

ROBERTO DROMI

DERECHO ADMINISTRATIVO

12ª edición



CIUDAD ARGENTINA
editorial de ciencia y cultura



Buenos Aires – Madrid – México
2009

ÍNDICE GENERAL

Sumario	9
Siglas y abreviaturas	13
PRÓLOGO A LA 12ª EDICIÓN	15
Respuesta del Derecho administrativo a proposito de la crisis economica global	
I - Un nuevo escenario económico	15
II - Respuestas del Derecho administrativo en la renovación del diseño del sistema económico	17
PRÓLOGO A LA 11ª EDICIÓN	21
Evolucion del Derecho adminidtrativo a comienzos del siglo XXI	
I - Hitos jurídicos del Derecho público de fines del siglo XX	22
II - Hitos jurídicos del Derecho público a principios del siglo XXI	23
III - El Derecho administrativo: actualidad y vigencia	24
IV - Avances en el Derecho público argentino	25

PRIMERA PARTE

POLÍTICA, DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO I

EL DERECHO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI

TRANSFORMACIONES EN LA POSMODERNIDAD

I - Causas de las transformaciones del Derecho público	31
1. Reconversión de la relación de coexistencia entre lo local y lo global.....	32
2. Redefinición de las reglas de convivencia social	32
3. Reconocimiento de nuevas libertades fundamentales.....	33
4. Reformulación de la organización del poder y de la autoridad.....	35
II - Consecuencias de la transformación: la readecuación espacio-temporal del Derecho público	37
1. En el Derecho constitucional.....	38
1.1. Redimensionamiento de la soberanía y del poder	38
a) Relativización de la soberanía.....	38
b) Redistribución del poder.....	40

1) Redistribución horizontal	40
2) Redistribución vertical.....	41
1.2. Nueva tipología del constitucionalismo material con la renovaci3n de los contenidos de la Constituci3n formal	41
a) Constitucionalismo veritativo	42
b) Constituci3n solidaria	42
c) Constituci3n consensuada.....	42
d) Constituci3n continuadora	43
e) Constituci3n participativa.....	43
f) Constituci3n integrativa.....	43
g) Constituci3n universal.....	43
2. En el Derecho internacional	44
2.1. Su redefinici3n como el derecho a la paz y el protagonismo de los organismos internacionales.....	44
2.2. La incorporaci3n de la protecci3n internacional de los derechos fundamentales	45
2.3. La internacionalizaci3n de la tutela del medio ambiente y del desarrollo sostenible	47
2.4. La internacionalizaci3n de la lucha contra la corrupci3n y el terrorismo	48
a) Lucha internacional contra la corrupci3n.....	49
b) Lucha internacional contra el terrorismo	50
3. En el Derecho de la integraci3n	52
3.1. Internacionalizaci3n v3a tratados. Instalaci3n del nuevo Derecho constitucional material	52
3.2. Internacionalizaci3n v3a Constituciones comunitarias. Renovaci3n del Derecho constitucional formal.....	54
4. En el Derecho penal.....	54
4.1. Delitos de lesa humanidad.....	55
4.2. Delitos ecol3gicos	56
4.3. Delitos culturales	57
4.4. Delitos econ3micos	58
a) Blanqueo de capitales	59
b) Vaciamiento de empresas.....	60
4.5. Delitos tributarios	61
5. En el Derecho tributario y financiero.....	62
5.1. Readecuaci3n de los impuestos al capital y al trabajo.....	62
5.2. Novaci3n de la fiscalidad ambiental (canon y eco-tasa)	63
5.3. Armonizaci3n tributaria en la integraci3n econ3mica	64
5.4. Coparticipaci3n tributaria en el r3gimen federal	65
5.5. Revisi3n de la responsabilidad por la deuda p3blica y sustentabilidad de la gobernabilidad y la paz social.....	67

6. En el Derecho ambiental	68
6.1. Justicia ecológica y renovación del diálogo entre razón y naturaleza.....	68
6.2. Aseguramiento de derechos y garantías ambientales vía tratados internacionales y Constituciones locales	70
6.3. Nueva gestión y control ambientales.....	71
6.4. Ampliación de la responsabilidad ambiental.....	72
a) Administrativa.....	72
b) Penal.....	72
c) Civil.....	73
6.5. Canje de deuda pública por naturaleza.....	73
7. En el Derecho administrativo	74
7.1. Reformulación del sistema: de los valores, de las instituciones, del conocimiento y de la interpretación administrativos.....	75
a) Componentes objetivos (materiales)	75
b) Componentes subjetivos (de la aplicación particular).....	76
c) Componente formal (procesal)	77
7.2. Renovación de las fuentes.....	77
a) Constitucional.....	78
b) Convencional.....	78
c) Legal	79
1) Emergencia económica	79
2) Expropiación administrativa	80
d) Reglamentaria.....	80
e) Contractual	81
f) Jurisprudencial	82
1) Judicial.....	82
2) Administrativa	83
3) Comunitaria	83
4) Arbitral.....	84
g) Doctrinaria.....	86

CAPÍTULO II

CONSTITUCIÓN Y ESTADO

ORDEN JURÍDICO Y REALIDAD POLÍTICA

I - Articulación de las realidades social, política y administrativa.....	89
1. Realidad política (Estado) como una parcela de la realidad social (sociedad)	89

