales de la emergencia. Los reglamentos de necesidad y urgencia	237

CAPÍTULO VI

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Problemática de las sanciones administrativas.....	243
2. Estructura principalista del derecho administrativo sancionador	244
3. Hacia una nueva concepción interpretativa.....	244
4. Tipología de las sanciones	248
5. El aspecto penal de las sanciones que aplica la Administración	248
6. Los principios sustantivos del derecho administrativo sancionador y del procedimiento administrativo sancionatorio	250
7. Algunos aspectos de la problemática del derecho administrativo sancionador	251
8. El procedimiento sancionatorio.....	255
9. Distintas clases de sanciones administrativas.....	255
A) La pena de multa.....	256
B) La prisión y el arresto.....	257
C) La inhabilitación	257
D) Otras penas: amonestación, clausura, retiro de la personería jurídica, decomiso y caducidad.....	257
10. Extinción de las sanciones penales que impone la Administración.....	258

CAPÍTULO VII

**LAS POTESTADES ABLATORIAS Y SU INCIDENCIA
SOBRE LOS DERECHOS REALES DE LOS PARTICULARES**

Sección 1ª. La expropiación por causa de utilidad pública.....	259
1. Introducción: potestades ablatorias, limitaciones y delimitaciones de derechos	259
2. Sobre los antecedentes de la expropiación.....	260
3. El fundamento del poder de expropiar	261
4. Concepto legal de utilidad pública: su calificación legislativa	263
5. Sujetos de la relación expropiatoria	265
A) Sujeto activo.....	265
B) Sujeto pasivo	267
6. El objeto expropiable	267
7. La indemnización expropiatoria como institución de derecho público.....	270
A) El juego de los principios y requisitos constitucionales	271
B) Extensión y medida de la indemnización: el concepto legal de valor objetivo y su influencia en el sistema indemnizatorio de la Ley de Expropiación	272
C) La indemnización de los daños que sean consecuencia directa o inmediata de la expropiación	275
D) El pago en dinero efectivo	276
E) Depreciación monetaria e intereses.....	276
F) Resarcimiento de las mejoras, valor llave y valor empresa en marcha	277
8. Procedimiento extrajudicial.....	278
9. Procedimiento judicial (“contencioso expropiatorio”). Prescripción.....	278
10. Plazo de la expropiación (abandono). Expropiación diferida	279
11. La expropiación irregular o inversa.....	281
12. El derecho de retrocesión y su regulación procesal	282
A) Naturaleza jurídica de la retrocesión	283
B) Presupuestos especiales de la pretensión procesal	284
a) Intimación o reclamación administrativa previa.....	284
b) Denegatoria expresa o tácita.....	285

c) Perfeccionamiento de la expropiación.....	285
d) Legitimación activa.....	286
e) Plazo.....	286
C) Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión	286
a) Expropiación sin habersele asignado al bien destino alguno	287
b) Cambio de destino	287
D) Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el expropiado: su actualización.....	287
Sección 2ª. La ocupación temporánea.....	289
1. Razones para una regulación diferenciada de la expropiación.....	289
2. Distinción con otras figuras jurídicas (requisiciones y servidumbres).....	289
3. Concepto legal. La ocupación temporánea normal.....	290
4. La ocupación temporánea anormal: requisitos	290
5. Otras cuestiones: situación de los terceros. Prescripción de las acciones	291
Sección 3ª. Otras figuras que implican el ejercicio de potestades ablatorias.....	291
1. La figura de la requisición	291
2. Otras transferencias coactivas: el decomiso y la confiscación	292

TÍTULO OCTAVO

LOS BIENES PÚBLICOS

CAPÍTULO I

EL DOMINIO PÚBLICO

1. Excurso sobre las concepciones del dominio público.....	297
2. Los aspectos tópicos de la noción de dominio público y el uso lingüístico	303
3. La cuestión de la titularidad del dominio público (elemento subjetivo)	304
4. El dominio originario de los recursos naturales.....	306
A) Trascendencia e implicancia de la categoría.....	306
B) Antecedentes del art. 124 de la Constitución Nacional.....	307

