

MANUEL MARÍA DIEZ
Con la colaboración de
TOMÁS HUTCHINSON



PLUS ULTRA

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Tomo 1

ÍNDICE GENERAL

Prólogo	Pág. 7
---------------	-----------

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

1. Preliminar	9
2. El derecho administrativo. Orígenes	10
3. Los diversos períodos	11
A. Desde el promediar de la Edad Media hasta la época de Luis XIV.....	11
B. El Estado absolutista	12
C. Hacia el Estado de Derecho	14
4. El Estado de Derecho	18
5. Estado y Administración	23
6. El Estado liberal de Derecho	24
7. Las correcciones al Estado liberal y sus transformaciones	24
8. El Estado social de Derecho	25
9. La evolución del Estado y la Administración	26
A. Administración Pública y Estado de policía	26
B. La Administración en el Estado de Derecho	27
10. El derecho administrativo de nuestro tiempo	28
11. Conclusión	30

CAPÍTULO II EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

I. EL ESTADO

1. <i>Preliminar</i>	31
2. <i>El Estado. Noción conceptual</i>	31
3. Fines del Estado	32
4. Elementos del Estado	33
5. El poder como elemento del Estado	33
6. Personalidad del Estado	34
7. La llamada Teoría de la doble personalidad del Estado	36
8. Actividad del Estado	37

II. LAS FUNCIONES DEL ESTADO

1. <i>Consideraciones generales</i>	39
2. Clasificación de las funciones	40
3. Las funciones desde el punto de vista material	41
4. Las funciones desde el punto de vista orgánico	42
5. Las funciones desde el punto de vista formal	43
6. La zona de reserva legal	44
7. La zona de reserva de la administración	44

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. <i>Consideraciones generales</i>	46
2. Aceptaciones de la palabra Administración	46
3. La administración en el Estado policía	48
4. El fisco	50
5. La administración en el Estado liberal de derecho	51
6. La administración en el Estado social de derecho	51
7. Límites a la actividad de la administración	52
8. Actividad reglada y discrecional de la administración	53
9. Formas de regulación	54
10. Discrecionalidad administrativa y discrecionalidad técnica	55
11. Límites de la actividad discrecional de la Administración	55
12. Revisión administrativa de la actividad discrecional	56
13. Control judicial de la actividad discrecional	56
14. Motivación de los actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales	57
15. Legitimidad y oportunidad	58
16. El principio de la legalidad de la administración	58
17. Funciones de la administración. Su clasificación	59
18. Función activa de la administración	59
19. Función consultiva	59
20. Función de control. Consideraciones generales	60
21. Control interno	60
22. La autorización	60
23. La aprobación	61
24. Visto bueno	62
25. Potestad de la administración. Consideraciones generales	62
26. Potestad de mando	63
27. Ejercicio de la potestad de mando	63
28. Potestad de mando discrecional y reglada	63
29. Potestad reglamentaria	64
30. Potestad sancionadora	64
31. División de la potestad sancionadora	64
32. La llamada potestad jurisdiccional	65

CAPÍTULO IV

EL DERECHO ADMINISTRATIVO. SU CODIFICACIÓN.
MÉTODO. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

I. DERECHO ADMINISTRATIVO	
1. <i>Derecho administrativo. Noción conceptual</i>	67
2. La autonomía del Derecho administrativo	69
3. Actividad privada de la administración pública	70
4. El derecho administrativo en la Argentina	70
5. Caracteres del derecho administrativo	71
II. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	
1. <i>Consideraciones generales</i>	72
2. Ventajas e inconvenientes de la codificación	72
3. La codificación en el derecho administrativo	73
4. La codificación en el derecho administrativo argentino	74
III. DEL MÉTODO EN DERECHO ADMINISTRATIVO	
1. <i>Consideraciones generales</i>	75
2. Método exegético	75
3. Método sociológico	76
4. Método realista	76
5. Método jurídico	77
6. Nuevas formulaciones del problema metodológico	78
IV. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	
1. <i>Consideraciones generales</i>	79
2. El contenido de la ciencia de la administración	79
3. Existencia de la ciencia de la administración	80
4. Nuestra opinión	81
5. Utilidad del estudio de la ciencia de la administración	82
6. Perspectiva de la ciencia de la Administración	82