2. Realidad administrativa (Administración Pública) como una parcela de la realidad política (Estado)	90
3. Ordenación jurídica de la realidad social.....	91
3.1. De la soberanía popular al poder constituyente	91
3.2. Del poder constituyente al ordenamiento jurídico.....	92
4. Las causas del Estado y la Constitución	93
4.1. Causa eficiente	93
4.2. Causa final	94
4.3. Causa material	95
4.4. Causa formal.....	96
II - La Constitución y las funciones del poder	97
1. Unidad de poder y pluralidad de funciones	98
2. Función gubernativa.....	99
2.1. Aspecto sustancial	99
2.2. Aspecto orgánico	100
2.3. Aspecto procesal.....	100
3. Función legislativa	101
3.1. Aspecto sustancial	101
3.2. Aspecto orgánico	101
3.3. Aspecto procesal.....	104
4. Función jurisdiccional.....	104
4.1. Aspecto sustancial	104
4.2. Aspecto orgánico	105
a) Independiente	105
b) Indelegable	105
c) Decisorio, ejecutorio e instrumental.....	105
4.3. Aspecto procesal.....	106
5. Función administrativa	106
5.1. Aspecto sustancial	106
5.2. Aspecto orgánico	107
a) Del órgano ejecutivo.....	107
b) Del órgano legislativo	108
1) De control.....	108
2) De organización.....	109
3) De autorización	109
c) Del órgano judicial	109
1) De organización.....	109
2) Jurisdicción voluntaria.....	109
d) De organizaciones multilaterales	110
e) De organizaciones supraestatales.....	111

f) De entidades y organismos regionales.....	111
g) De entes públicos no estatales	112
5.3. Aspecto procesal.....	113
III - La Constitución y la organización política y administrativa	114
1. El Estado Nación	114
1.1. El Poder Ejecutivo	114
a) Atribuciones de administración internas.....	115
b) Atribuciones de administración internacionales	115
c) Atribuciones colegislativas	115
d) Atribuciones gubernativas	115
1.2. El Poder Legislativo	116
a) Atribuciones legislativas	116
b) Atribuciones de administración.....	116
c) Atribuciones de gobierno	116
d) Atribuciones de control.....	116
1.3. El Poder Judicial	117
a) Atribuciones jurisdiccionales	117
b) Atribuciones de administración.....	117
c) Atribuciones de control.....	117
2. Estados integrados	118
3. Provincias	119
4. Regiones	120
5. Municipios.....	121
6. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	122
7. Universidades nacionales.....	122
IV - La Constitución y la acción del Estado: personalidad, voluntad y responsabilidad.....	122
1. Personalidad	122
1.1. Fuente constitucional	123
1.2. Caracteres.....	123
1.3. Efectos	124
2. Voluntad	124
2.1. Relación orgánica	124
2.2. Atribuibilidad orgánica	125
3. Responsabilidad.....	126
3.1. Fundamento.....	126
3.2. Alcance	126

CAPÍTULO III

LIBERTAD Y AUTORIDAD

EL DIÁLOGO DEL PODER

I - La libertad	129
1. La necesidad de la libertad.....	129
1.1. Necesidad subjetiva	130
1.2. Necesidad objetiva	130
2. Los sujetos de la libertad	130
2.1. Libertad y Estado.....	131
2.2. Libertad y Constitución	131
3. Las libertades fundamentales.....	132
4. Los derechos subjetivos.....	133
4.1. Las garantías sustanciales.....	134
4.2. Las garantías procesales	136
5. Libertad y valores.....	137
5.1. Axiología jurídica clásica.....	138
5.2. El renacimiento del siglo XXI	140
5.3. Axiología jurídica actual.....	141
6. Solidaridad y seguridad jurídica	143
6.1. La relación predicativa.....	143
6.2. Los propios o exigencias especificativas comunes.....	144
a) Certeza	144
1) Está dada por la nueva ordenación.....	144
2) Está dada por los órganos de creación del Derecho.....	145
b) Publicidad.....	146
c) Estabilidad	146
d) Independencia	147
e) Razonabilidad.....	147
f) Racionalización	148
g) Igualdad real	149
h) Regulación.....	149
i) Prestación	149
j) Fiscalización	150
7. Nuevos derechos.....	150
7.1. Derechos políticos	151
7.2. Derechos económicos	151
7.3. Derechos sociales	151
7.4. Derechos culturales	151

II - La autoridad	152
1. La vigencia del Estado.....	152
2. Los sujetos de la autoridad	153
3. Los derechos subjetivos del Estado	155
4. Los fines del Estado	157
4.1. Cláusulas constitucionales programáticas	157
4.2. Fines y cometidos estatales	158
a) Fines exclusivos: funciones públicas	158
b) Fines concurrentes: servicios públicos.....	158
5. Las misiones del Estado actual	159
5.1. La conservación de la naturaleza	159
5.2. La economía en la integración	160
5.3. La competencia en el mercado	161
6. La relocalización del Estado: nuevas misiones	163
6.1. Estado orientador.....	163
6.2. Estado organizador	163
6.3. Estado administrador.....	164
6.4. Estado planificador	164
6.5. Estado servidor.....	165
6.6. Estado fiscalizador	165
6.7. Estado protector.....	166
6.8. Estado garantizador.....	166
6.9. Estado regulador	166
6.10. Estado distribuidor.....	166
7. Autoridad y control.....	167
7.1. Poder y derecho.....	167
7.2. Poder y control	168
7.3. Control, responsabilidad y protección.....	170
III - El Estado de derecho	171
1. Legalidad humanista y universalista	172
2. Representación ciudadana, democrática y social	173
3. Seguridad y justicia en la solidaridad	175
4. Constitucionalidad para todos.....	175
5. El Estado hoy. Integración económica y democrática	177
5.1. Participación	178
5.2. Integración.....	179
5.3. Solidaridad	179
6. Otro administrado: el usuario o consumidor	179

6.1	La nueva dimensión del consumo	180
6.2	Los derechos del consumidor	181
6.3	El consumidor y los servicios públicos	182
7.	Otra Administración: la subsidiaria o no estatal	184