C) El ordenamiento constitucional sobre el dominio originario y otras figuras afines, paralelas y opuestas. Los conceptos básicos	308
a) El dominio minero	308
b) Dominio eminente, dominio civil y dominio útil	309
c) Dominio eminente y dominio originario	310
d) Dominio y jurisdicción.....	311
5. El dominio originario sobre el mar territorial. Condición jurídica de la denominada zona económica exclusiva.....	312
6. La Convención Constituyente de 1994.....	313
7. La titularidad del dominio originario de los recursos naturales pertenece, en principio, a las provincias y, solo excepcionalmente, al Estado nacional.....	313
8. La condición jurídica de los puertos.....	314
9. El elemento normativo o legal.....	315
10. La determinación objetiva de los bienes	316
11. La finalidad a la que están destinados los bienes públicos	317
12. Recapitulación	319

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO

1. Introducción	323
2. Afectación y desafectación de los bienes del dominio público	324
A) Conceptos de afectación y desafectación dominial	324
B) Desafectación de los bienes públicos naturales	325
a) Cese de la condición dominial por ley.....	325
b) Desafectación de bienes públicos naturales operada por hecho o acto administrativo o por causas físicas sin intervención del Estado	326
C) Desafectación de los bienes públicos artificiales.....	326
3. El dominio sobre las islas: la solución tras la reforma del Código Civil	327
4. Caracteres: indisponibilidad e imprescriptibilidad. La inembargabilidad de bienes estatales	328
A) Indisponibilidad o inalienabilidad	328
B) Imprescriptibilidad	328

5. Tutela del dominio público.....	329
A) La autotutela sobre los bienes del dominio público	329
B) Acciones judiciales	329
6. Uso común y uso especial. Naturaleza de los derechos de los usuarios.....	330

TÍTULO NOVENO

LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. Liminar	335
2. La tensión entre los principios <i>lex inter partes</i> y <i>pacta sunt servanda</i> y la soberanía del Poder Legislativo sobre los contratos administrativos. La proyección en el contrato de la potestad reglamentaria	337
3. La “iuspublificación” de los contratos y la inexistencia de un régimen jurídico unitario	339
4. Trascendencia de la figura del contrato administrativo.....	341
5. Esbozo de las principales críticas y coincidencias que exhibe la polémica	343
6. Utilidad de una teoría general sobre el contrato administrativo	347
7. Hacia una concepción objetiva y finalista de los contratos administrativos.....	348
8. La categoría del contrato administrativo y su distinción con los contratos civiles	350
A) Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato.....	351
B) La voluntad de las partes y la calificación legislativa	351
C) El servicio público y la utilidad pública como criterios determinantes del contrato administrativo en razón de su objeto.....	352
D) Las cláusulas exorbitantes	353
E) Otros criterios: la doctrina nacional	354
F) La función administrativa y la causa fin del contrato	356
G) Continuación: efectos respecto de terceros	357
H) El contrato administrativo como acuerdo sobre una declaración de voluntad común.....	357

9. La causa fin como elemento diferenciador del contrato administrativo. La configuración de una zona común de la contratación administrativa	359
10. Clasificación de los contratos administrativos	360
A) Contratos de atribución y de colaboración.....	360
B) Según su tipicidad	361
C) Nominados e innominados.....	362
11. El contrato interadministrativo	362
12. Contratos de la Administración regidos parcialmente por el derecho privado.....	363
13. Los contratos administrativos por extensión	364
14. Los contratos sobre actos y potestades administrativas	366
15. Consecuencias que genera la distinción entre los contratos administrativos y los contratos privados	366
A) La interpretación del contrato administrativo	367
B) Un supuesto especial: la procedencia de la <i>exceptio non adimplenti contractus</i> y la rescisión o resolución del contrato administrativo ante el incumplimiento de la Administración.....	368
C) El poder modificadorio de la Administración en los contratos administrativos.....	369
16. El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema.....	370
17. A modo de síntesis	373

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

1. Necesidad de reforma y reordenamiento del régimen de contrataciones: su fundamento.....	375
2. Ámbito subjetivo de aplicación	377
3. Ámbito material de aplicación: la presunción de que toda contratación es de índole administrativa. Consecuencias.....	377
4. Continuación: contratos incluidos y contratos excluidos.....	379
5. El régimen público y el carácter expreso que revisten las prerrogativas en el ordenamiento. Su eventual renunciabilidad o limitación	381

6. Aplicación de las normas que regulan el acto administrativo en la LNPA al contrato administrativo	383
7. La regla de la ejecutoriedad: las excepciones al principio	383
8. Sobre la estabilidad de los contratos y el alcance de las facultades delegadas	384
9. Recapitulación: algunas conclusiones y balance crítico	385