CAPÍTULO V

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. <i>Consideraciones generales</i>	84
2. Relaciones del derecho administrativo con el derecho constitucional	84
3. Relaciones con el derecho penal	86
4. Relaciones con el derecho procesal	89
5. Relaciones con el derecho financiero	90
6. Relaciones del derecho administrativo con el derecho internacional público	91
7. Relaciones del derecho administrativo con el derecho municipal	92
8. Relaciones del derecho administrativo con el derecho político	92

	<i>Pág.</i>
9. Relaciones del derecho administrativo con el derecho civil	92
10. Relaciones del derecho administrativo con el derecho comercial	94
11. Relaciones del derecho administrativo con el derecho de navegación	95
12. Relaciones del derecho administrativo con el derecho aeronáutico	95
13. Relaciones del derecho administrativo con el derecho de minería	96
14. Relaciones del derecho administrativo con el derecho agrario ..	97
15. Relaciones del derecho administrativo con el derecho industrial	97
16. Relaciones del derecho administrativo con ciencias no jurídicas	97

CAPÍTULO VI

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. <i>Consideraciones generales</i>	99
2. Jerarquía de las fuentes	100
3. La Constitución	100
4. La ley como fuente	101
5. Caracteres de la ley	101
6. La preferencia de la ley. La reserva legal	102
7. La no retroactividad de la ley	103
8. Decreto ley. Noción conceptual	103
9. Decretos leyes y decretos	104
10. Caducidad o continuidad de los decretos leyes	104
11. Límites de los decretos leyes	108
12. Reglamentos. Noción conceptual	109
13. Fundamentos de la facultad reglamentaria del órgano ejecutivo	109
14. El reglamento y la ley	110
15. Extinción de los reglamentos	111
16. Recursos contra los reglamentos	111
17. Clasificación de los reglamentos	112
18. Reglamentos de ejecución	112
19. Reglamentos autónomos	113
20. Reglamentos delegados	113
21. La delegación legislativa en nuestro régimen constitucional	114
22. Límites de la delegación legislativa	114
23. Reglamentos de necesidad o urgencia	116
24. Reglamentos internos	116
25. Decretos. Resoluciones	116
26. Decretos de insistencia	117
27. Ordenanzas y Estatutos	117
28. El Tratado como fuente	118
29. Los principios generales del derecho	118

	Pág.
30. La analogía como fuente	120
31. La costumbre	122
32. Práctica administrativa	123
33. La equidad	123
34. La jurisprudencia como fuente	124
35. La doctrina	127

CAPÍTULO VII ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. <i>Consideraciones generales</i>	128
2. Organización administrativa	128
3. Principios fundamentales de la organización	129
4. Los tipos de estructuras organizativas	130
5. Principios jurídicos de organización administrativa	130
6. Competencia administrativa. Fuentes de la misma	131
7. Caracteres jurídicos de la competencia	132
8. Capacidad y competencia	132
9. Clasificación de la competencia	133
10. Transferencia de competencia	133
11. Avocación de competencia	133
12. Delegación de competencia	133
13. La incompetencia	134
14. La jerarquía. Consideraciones generales	135
15. Potestad jerárquica	135
16. Excepciones al poder jerárquico	137

CAPÍTULO VIII LOS SUJETOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. <i>Consideraciones generales</i>	138
2. Nociones de centralización, descentralización y desconcentración	138
3. Centralización administrativa. Procedimiento	140
4. Ventajas e inconvenientes de la centralización administrativa	140
5. La desconcentración	141
6. Ventajas e inconvenientes de la descentralización	141
7. La descentralización. Sus caracteres	142
8. Clasificación	143
9. La descentralización territorial	143
10. Entidad autárquica territorial. Sus elementos	143
11. La descentralización institucional	144
12. Ventajas e inconvenientes de la descentralización	144
13. Autonomía, autarquía, autarcía	146
14. Órgano competente para crear entes descentralizados	147
15. Entidades autárquicas institucionales. Su régimen jurídico	148
16. Control de las entidades autárquicas institucionales	148

	<i>Pág.</i>
17. Personas jurídicas públicas y privadas. Su distinción	150
18. Personas jurídicas públicas estatales y no estatales	151
19. Empresas del Estado	151
20. Sociedades del Estado	154
21. Sociedades de economía mixta	154
22. Sociedad anónima con mayoría estatal	155
23. La región	156