CAPÍTULO IV ADMINISTRACIÓN Y DERECHO

LOS SERVICIOS ESENCIALES Y LA NORMATIVIDAD JURÍDICA

I - El sistema de Derecho constitucional y el sistema de Derecho administrativo	187
II - Composición del sistema de Derecho administrativo	188
1. La definición de los propios	188
2. Axiología	190
2.1. Justicia administrativa	191
2.2. Presupuestos	191
2.3. Componentes	192
2.4. Axiología en acción	192
a) En el acto administrativo	192
b) En los contratos administrativos	192
c) En la relación estatutaria	192
d) En la relación comunitaria	193
3. Ontología	193
3.1. Situación administrativa	193
3.2. Relación administrativa	194
3.3. Organización administrativa	194
3.4. Regulación administrativa	194
3.5. Acción administrativa	194
3.6. Dominialidad administrativa	194
3.7. Fiscalidad administrativa	195
3.8. Prerrogativa administrativa	195
3.9. Fiscalización administrativa	195
3.10. Garantía administrativa	195
4. Gnoseología	195
4.1. Comprensión jurídica	196
4.2. Método jurídico	196
4.3. Estabilidad jurídica	197
4.4. Sustentabilidad jurídica	197

4.5. Lenguaje jurídico	197
4.6. Comunicación jurídica	198
4.7. Aplicabilidad jurídica	198
5. Hermenéutica	198
5.1. Ampliación de la normatividad administrativa	199
5.2. Innovación de la producción administrativa.....	199
5.3. Aplicación del bloque de constitucionalidad a la Administración	199
5.4. Interpretación constitucional e interpretación administrativa.....	200
5.5. Integración jurídico-administrativa por analogía	200
5.6. Fiscalización administrativa de constitucionalidad.....	201
5.7. Fijación de los principios jurídicos de interpretación administrativa	201
a) Principio de libertad.....	201
b) Principio de presunción de operatividad de los derechos fundamentales.....	201
c) Principio de publicidad.....	201
d) Principio de solidaridad	202
e) Principio de equidad e igualdad.....	202
III - Funciones del sistema administrativo.....	202
1. Simplificación	202
2. Comunicación	203
3. Internacionalización	204
4. Innovación	205
4.1. Nuevos actores	205
4.2. Nueva situación subjetiva: el interés colectivo	207
4.3. Nueva protección: arbitraje internacional	207
5. Estabilización.....	208
6. Subsanción.....	209
7. Integración.....	210
IV - Valores administrativos	211
1. Libertad administrativa	213
2. Igualdad administrativa	215
3. Equidad administrativa	217
4. Solidaridad administrativa	219
5. Transparencia administrativa	221
6. Seguridad administrativa	223

7. Participación administrativa.....	224
8. Subsidiariedad administrativa.....	226
9. Desarrollo y calidad vital	227
10. Eficiencia administrativa.....	229
V - Codificación y consolidación administrativa.....	230
1. Alcance.....	231
1.1. Criterios	231
1.2. Competencia	231
2. Consolidación de las leyes	232
2.1. Recopilación.....	232
2.2. Unificación	233
2.3. Ordenación	233
2.4. Digesto Jurídico Argentino	233
3. Codificación iuspublicista	234
3.1. Ley de las Misiones del Estado	234
3.2. Ley de los Servicios Públicos	235
3.3. Ley de la Ciudad y de la Vida Local	235
3.4. Ley del Control y de la Responsabilidad Pública	235
3.5. Ley del Patrimonio Público	236
3.6. Ley de la Ética Pública	236
3.7. Ley de Regionalización	237
VI – Huida y vuelta de las regulaciones administrativas	237
1. Nacimiento y desarrollo del Derecho público.....	238
2. Sobredimensionamiento del Derecho público.....	239
3. Renovación del Derecho público	240
3.1. De la neutralidad a la politicidad jurídica	240
3.2. Del formalismo al realismo jurídico	240
3.3. Del aislamiento a la integración jurídica	240
3.4. De la complejidad a la simplicidad jurídica	240
3.5. De la emergencia a la normalidad jurídica	240
3.6. Del mercado regulado al libre y controlado.....	241
3.7. De las empresas públicas estatales a las privadas.	241
3.8. De los funcionarios públicos estatales a los no estatales	241
VII - Servicios privatizados: regulación y control	242
1. El Derecho de la reforma del Estado: seguridad jurídica originaria	242
1.1. El Derecho durante las privatizaciones.....	242

1.2. La relación “antecedente-consecuente”	242
a) Privatización	244
b) Concesión	244
c) Licencia y permiso	244
d) Provincialización	245
e) Municipalización	245
f) Programa de propiedad participada	245
g) Cooperativización	245
h) Locación	245
i) Administración	245
2. El Derecho después de la reforma del Estado: la seguridad jurídica sobreviniente	246
2.1. El Derecho después de las privatizaciones: emergencias y renegociaciones	247
2.2. La asignatura pendiente de cara al futuro: regulación y control	248

CAPÍTULO V

DERECHO ADMINISTRATIVO

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

I - Concepto	253
1. Formas jurídicas	254
1.1. Acto administrativo	255
1.2. Reglamento administrativo	255
1.3. Actuación interadministrativa	255
1.4. Hecho administrativo	255
1.5. Contrato administrativo	255
2. Relaciones jurídicas	255
2.1. De situación	256
2.2. De regulación	256
2.3. De organización	256
2.4. De prestación	256
2.5. De limitación	256
2.6. De intervención	257
2.7. De fiscalización	257
2.8. De protección	257
2.9. De integración	257
2.10. De responsabilización	258