CAPÍTULO III

LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA ESTATAL Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

1. Principios y valores en juego en la contratación administrativa	389
A) El principio de concurrencia y de competencia	391
B) Principio de proporcionalidad y de razonabilidad	393
C) Principio de eficiencia	394
D) Principio de publicidad y difusión. Transparencia	394
E) Principio de responsabilidad	395
F) Igualdad de tratamiento para interesados y oferentes	396
2. Sobre los procedimientos de contratación. Distintas clases de procedimientos	396
A) El procedimiento de contratación y el crédito legal previo	396
B) Distintas clases de procedimientos	398
a) La contratación directa	398
b) La licitación pública	403
c) La licitación privada	404
d) El concurso público	405
e) Concurso privado	406
f) Concurso de proyectos integrales	406
g) Subasta pública	407
h) Venta de acciones en bolsas y mercados	407
i) Suministro o relevamiento de precios	407
3. Etapas de formación de la voluntad administrativa en la licitación pública (u otras formas similares)	408
A) El pliego de bases y condiciones. Su peculiar naturaleza jurídica. Modificabilidad	408
B) El llamado a licitación	411

C) La presentación de ofertas. Situación jurídica del oferente.....	412
a) Mantenimiento de las ofertas: garantía	415
b) Inmodificabilidad de las ofertas: su carácter relativo.....	415
c) Variantes u ofertas alternativas	416
D) Adjudicación. La oferta más conveniente como concepto jurídico indeterminado	416
a) La preadjudicación	419
4. El fracaso y la extinción de la licitación pública. Licitación desierta. Ofertas inadmisibles o inconvenientes.....	420
5. Perfeccionamiento del contrato administrativo	421

CAPÍTULO IV

LOS EFECTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO, SUS ELEMENTOS Y EL RÉGIMEN DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

1. La cuestión de los efectos de los contratos administrativos	423
2. Elementos y vicios del contrato administrativo	424
3. Responsabilidad contractual: factores de atribución	426
4. La mutabilidad del contrato administrativo. El principio de la flexibilidad.....	428
5. Los poderes de dirección y control	431
6. La prerrogativa de ejecución directa.....	432
7. La invocación de la excepción <i>non adimpleti contractus</i> por parte del contratista	433
8. El principio general de la buena fe en la ejecución del contrato administrativo y la doctrina del acto propio.....	435
9. La compensación de los desequilibrios en la ejecución de los contratos administrativos	436
10. Continuación. El mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato administrativo: su fundamento común.....	437
11. Aplicación de las reglas propias de la justicia conmutativa.....	439
12. Peculiaridades de las principales técnicas que garantizan el equilibrio financiero del contrato.....	441
A) La compensación por el ejercicio de la <i>potestas variandi</i>	441
B) El hecho del príncipe (<i>factum principis</i>)	442

C) La teoría de la imprevisión	443
D) La revisión de precios <i>ex lege</i>	446
13. Las sanciones administrativas en el ámbito contractual.....	447

CAPÍTULO V

EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Consideraciones acerca de las prerrogativas estatales en materia de extinción y la figura del contrato administrativo	451
2. Diferentes supuestos de extinción contractual	453
3. El cumplimiento del contrato	453
A) Vencimiento del plazo	453
B) El cumplimiento del contrato	455
4. Resolución del contrato por causas voluntariamente pactadas: aplicación analógica del Código Civil	455
5. Lo atinente a la extinción del contrato administrativo por causas <i>ex lege</i> o reglamentarias.....	456
6. Extinción por razones de interés público: revocación y rescate.....	456
A) Revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	457
B) El rescate.....	461
7. Resolución o rescisión del contrato por causas no imputables al contratista.....	464
8. La renuncia como causal extintiva del contrato administrativo de atribución	465
9. Resolución por incumplimiento: la caducidad y la llamada rescisión unilateral del contrato administrativo.....	465
A) La declaración de caducidad del contrato administrativo.....	465
B) La llamada rescisión unilateral.....	466
10. La declaración de invalidez del contrato administrativo (revocación por ilegitimidad y anulación) y sus efectos.....	467

CAPÍTULO VI

**EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS:
NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO VINCULADOS
CON LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN,
EN ESPECIAL LA COLABORACIÓN Y/O ASOCIACIÓN
ENTRE LOS PARTICULARES Y EL ESTADO**