CAPÍTULO IX

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ARGENTINA

1. <i>Consideraciones generales</i>	158
2. Organización nacional	158
3. El órgano Presidente	160
4. El órgano ministerial	161
5. Secretario de Estado	162
6. Organización provincial	163
7. Órgano gobernador	163
8. Órgano interventor	164
9. La organización municipal	165
10. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	166
11. Municipios provinciales	166
12. Territorios nacionales	168

CAPÍTULO X

DE LOS HECHOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. DE LOS HECHOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	169
2. Clasificación de los hechos jurídicos	169
3. Hechos administrativos	170

II. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	171
2. Noción conceptual	172
3. Acto emanado de entes particulares	172
4. El acto administrativo emanado del órgano ejecutivo	173
5. El acto administrativo ¿es solamente el concreto o puede serlo también el general?	174
6. El acto administrativo ¿es unilateral o puede ser también bilateral?	175
7. El acto administrativo ¿consiste en una declaración o en una manifestación?	176
8. Efectos jurídicos de los actos administrativos	176
9. Conclusiones	176

	Pág.
10. Actos administrativos regidos parcialmente por el derecho privado	177
11. Actos administrativos y actos de derecho privado	177

CAPÍTULO XI

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	179
2. Clasificación de los actos administrativos en cuanto a sus efectos	179
3. Clasificación de acuerdo con el órgano de que emana el acto ...	180
4. Clasificación de acuerdo con la naturaleza de la decisión	180
5. Clasificación de acuerdo con los sujetos intervinientes	181
6. Clasificación de los actos administrativos teniendo en cuenta la función que juega la voluntad de la administración en la producción de los efectos jurídicos	181
7. Clasificación de los actos administrativos —negocio jurídico— teniendo en cuenta los efectos respecto a los administrados	181
8. Clasificación de los meros actos administrativos	183
9. Meros actos administrativos que significan una declaración de juicio	183
10. Manifestaciones de conocimiento	184
11. Clasificación en cuanto a la forma de expresión	185
12. Clasificación de acuerdo con el sujeto a que se refiere	185
13. Acto administrativo necesario de coadyuvante	185

CAPÍTULO XII

LA FORMACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. <i>Consideraciones generales</i>	186
2. El procedimiento como garantía del particular	187
3. El procedimiento como instrumento de eficacia	187
4. Iniciación del procedimiento	187
5. Conclusión de los procedimientos	188
6. Actos emanados en lo interno de la administración. Su clasificación	188
7. Actos de los particulares	189
8. Vicios en el procedimiento	189

CAPÍTULO XIII

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. <i>Consideraciones generales</i>	191
2. Elemento subjetivo	192
3. Elemento objetivo	193
4. Caracteres del contenido y objeto	193

	Pág.
5. Cláusulas accesorias	194
6. La causa como elemento	194
7. La forma del acto administrativo	197
8. La motivación	198
9. El fin del acto administrativo	199
10. La voluntad	200
11. Declaraciones anormales de voluntad de la administración pública	201
- 12. Silencio administrativo	201
13. Actos tácitos	205
14. Manifestación tácita de voluntad	205
15. La moralidad	206

CAPÍTULO XIV

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. <i>Consideraciones generales</i>	207
2. Ejecutoriedad del acto administrativo	208
3. Efectos de la ejecutoriedad	210
4. Medios	210
5. Condiciones necesarias para la ejecutoriedad	211
6. Límites	211
*7. Distintos supuestos de ejecutoriedad	211
8. Regla <i>solve et repete</i>	212
- 9. Suspensión de la ejecución del acto	212
\ 10. Presunción de legitimidad del acto administrativo	213
- 11. Acción de amparo y presunción de legitimidad	215
12. Legitimidad inicial y posterior	215

CAPÍTULO XV

NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	217
2. La nulidad en el derecho civil	218
3. Distinción entre las nulidades en el campo del derecho civil y las nulidades en el campo del derecho administrataivo	219
4. Nulidad manifiesta y no manifiesta	221
5. Nulidades absolutas y relativas	221
6. Actos jurídicamente inexistentes	222
7. Vías de hecho	226