II - Caracteres	258
1. Por la finalidad: público	258
2. Por la especificidad: autónomo	258
3. Por la acción: funcional	259
4. Por la estructura: organizacional	259
5. Por el alcance: local, nacional, comunitario e internacional	259
6. Por los principios básicos: común	260
7. Por la producción: dinámico	260
III - Objeto	260
1. Por la materia	260
1.1. Activa	261
1.2. Consultiva.....	261
1.3. De control	261
2. Por la función de los sujetos.....	262
2.1. Ejecutivos.....	262
2.2. Legislativos	262
2.3. Judiciales	262
3. Por la organización administrativa.....	262
3.1. Entes públicos estatales o no estatales.....	262
3.2. Entes públicos nacionales o internacionales.....	262
3.3. Entes públicos centralizados, desconcentrados o descentralizados	262
a) Centralizados	262
b) Desconcentrados	263
c) Descentralizados.....	263
4. Por la organización política.....	263
4.1. Supranacional y multinacional	263
4.2. Nacional.....	263
4.3. Regional, provincial y municipal	263
5. Por los efectos	263
5.1. Interna	263
5.2. Externa	264
6. Por la estructura orgánica	264
6.1. Unipersonal	264
6.2. Colegiada	264
7. Por la regulación	264
7.1. Reglada.....	264
7.2. Discrecional	264

8.	Por el control	264
8.1.	Político	265
8.2.	Administrativo.....	265
8.3.	Legislativo.....	265
8.4.	Judicial	265
8.5.	Social.....	265
9.	¿Por las potestades administrativas?	266
10.	¿Por la jurisdicción administrativa?.....	267
10.1.	La “jurisdicción administrativa”	267
a)	La cuestión en los hechos	267
b)	La cuestión en el Derecho.....	268
1)	Prohibición constitucional.....	268
2)	Competencia privativa del Poder Judicial	269
3)	La Administración no es independiente.....	269
4)	El procedimiento administrativo no es jurisdiccional	269
5)	La renuncia y la opción procesal.....	269
6)	Control judicial suficiente	269
7)	Control administrativo ulterior.....	271
10.2.	Jurisdicción judicial	272
IV - Ordenamiento		272
1.	Constitución Nacional y tratados de derechos humanos.....	273
1.1.	Normas constitucionales específicas sobre la organización administrativa y el reconocimiento de derechos fundamentales.....	273
1.2.	Tratados de subsunción constitucional directa y expresa, enunciados en el art. 75, inc. 22.....	273
1.3.	Tratados de subsunción constitucional indirecta que requieren mayoría parlamentaria específica para su incorporación constitucional	274
2.	Tratados de integración	275
2.1.	Con Estados de Latinoamérica	275
2.2.	Con otros Estados.....	275
3.	Tratados internacionales.....	275
3.1.	Acuerdo Multilateral de creación de la OMC.....	275
3.2.	Otros tratados internacionales.....	276
4.	Normas de organizaciones supraestatales.....	276
5.	Leyes nacionales	277
5.1.	Leyes federales.....	277
5.2.	Leyes comunes	278
5.3.	Leyes locales.....	278
5.4.	Leyes-convenio	278

5.5. Leyes por delegación	279
6. Decretos de necesidad y urgencia.....	279
7. Constituciones provinciales.....	279
8. Tratados locales.....	279
8.1. Regionales	280
8.2. Interprovinciales	280
8.3. Con la Nación	280
8.4. Con entidades o gobiernos extranjeros.....	280
9. Leyes provinciales	281
10. Normativa municipal	281
11. Actos, reglamentos y contratos administrativos.....	282
11.1. Decretos	282
11.2. Decisiones administrativas	282
11.3. Acuerdo de gabinete de ministros	282
11.4. Reglamentos administrativos	283
11.5. Contratos administrativos	283
12. Jurisprudencia administrativa.....	283
12.1. Como fuente de creación del Derecho.....	284
a) Acción de amparo.....	284
b) Recurso extraordinario por sentencia arbitraria y por gravedad institucional	284
c) Responsabilidad de las personas jurídicas por hechos ilícitos	285
d) "Per saltum". Creación jurisprudencial, ratificación legal y derogación por ley posterior	286
12.2. Como fuente de interpretación del Derecho	287
a) Abuso del derecho	287
b) Lesión	287
c) Poder de policía	288
d) Nulidades administrativas	288
e) Ejecutoriedad de las sentencias contra la Nación	288
f) Inaplicabilidad de la ley de transferencia de fondo de comercio en las privatizaciones de empresas estatales	289
g) Carácter personal de las deudas tarifarias por prestación de un servicio público.....	289
h) Los pliegos de bases y condiciones pueden ser interpretados judicialmente a la luz de la normativa general	290
i) Declaración de concurso preventivo de una empresa del Estado	290
j) Inaplicabilidad de tasas locales por ocupación del espacio aéreo, subsuelo o superficie en servicios públicos interconectados.....	290

k) Inmodificabilidad unilateral de los contratos públicos.....	291
l) Límites a la representación del interés colectivo.....	291
13. Laudos arbitrales	292
13.1. Asuntos de “consumo público”	292
13.2. Asuntos de “integración económica”	292
14. Principios generales del Derecho	293
15. Costumbre administrativa.....	294
V - Evolución	295
1. Los principios jurídicos de la Administración Pública en Grecia	295
2. Los principios jurídicos de la Administración Pública en Roma	297
3. Los principios jurídicos de la Administración Pública con el nacimiento y desarrollo del Estado moderno	297
4. Los principios jurídicos de la Administración pública en el Derecho Indiano español.....	300
5. Los principios jurídicos de la Administración pública en la Constitución de Estados Unidos de 1787	302
6. Los principios jurídicos de la Administración Pública en la Revolución Francesa de 1789 y la codificación civil de Napoleón de 1804	303
7. Los principios jurídicos de la Administración Pública durante la organización nacional argentina	304
VI - Transformación	306
1. Transformaciones sustantivas.....	307
1.1. De participación	307
1.2. De planificación	307
1.3. De descentralización	307
1.4. De desregulación.....	307
1.5. De integración	308
1.6. De responsabilidad.....	308
1.7. De protección.....	308
1.8. De fiscalización	309
1.9. De prestación	309
1.10. De publicidad.....	309
2. Transformaciones adjetivas.....	309
2.1. De homogeneidad formal	309
2.2. De homogeneidad sustancial	309
2.3. De unidad de acción procesal	310
2.4. De legitimación como categoría jurídica unitaria.....	310