Sección 1ª. Introducción	469
1. Objeto de este capítulo.....	469
2. La decadencia de los sistemas tradicionales para construir y/o finan- ciar las infraestructuras públicas y la coyuntura económica	470
3. El cambio del papel del Estado.....	471
4. La insuficiencia del “contrato de obra pública” como herramienta jurídica para el desarrollo de infraestructuras públicas.....	472
5. Excurso sobre los nuevos mecanismos de financiación y la atipici- dad de las figuras contractuales.....	476
Sección 2ª. La financiación estatal y/o privada de las infraestructuras públicas. Esquemas contractuales.....	477
1. Sobre los esquemas de participación público-privada	477
A) Contratos “llave en mano”	478
B) <i>Shadow toll</i> (“peaje en la sombra”).....	479
C) <i>Leasing</i>	480
2. Contratos para la construcción de infraestructuras públicas cuyo costo es sufragado por los usuarios: la concesión de obra pública	481
3. Los contratos de participación público-privada en la ley 27.328....	482
A) Objeto y finalidad del contrato de PPP	484
B) Características de los contratos de PPP.....	486
C) Peculiaridades de su régimen jurídico: las prerrogativas de poder público	486
a) <i>Ius variandi</i> o prerrogativa modificatoria.....	487
b) La suspensión o nulidad del contrato por razones de ilegiti- midad	488
c) La extinción unilateral anticipada del contrato por razones de oportunidad	488
d) La aplicación de sanciones y otras prerrogativas.....	490
D) Una de las dos claves del contrato de PPP: el mantenimiento de la ecuación económico-financiera	491

E) La responsabilidad contractual.....	493
F) La renuncia, la atenuación o el aumento de las prerrogativas contractuales de la Administración contratante	493
4. Mecanismos de financiación privada para la construcción de infraestructuras públicas	494
A) <i>Project finance</i>	495
B) Titulización	496

TÍTULO DÉCIMO

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN PARTICULAR

CAPÍTULO I

EL CONTRATO DE EMPLEO PÚBLICO

1. Problemática jurídica del empleo público en la actualidad	501
2. El enfoque político constitucional y la finalidad del empleo público.....	502
3. Relatividad del <i>nomen iuris</i> . Naturaleza jurídica de la relación de empleo público.....	503
A) La denominación jurídica.....	503
B) Naturaleza jurídica de la relación de empleo público	504
4. La selección de los agentes públicos	505
5. La garantía constitucional de la estabilidad del empleado público....	509
6. La regulación legal del contrato de empleo público.....	512
A) La jerarquía normativa y el papel de la analogía	512
B) La ley 25.164	513
C) Las convenciones colectivas de trabajo.....	515
D) La Ley de Contrato de Trabajo.....	516
E) Régimen de contrataciones de servicios personales.....	517
F) Los estatutos especiales	517

CAPÍTULO II

EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Sección 1ª. Obra pública y contrato de obra pública	519
1. Introducción	519
2. Obra pública y contrato de obra pública.....	521
A) La definición legal de obra pública	522
a) El <i>opus</i>	522
b) La realización de la obra con fondos del Tesoro nacional	523
3. Modos de ejecución de la obra pública	524
A) Realización de obras por administración.....	524
B) Ejecución por contrato de obra pública.....	524
a) Concepto de contrato de obra pública	525
b) Caracteres del contrato de obra pública.....	525
c) Su ejecución no es a riesgo y ventura	526
Sección 2ª. Sujeto, objeto y caracteres principales del contrato de obra pública	527
1. Sujeto y objeto del contrato de obra pública. Distinción con el contrato de suministro.....	527
2. La obra pública por accesoriedad como objeto contractual y la fuerza atractiva del contrato de obra pública	528
Sección 3ª. Los sistemas de contratación de la Ley de Obras Públicas	529
1. Sistemas de contratación	529
A) Unidad de medida y/o precio unitario. Variantes	529
B) Ajuste alzado. Modalidades	530
C) Coste y costas.....	531
Sección 4ª. La selección del contratista	532
1. Los procedimientos de selección del contratista estatal: la licitación pública como regla general.....	532
2. Excepciones a la regla de la licitación pública	533
3. Los pliegos de condiciones de la licitación pública: su naturaleza y modificabilidad	534
4. Etapas de la licitación	535
A) Llamado o convocatoria: su naturaleza jurídica	535
B) La presentación de ofertas: contenido y forma	535