CAPÍTULO XVI

LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. <i>Consideraciones generales</i>	228
2. Vicios del elemento subjetivo	228

	Pág.
A. Competencia	229
B. Capacidad	230
3. Vicios en el elemento objetivo	231
4. Vicios en la causa	232
5. Vicios en la forma (procedimiento y eficacia)	232
6. Vicios en la motivación	233
7. El vicio en el fin	234
8. Vicios de la voluntad	236
9. El error	236
10. Dolo o fraude	238
11. Violencia o intimidación	239
12. La simulación	239
13. Vicios en las cláusulas accesorias	240
14. Vicios de lesión	240
15. Vicios de arbitrariedad	241
16. Vicios de irrazonabilidad	242
17. Vicios en el procedimiento	243

CAPÍTULO XVII
DEL SANEAMIENTO Y DE LA CONVERSIÓN
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	244
2. La ratificación	244
3. La confirmación	245
4. La conversión	246

CAPÍTULO XVIII
DE LA EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	249
2. Caducidad	250
3. La revocación	250
4. Caracteres de la revocación	252
5. Fundamento de la potestad de revocar	253
6. Revocación por razones de oportunidad	256
7. Revocación de los actos administrativos por razones de ilegitimidad	257
8. El acto de revocación	258
9. Órgano competente para revocar	260
10. Límites temporales de la revocación por ilegitimidad	261
11. Revocación total o parcial	262
12. El acto administrativo irrevocable	262
13. Requisitos para que el acto administrativo sea inmutable o estable	263
14. Régimen de la ley 19.549	265

CAPÍTULO XIX		Pág.
LA INTERPRETACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS		
1. <i>Consideraciones generales</i>		267
2. Interpretación textual y extra textual		268
3. La interpretación auténtica		268
4. Reglas aplicables a la interpretación del acto administrativo ...		269
5. Interpretación del acto administrativo		269

CAPÍTULO XX
EL ACTO DE GOBIERNO DEL ÓRGANO EJECUTIVO

1. <i>Administración y gobierno</i>	271
2. Acto de gobierno. Su origen	272
3. Fundamento del acto de gobierno	272
4. Concepto de acto de gobierno	274
5. La justiciabilidad del acto de gobierno. Distintos supuestos ...	275
6. El acto de gobierno en el derecho argentino	276

CAPÍTULO XXI
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	281
2. Contratos de la administración. Los contratos administrativos - y los contratos civiles de la administración	283
3. Contrato administrativo. Noción conceptual	285
4. Clasificación de los contratos administrativos	286
5. Elementos del contrato administrativo	287
6. Caracteres del contrato	292
7. Las cláusulas exorbitantes del derecho común	293
8. El contrato administrativo ¿es de tracto sucesivo?	294
9. Los cuasi contratos	295
10. Contratos interadministrativos	296

CAPÍTULO XXII
PROCEDIMIENTO PARA LA FORMACIÓN DE LOS
CONTRATOS QUE CELEBRE LA ADMINISTRACIÓN

1. <i>Consideraciones generales</i>	297
2. Formación de la voluntad de la administración	297
3. Autorización presupuestaria	298
4. Autorización para contratar	298
5. Decisión para contratar	299
6. Intervención de órganos de la administración consultiva	299
7. Elección del cocontratante	299
8. El anuncio de licitación. La publicación	301
9. La libertad de acceso a la licitación y sus excepciones	301

	<i>Pág.</i>
10. La presentación de las propuestas	301
11. La adjudicación	303
12. Naturaleza jurídica de la licitación	304
13. Licitación privada o restringida	304
14. Trato privado o contrato directo	305
15. Pliego de condiciones	305
16. Vicios en el procedimiento para la formación de los contratos administrativos	306
17. Situación anterior a la celebración o perfeccionamiento del contrato	307
18. Situación posterior a la celebración del contrato	307
19. Nuestra opinión	308