2.5. De control	311
2.6. De unidad de recurso procesal	311
2.7. De protección	311
3. Transformaciones en curso	311
3.1. De los fines y servicios públicos	312
3.2. De la organización y estructura del Estado.....	313
3.3. De las formas de comunicación jurídica	313
3.4. De las reglas de participación política y administrativa	314
3.5. De la descentralización y desregulación	314
3.6. De la fiscalización y responsabilidad públicas	314
3.7. De la legitimación y protección jurídica	315
VII - Relaciones científicas	315
1. Con el Derecho constitucional	316
1.1. En la organización del poder	316
1.2. En el ejercicio de las funciones	317
1.3. En el ejercicio de los derechos	317
2. Con el Derecho civil	317
2.1. Por las personas	317
a) Capacidad de las personas individuales	318
b) Régimen de las personas jurídicas	318
2.2. Por los bienes.....	318
a) Cesión de créditos.....	318
b) Dominio público y privado del Estado	318
c) Régimen de la expropiación.....	318
d) Limitaciones al dominio.....	318
e) Los privilegios.....	318
f) Locación de cosas.....	318
g) Caza y pesca.....	319
h) Fideicomiso	319
3. Con el Derecho comercial	319
3.1. Por las sociedades y empresas.....	319
a) Sociedades anónimas.....	319
b) Sociedades del Estado	320
c) Sociedades deportivas.....	320
3.2. Por el régimen de concursos y quiebras	320
a) Concurso de sociedades en las que el Estado sea parte	320
b) Carga de la prestación de servicios públicos en favor de los concursados	320
c) Continuación de la explotación de la empresa que presta servicios públicos	320
d) Defensa de los créditos del Estado	321

4. Con el Derecho financiero	321
5. Con el Derecho penal	322
5.1. Por el régimen disciplinario	322
5.2. Por el régimen penal	322
5.3. Por el régimen penitenciario	323
6. Con el Derecho procesal	324
6.1. Procedimiento administrativo.....	324
6.2. Proceso administrativo	324
7. Con el Derecho policial	324
8. Con el Derecho municipal	325
9. Con el Derecho internacional público.....	326
9.1. Con el Derecho administrativo internacional	326
9.2. Con el Derecho internacional administrativo	326
10. Con el Derecho ambiental y de los recursos naturales.....	327
10.1. Tierras.....	327
10.2. Aguas.....	327
10.3. Minas.....	327
10.4. Hidrocarburos.....	327
11. Con el Derecho aeronáutico	328
12. Con el Derecho marítimo.....	328
13. Con el Derecho laboral	328
14. Con el Derecho de la integración.....	329
15. Con el Derecho de las comunicaciones	330
16. Con el Derecho deportivo	331
17. Con el Derecho de la competencia	331
18. Con ciencias no jurídicas	332
18.1. Con la ciencia de la administración	332
18.2. Con la sociología	333
18.3. Con la filosofía.....	333
18.4. Con la historia	333
18.5. Con la economía	333
18.6. Con la informática	334

SEGUNDA PARTE

FORMAS JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO VI

ACTO ADMINISTRATIVO

DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL

I - Concepto	337
1. Alcance.....	337
1.1. Actuaciones y declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos.....	337
1.2. Declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos	338
1.3. Declaraciones administrativas unilaterales, bilaterales, individuales y generales, con efectos directos	338
1.4. Declaraciones administrativas unilaterales, individuales y generales, con efectos directos.....	338
1.5. Declaraciones administrativas unilaterales e individuales, con efectos directos	338
2. Análisis del concepto	339
2.1. Es una declaración	339
2.2. Unilateral.....	339
2.3. Efectuada en ejercicio de la función administrativa	340
2.4. Que produce efectos jurídicos	340
a) ¿Directos o indirectos?	341
b) ¿Individuales o generales?	341
c) ¿Actuales o potenciales?.....	341
d) ¿Internos o externos?	341
e) ¿Públicos o privados?	341
f) ¿Provisionales o definitivos?	342
g) ¿Futuros o retroactivos?	342
h) ¿Lícitos o ilícitos?	342
i) ¿Definitivos o finales?.....	342
II - Elementos	344
1. Competencia.....	344
1.1. Concepto	345
1.2. Principios.....	345
a) Indelegable e improrrogable	345

b) Expresa	345
c) Irrenunciable.....	345
1.3. Clases	345
a) Por la materia.....	345
b) Por el territorio.....	346
c) Por el tiempo.....	346
d) Por el grado.....	346
1.4. Transferencia.....	347
a) Delegación	347
b) Avocación.....	348
c) Sustitución	348
d) Subrogación.....	349
e) Suplencia.....	349
1.5. Conflictos	349
2. Objeto	349
2.1. Concepto	349
2.2. Requisitos	350
3. Voluntad	351
3.1. Voluntad expresa y voluntad tácita	351
3.2. Preparación de la voluntad	352
a) Finalidad.....	352
b) Razonabilidad.....	352
c) Debido proceso	353
d) Ausencia de error, dolo, violencia y simulación	353
e) Autorización	354
f) Aprobación.....	354
g) Reglas técnicas.....	354
h) Actos sujetos a control	355
3.3. Voluntad de órgano colegiado	355
3.4. Actos complejos	356
4. Forma.....	356
4.1. Escrita	357
4.2. Oral.....	357
4.3. Por signos	357
4.4. Digital.....	357
5. Motivación.....	359
6. Notificación	361