C) Preadjudicación y adjudicación. El criterio de la oferta más conveniente	536
a) La preadjudicación	536
b) La adjudicación	537
c) La oferta más conveniente constituye un concepto jurídico indeterminado.....	537
d) Mejora de precios	538
e) Adjudicación a una única oferta	538
D) Formalización del contrato.....	539
5. El carácter personal de la ejecución contractual. Cesión y subcontratación	539
Sección 5ª. Responsabilidad contractual y riesgos	541
1. La distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual.....	541
A) Modificaciones del proyecto constructivo (<i>potestas variandi</i>) y equivocaciones del presupuesto.....	543
B) Limitaciones al principio contractual de “riesgo y ventura”	544
a) Acontecimientos que tienen por causa actos de la Administración no previstos en los pliegos y su asimilación a la fuerza mayor en la LOP.....	547
b) Acontecimientos extraordinarios que impiden al contratista adoptar las medidas necesarias para prevenir sus efectos. Su asimilación a la fuerza mayor	548
c) La redeterminación de precios	548
d) Fuerza mayor no contemplada expresamente: daños provocados por terceros.....	549
e) Sobre la posibilidad de invocar la teoría de la imprevisión.....	549
f) Las dificultades materiales imprevistas.....	550
2. Una causal que acrece el riesgo contractual: la <i>exceptio non adimpleti contractus</i>	551
3. La responsabilidad del contratista	553
Sección 6ª. Ejecución y pago de las obras	554
1. La sujeción a los pliegos en la iniciación y realización del proyecto constructivo	554
2. El deber del contratista de efectuar la correcta interpretación de los planos y su responsabilidad por los defectos que se produzcan hasta la recepción final de las obras	555

3. Las potestades de dirección y control	556
4. Pautas para la ejecución de trabajos.....	557
A) Principios aplicables y concepto de trabajo adicional	557
B) La compensación debida al contratista por la ejecución de adicionales de obra y otras tareas ejecutadas, cuyo pago no fue autorizado.....	559
5. Suspensión de las obras. Consecuencias de la suspensión: los gastos improductivos	560
A) Suspensión de las obras ordenada por el comitente	560
B) Suspensión de las obras dispuesta por el contratista	561
6. Recepción de las obras: provisional y definitiva	562
7. El pago de los trabajos	562
A) Condiciones y procedimientos para el pago del precio	563
a) El procedimiento previo.....	563
b) El certificado de obra	564
c) El fondo de reparos.....	564
d) Mora en el pago de los certificados	565
e) Liquidación final.....	565
8. Inembargabilidad	566
Sección 7ª. Extinción del contrato de obra pública	566
1. Consideraciones generales.....	566
2. Extinción por causa de muerte o quiebra del contratista	568
3. Rescisión del contrato dispuesta por la Administración.....	568
A) Fraude y grave negligencia	568
B) Otras causales: contravención de las obligaciones y condiciones estipuladas en el contrato, lentitud de las obras e incumplimiento del plazo fijado para la iniciación de las obras.....	568
C) Cesión o transferencia y/o subcontratación total o parcial	569
D) Causales determinadas: abandono de las obras e interrupción de los trabajos.....	569
4. Causales de extinción no contempladas en la Ley de Obras Públicas.....	569
A) Revocación por razones de interés público.....	570
B) Revocación por razones de ilegitimidad. Las prácticas corruptas	570
C) Rescisión convencional (<i>distracto</i>).....	571
5. Efectos de la rescisión o resolución contractual por culpa del contratista	572

6. Responsabilidad contractual de la Administración: causales de rescisión del contrato de obra pública. Efectos	573
A) Los factores de atribución en la responsabilidad contractual de la Administración contratante	573
B) Las causales específicas de rescisión contractual que prevé la Ley de Obras Públicas	576
C) Efectos de la rescisión contractual dispuesta por el contratista	580

CAPÍTULO III

SUMINISTROS Y CONCESIONES

Sección 1ª. El contrato de suministro.....	583
1. Objeto y caracteres	583
2. Régimen normativo.....	584
Sección 2ª. Concesión de servicio público.....	584
1. Remisión	584
Sección 3ª. Concesión de obra pública e infraestructuras públicas.....	585
1. Concepto	585
2. El marco legal	585
Sección 4ª. La concesión de uso del dominio público.....	586
1. Características de la concesión de uso del dominio público.....	586
2. Concesión y permiso de uso: la precariedad	588