CAPÍTULO XXIII
DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	310
2. Poderes de la administración en la ejecución de los contratos administrativos	310
3. Del control y de la dirección	310
4. Fuentes contractuales y reglamentarias del poder de contra- lor	312
5. Sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones del contratante	312
6. Fuentes de las sanciones	313
7. Clasificación de las sanciones	313
8. Las sanciones pecuniarias	314
9. Las sanciones coercitivas	315
10. Las sanciones resolutorias	315
11. Las modificaciones en los contratos administrativos	315
12. Fuentes de las modificaciones	316
13. Fundamento del poder de modificación unilateral	317
14. Límites del poder modificadorio	317
15. Modificaciones directas e indirectas	318
16. El equilibrio financiero en los contratos administrativos	318
17. Fuerza obligatoria del contrato administrativo	320
18. Obligaciones de la administración	320
19. La remuneración del cocontratante	321
20. La indemnización. Teorías de las dificultades materiales imprevistas, de los actos de los poderes públicos y de la impre- visión	323
21. Obligaciones del cocontrante	329
22. Ejecución personal	330
23. Plazo para la ejecución	331
24. Hechos que excusan la inejecución de las obligaciones contrac- tuales	332
25. La fuerza mayor	332

	Pág.
26. Principales supuestos de fuerza mayor	333
27. Actos de los contratantes	334

CAPÍTULO XXIV DE LA EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. <i>Consideraciones generales</i>	335
2. Extinción normal del contrato	335
3. Extinción anormal del contrato. La revocación y el rescate	336
4. Extinción del contrato por razones de ilegitimidad	337
5. Extinción por faltas cometidas por el contratista	338
6. Extinción por faltas cometidas por la administración	339
7. Extinción del contrato administrativo por hechos relativos al cocontratante	339
8. Extinción por mutuo consentimiento	340
9. Extinción por causa de fuerza mayor	340
10. Acciones del cocontratante contra actos ilegítimos de la administración que revoquen o declaren la caducidad de un contrato	340

CAPÍTULO XXV CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

1. <i>Consideraciones generales</i>	342
2. Contrato de obra pública	343
3. Los sujetos en el contrato de obra pública	344
4. Objeto del contrato de obra pública	345
5. El término en el contrato de obras públicas	345
6. Caracteres del contrato de obra pública	346
7. Carácter extensivo del contrato de obra pública	347
8. Clasificación de los contratos de obra pública	347
9. Disposiciones que regulan el contrato de obra pública. Su naturalezaza	349
10. Procedimiento para la adjudicación del contrato de obra pública	350
11. Obligaciones del contratista	352
12. Obligación de ejecución personal	353
13. Obligación de ejecutar la obra en los plazos fijados	354
14. Obligación de ejecutar en las condiciones previstas en el contrato	355
15. Obligación de conformarse a las órdenes de servicio	356
16. Obligación de conformarse a las modificaciones prescriptas por la administración	356
17. Obligación de ejecutar los trabajos por los precios convenidos	358
18. Obligaciones relativas al personal	360
19. Derechos del contratista	361
20. Pago del precio convenido	361

	Pág.
21. Prescripción de los intereses de los certificados de obra	362
22. Pagos adicionales	363
23. Los mayores costos	364
24. Indemnización originada por las dificultades materiales imprevistas	364
25. Protección económico-financiera del contrato	365
26. Indemnización por actos del poder público y por hechos y actos sobrevinientes imprevistos o imprevisibles	367
27. Los mayores costos	367
28. Recepción de la obra	371
29. La recepción provisoria de la obra	372
30. Plazo de garantía	373
31. Recepción definitiva de la obra	374
32. Extinción del contrato	375
33. Responsabilidad del contratista y de la administración	378
34. Sanciones aplicables al contratista	381
35. La resolución de conflictos	383

CAPÍTULO XXVI

CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA

1. <i>Consideraciones generales</i>	384
2. La concesión de obra pública. Caracteres	384
3. Diferencia con otras instituciones jurídicas	385
4. Naturaleza jurídica	386
5. Duración de la concesión	387
6. Elección del concesionario	387
7. Derechos y deberes del concesionario	388
8. Ventajas e inconvenientes	389
9. El peaje. Su constitucionalidad	389

CAPÍTULO XXVII

CONTRATO DE SUMINISTROS

1. <i>Noción conceptual</i>	392
2. Naturaleza jurídica	392
3. Diferencias con otros contratos	393
4. Caracteres del contrato	394
5. Formación del contrato	395
6. Ejecución del contrato	397
7. Derechos del contratista	399
8. Delitos del proveedor	401
9. Extinción del contrato administrativo	401