III - Legitimidad, obligatoriedad y estabilidad

1. Presunción de legitimidad.....	363
1.1. Fundamentos	363

1.2. Carácter	364
1.3. Efectos	365
a) No necesita declaración.....	365
b) Anulación sólo a petición de parte.....	365
c) Necesidad de alegar la ilegitimidad	365
d) Necesidad de probar la ilegitimidad.....	365
e) Ejecutoriedad administrativa	365
f) Instrumentalidad pública administrativa	365
g) Imposibilidad de revocar, modificar o sustituir	366
1.4. Alcance	366
a) Subjetivo.....	366
b) Objetivo.....	366
1.5. Ausencia de presunción de legitimidad.....	366
a) Por inobservancia del orden institucional y el sistema democrático.....	366
b) Por arbitrariedad o ilegalidad manifiesta	366
c) Por vicio esencial en los requisitos.....	366
d) Por el principio lógico de no contradicción.....	367
e) Por analogía con el Código Civil	367
f) Por la jurisprudencia	367
2. Ejecutividad	367
3. Estabilidad	368
3.1. Concepto	368
3.2. Evolución jurisprudencial	368
a) Libre revocabilidad del acto	368
b) Estabilidad de las relaciones contractuales	368
c) Estabilidad del acto individual	369
3.3. Requisitos	369
a) Que declare derechos subjetivos.....	369
b) Que sea notificado.....	370
c) Que sea regular.....	370
d) Que no haya ley que autorice la revocación	370
4. Acción de lesividad.....	370
IV - Autotutela, protección y control.....	371
1. Ejecutoriedad	371
1.1. Concepto	371
1.2. Diferencia entre ejecutividad y executoriedad	372
1.3. Fundamento.....	373
1.4. Clases	373
a) Administrativa	373
b) Judicial.....	374

1.5. Medios.....	374
2. Suspensión de la ejecución	375
2.1. Concepto	375
2.2. Fundamentos	375
a) Razones de interés público	376
b) Perjuicios graves.....	376
c) Ilegalidad	376
2.3. Clases	377
a) Suspensión administrativa	377
b) Suspensión judicial	377
c) Suspensión legislativa.....	378
2.4. Alcance	378
a) Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley	378
b) Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley	378
c) Suspensión ante la ausencia de norma legal.....	378
d) Suspensión por decisión judicial ante la ley inconstitucional.....	378
3. Impugnabilidad.....	379
3.1. Acto administrativo impugnabile.....	379
3.2. Medios de impugnación	379
3.3. Casos en que procede.....	379
V - Nulidades.....	379
1. Jurisprudencia y nulidades administrativas	379
2. Diferencias entre nulidades civiles y administrativas	380
2.1. Elementos del acto.....	380
2.2. Órgano que la declara	380
2.3. Carácter expreso o implícito de la regulación	380
2.4. Fuente normativa	380
2.5. Posibilidad de alegar su propia torpeza.....	381
2.6. Objetivos que persiguen.....	381
2.7. Anulación de oficio.....	381
2.8. Sujeto titular de la petición	381
2.9. Investigación de hecho para su declaración	381
2.10. Tipo de ilegitimidad	381
2.11. Plazos de prescripción de la acción.....	382
3. Requisitos y vicios.....	382
4. Vicios y nulidades	382
5. Nulidad administrativa con fuente constitucional.....	382
6. Clasificación	383
6.1. Vicios muy graves e inexistencia	384
6.2. Vicios graves y nulidad	384

1.5. Medios.....	374
2. Suspensión de la ejecución	375
2.1. Concepto	375
2.2. Fundamentos	375
a) Razones de interés público	376
b) Perjuicios graves.....	376
c) Ilegalidad.....	376
2.3. Clases	377
a) Suspensión administrativa	377
b) Suspensión judicial	377
c) Suspensión legislativa.....	378
2.4. Alcance	378
a) Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley	378
b) Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley	378
c) Suspensión ante la ausencia de norma legal.....	378
d) Suspensión por decisión judicial ante la ley inconstitucional	378
3. Impugnabilidad.....	379
3.1. Acto administrativo impugnabile.....	379
3.2. Medios de impugnación	379
3.3. Casos en que procede.....	379
V - Nulidades.....	379
1. Jurisprudencia y nulidades administrativas	379
2. Diferencias entre nulidades civiles y administrativas	380
2.1. Elementos del acto.....	380
2.2. Órgano que la declara	380
2.3. Carácter expreso o implícito de la regulación	380
2.4. Fuente normativa	380
2.5. Posibilidad de alegar su propia torpeza	381
2.6. Objetivos que persiguen.....	381
2.7. Anulación de oficio.....	381
2.8. Sujeto titular de la petición	381
2.9. Investigación de hecho para su declaración	381
2.10. Tipo de ilegitimidad	381
2.11. Plazos de prescripción de la acción.....	382
3. Requisitos y vicios.....	382
4. Vicios y nulidades	382
5. Nulidad administrativa con fuente constitucional.....	382
6. Clasificación	383
6.1. Vicios muy graves e inexistencia	384
6.2. Vicios graves y nulidad	384