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. El nacimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.....	591
2. Consecuencias que se derivan de la adopción del modelo judicialista en el contencioso administrativo	593
3. Características de las acciones reguladas en el contencioso administrativo federal	594

4. La duplicidad de las acciones procesales: la distinción entre la vía impugnatoria y la vía reclamatoria o reparatoria	595
5. Presupuestos procesales para la procedencia de la impugnación judicial de actos administrativos (de alcance particular)	597
6. La acción judicial impugnatoria de reglamentos (actos de alcance general): sus presupuestos procesales	600
A) Antecedentes. Problemática que plantea el control de la actividad reglamentaria	600
B) Ámbito de aplicación con respecto a los actos susceptibles de control jurisdiccional.....	601
a) El acto susceptible de impugnación: la distinción entre reglamento y mero acto de alcance general	601
b) El principio de universalidad del proceso judicial de impugnación de actos de alcance general: consecuencias	603
c) El objeto de la impugnación.....	604
d) Las partes del proceso: la intervención de terceros	604
e) La capacidad para ser parte y la capacidad procesal	605
C) La impugnación judicial directa	605
a) Requisitos legales para la procedencia de la impugnación.....	606
b) Aplicación de las disposiciones de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos que regulan los elementos, la invalidez y los vicios de los actos administrativos	609
c) Continuación. Sobre la invalidez de reglamentos que resultan violatorios de la Constitución, de los tratados internacionales y de las leyes que reglamentan	609
d) El carácter manifiesto del vicio que exhibe el reglamento hace caer su presunción de legitimidad: consecuencias.....	610
e) Plazo para promover la impugnación directa	610
f) Requisitos de admisibilidad	611
g) Plazo para la impugnación judicial	612
D) Eficacia <i>erga omnes</i> de las sentencias anulatorias de reglamentos	612
a) Los efectos “extra partes” de la anulación de reglamentos en el derecho comparado	612
b) Argumentos que se han esgrimido en el derecho argentino para negar la posibilidad del reconocimiento de efectos <i>erga omnes</i> a la sentencia que invalida un reglamento	616
c) Las dificultades sistemáticas y funcionales que plantea el reconocimiento de los efectos <i>erga omnes</i>	620
d) La jurisprudencia de la Corte Suprema sentada en el caso “Monges” que declara el efecto <i>erga omnes</i> de una sentencia que invalida un reglamento	621

7. El reclamo administrativo previo: procedencia y excepciones.....	624
A) Órgano ante el que debe promoverse el reclamo administrativo previo y plazo de resolución. El plazo para promover la demanda judicial.....	626
B) Sobre las excepciones al requisito del reclamo administrativo previo para habilitar la instancia administrativa.....	626
8. El amparo por mora de la Administración	627
A) Remedios procesales en caso de demora de la Administración en resolver una petición.....	627
B) Noción.....	628
C) Un concepto amplio de mora	628
D) Fundamento	628
E) Competencia	629
F) Legitimación	629
a) Legitimación activa.....	629
b) Legitimación pasiva	629
G) Objeto y trámite.....	630
H) Alcance de la sentencia.....	630
I) Apelación del fallo	632
J) Sanciones por desobediencia	633
9. El proceso constitucional de amparo.....	633
A) Problemática de la legitimación en el proceso administrativo	633
B) Tendencias actuales en materia de legitimación	635
C) Elementos que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria).....	637
D) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional.....	640
E) La tutela de la legalidad y la acción popular.....	641
10. Aplicación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación	643

CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. La triple faz de la tutela judicial efectiva (mandato vinculante, derecho y garantía). Alcance del principio	648
2. El desarrollo del principio	648

3. Fundamento y expansión de la tutela judicial efectiva en el derecho argentino.....	651
3.1. En el orden nacional.....	651
3.2. En el orden provincial	653
4. Instituciones y herramientas procesales vinculadas con el principio de la tutela judicial efectiva	655
4.1. Razonabilidad de la duración de los procesos.....	655
4.2. Acciones declarativas de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y actos administrativos: la causal de arbitrariedad	656
4.3. Medidas precautorias (en general). Tutelas anticipadas y auto-satisfactivas	660
4.4. La ejecución de sentencias	662
5. El requisito del agotamiento de la vía administrativa y del reclamo administrativo previo	665
6. Un cambio paradigmático: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.....	671

BIBLIOGRAFÍA

.....	675
-------	-----