6.3. Vicios leves y anulabilidad.....	386
6.4. Vicios muy leves y validez	387
VI - Modificación y conclusión.....	387
1. Modificación.....	387
1.1. Aclaratoria	387
1.2. Saneamiento	388
1.3. Ratificación.....	388
2. Extinción.....	388
2.1. Diferencias entre extinción y suspensión	389
2.2. Reglas de competencia	389
2.3. Causas de la extinción del acto administrativo	389
a) Cumplimiento del objeto	390
b) Imposibilidad de hecho sobreviniente.....	390
c) Expiración del plazo	390
d) Acaecimiento de una condición resolutoria	390
e) Renuncia.....	390
f) Rechazo.....	390
g) Revocación	391
h) Caducidad	391
i) Declaración judicial de ilegitimidad o nulidad.....	391
3. Revocación	391
3.1. Concepto	391
3.2. Revocación y anulación.....	392
3.3. Razones.....	392
a) Revocación por razones de ilegitimidad.....	392
b) Revocación por razones de oportunidad	392
3.4. La revocación en la legislación nacional.....	392
4. Caducidad	393
4.1. Concepto	393
4.2. Caducidad y revocación	393
4.3. Requisitos	394
a) Incumplimiento.....	394
b) Mora	394
c) Plazos vencidos	394
4.4. Límites	395
a) Hecho del príncipe	395
b) Derechos adquiridos	395
c) Normas de trámite administrativo.....	395
d) Derechos de terceros	395

VII - Clases de acto administrativo	396
1. Autorización	396
1.1. Como acto de habilitación o permisión	396
1.2. Como acto de fiscalización o control	396
2. Aprobación	397
2.1. Aprobación y referéndum	397
2.2. ¿Puede el órgano de control modificar el acto sujeto a la aprobación?	397
2.3. ¿Puede revocarse el acto aprobado?	397
2.4. ¿Puede revocarse el acto de aprobación?	397
2.5. Responsabilidad.....	398
3. Concesión	398
3.1. Carácter	398
3.2. Clases	398
a) Concesiones constitutivas.....	398
b) Concesiones traslativas.....	398
4. Permiso	398
4.1. Características.....	399
4.2. Permiso y concesión	399
5. Dispensa	400
6. Admisión	400
7. Renuncia.....	400
8. Orden	400
9. Registro y certificación.....	401
10. Sanción administrativa	401
10.1. Naturaleza.....	402
10.2. Clasificación.....	402
10.3. Concurrencia.....	402
a) Sanciones administrativas entre sí	402
b) Sanciones administrativas con sanciones judiciales.....	402
c) Sanciones principales, accesorias y subsidiarias.....	403
10.4. Sanciones administrativas disciplinarias.....	403
a) Caracteres	403
b) Naturaleza jurídica	403
c) Ámbito de aplicación.....	404
d) Procedimiento.....	404
e) Oportunidad	405
10.5. Sanciones administrativas contravencionales	406
a) Caracteres	406

b) Naturaleza jurídica	407
c) Ámbito de aplicación.....	407
10.6. Sanciones administrativas contractuales.....	409
a) Naturaleza jurídica	409
b) Tipos	410

CAPÍTULO VII
HECHO ADMINISTRATIVO
ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA MATERIAL

I - Concepto	413
II - Régimen jurídico.....	413
1. Distinción respecto del acto administrativo.....	413
2. Las vías de hecho	414
3. Impugnabilidad administrativa y judicial.....	415
4. Protección del administrado frente a las vías de hecho administrativas.....	416
4.1. Protección constitucional.....	416
4.2. Protección penal.....	416
4.3. Protección civil.....	416

CAPÍTULO VIII
REGLAMENTO ADMINISTRATIVO
DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA GENERAL

I - Concepto	417
1. Diferencia entre ley y reglamento	417
2. Análisis del concepto	418
2.1. Es una declaración.....	418
2.2. Unilateral.....	418
2.3. Efectuada en ejercicio de la función administrativa.....	418
2.4. Que produce efectos jurídicos generales directos	418
3. Fuente de competencia	418
II - Régimen jurídico.....	419
1. Materia u objeto.....	419

2.	Preparación.....	420
3.	Formalidades.....	420
4.	Interpretación.....	421
5.	Modificación, revocación y anulación	422
6.	Impugnabilidad.....	422
6.1.	Regulación normativa	422
6.2.	Efectos de la declaración administrativa que admite la impugnación de un reglamento.....	423
6.3.	Efectos de la declaración judicial que admite la impugnación de un reglamento.....	423
III - Clases		424
1.	Reglamentos subordinados o de ejecución.....	424
1.1.	Concepto	424
1.2.	Características.....	424
2.	Reglamentos autorizados o de integración	425
2.1.	Concepto	425
2.2.	Diferencia con los reglamentos delegados	425
2.3.	Habilitación legislativa.....	426
3.	Reglamentos autónomos, independientes o de servicio.....	426
3.1.	Concepto	426
3.2.	Formas de exteriorización	426
3.3.	Poder jerárquico	426
4.	Reglamentos de necesidad y urgencia.....	427
4.1.	Concepto	427
4.2.	Requisitos	427
4.3.	Tratamiento constitucional	428
4.4.	Procedimiento	429
4.5.	Diferencia con los decretos leyes.....	430
5.	Reglamentos delegados.....	430
5.1.	Concepto	430
5.2.	Excepciones a la prohibición constitucional	431
a)	De naturaleza material.....	431
b)	De naturaleza temporal.....	431
c)	De naturaleza institucional	431

CAPÍTULO IX
ACTUACIÓN INTERADMINISTRATIVA
OPERACIÓN ADMINISTRATIVA FORMAL

I - Relaciones interorgánicas e interadministrativas 433

1. Concepto 434

2. Caracteres jurídicos..... 434

II - La propuesta 435

III - El dictamen 435

1. Naturaleza jurídica 435

2. El dictamen de fuente constitucional 436

3. Concepto 436

3.1. Actos jurídicos de la Administración 436

3.2. Emitidos por órganos competentes..... 436

3.3. Que contienen informes y opiniones 436

3.4. Técnico-jurídicos 436

3.5. Preparatorios de la voluntad administrativa 437

4. Principios jurídicos 437

4.1. Es a petición de un órgano activo..... 437

4.2. Para un caso concreto 437

4.3. Que merece plena fe 437

5. Caracteres jurídicos..... 437

5.1. Indelegable 437

5.2. Preparatorio 437

5.3. Irrevocable..... 437

5.4. Irrecurable 437

6. Forma y contenido 438

7. Publicidad y alcance..... 438

8. Plazos 439

9. Clases 439

9.1. Facultativos..... 439

9.2. Obligatorios..... 439

a) Como requisito esencial del acto administrativo..... 440

b) Para el debido proceso adjetivo..... 440

c) En las contiendas de competencia..... 440

d) Previo a la resolución de los recursos administrativos 440

9.3. Vinculantes	440
10. Impugnabilidad	441

CAPÍTULO X

CONTRATO ADMINISTRATIVO

CONVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL

I - Los significados hipermodernos de los contratos públicos	443
1. El significado político como instrumento del bienestar general.....	443
2. El significado administrativo como herramienta de gestión.....	444
3. El significado jurídico como causa obligacional	444
4. El significado normativo como fuente del derecho	445
5. El significado económico como técnica del desarrollo.....	445
6. El significado sociológico como expresión de la voluntad administrativa y del consentimiento.....	446
7. El significado internacional como acceso a la globalización	446
8. El significado arbitral derivativo y consensuado como forma de resolución de conflictos	447
9. El significado procesal como principio de selección del contratista.....	448
10. El significado filosófico como escenario de las justicias conmutativa y distributiva	449
II - Especificidad del contrato administrativo	450
1. El contrato y la unidad del Derecho	450
2. Régimen jurídico único	451
2.1. Personalidad única del Estado.....	451
2.2. Regulación jurídica de la Administración.....	451
2.3. Inexistencia de los actos privados de la Administración	451
2.4. Elementos del acto y del contrato administrativos	452
2.5. Régimen jurídico aplicable	452
2.6. Jurisdicción	452
2.7. Medios administrativos de impugnación	452
2.8. Contrato de la Administración.....	452
III - Concepto y elementos	453
1. Análisis de la definición	453
1.1. Es una declaración de voluntad común.....	453

1.2. Productora de efectos jurídicos	453
1.3. Entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de la función administrativa	453
1.4. Y un particular u otro ente público	454
2. Elementos	454
2.1. Sujetos: las partes del contrato	454
a) La Administración	454
b) Los contratistas.....	455
c) Contratos interadministrativos y uniones administrativas	455
2.2. Competencia y capacidad.....	455
a) Capacidad jurídica del contratista	456
b) Competencia de la Administración contratante: alcance	457
c) Órganos colegiados	457
d) Vicios en la capacidad y en la competencia.....	457
2.3. Voluntad. Consentimiento.....	457
a) Voluntad contractual tácita	458
b) Aprobación o autorización administrativa o legislativa del contrato. Control	458
2.4. Objeto	459
2.5. Forma	460
IV - Caracteres y régimen jurídicos	461
1. Formalismo	461
2. Prerrogativas de la Administración	462
2.1. Desigualdad jurídica	462
2.2. Cláusulas exorbitantes	463
3. Derechos y obligaciones personales.....	463
3.1. La cesión del contrato y la intransferibilidad contractual	463
3.2. La subcontratación o contratación derivada	464
4. Efectos respecto de terceros	464
V - Tipología	465
1. Contratos de colaboración	465
2. Contratos de integración	466
3. Contratos de transformación.....	467
VI - Formación.....	470
1. Procedimientos administrativos de contratación	471
1.1. Procedimientos por medios ordinarios	471
1.2. Procedimiento por medio electrónico o digital	471

2.	Procedimiento de preparación del contrato.....	472
3.	Actividad precontractual	472
3.1.	Precontrato administrativo	473
3.2.	Responsabilidad precontractual	473
4.	Procedimientos de selección del contratista	474
4.1.	Licitación pública	474
4.2.	Concurso público	474
4.3.	Licitación privada	475
4.4.	Concurso privado.....	476
4.5.	Licitación y concurso abreviados	476
4.6.	Contratación directa	476
4.7.	Remate o subasta pública	477
4.8.	Concurso de proyectos integrales.....	478
4.9.	Venta de acciones en Bolsas y Mercados	479
5.	Criterio normativo de elección del procedimiento.....	479
6.	Modalidades de selección	480
6.1.	De etapa única o de etapa múltiple	480
6.2.	Nacionales o internacionales	480
7.	La licitación pública como procedimiento de selección del contratista	481
7.1.	Fases del procedimiento.....	481
a)	Fase preparatoria.....	481
b)	Fase esencial	481
c)	Fase integrativa.....	482
7.2.	Actos separables	482
7.3.	Principios jurídicos	483
a)	Libre concurrencia	483
b)	Igualdad entre los oferentes.....	484
c)	Publicidad.....	485
d)	Transparencia.....	486
e)	Equidad y eficiencia.....	487
7.4.	Excepciones a la licitación pública	488
a)	Monto menor	488
b)	Urgencia	488
c)	Adicionales.....	488
d)	Reserva o secreto de Estado	489
e)	Capacidad especial	489
f)	Marca o privilegio.....	489
g)	Monopolio o exclusividad.....	489
h)	Reparaciones	489
i)	Licitación pública desierta	490

j) Licitación pública fracasada por inadmisibilidad de las ofertas	490
k) Licitación pública fracasada por inconveniencia de las ofertas	490
l) Contratos interadministrativos	490
m) Contratos de entes públicos no estatales	491
7.5. Licitante	491
7.6. Pliego de condiciones	491
a) Concepto	492
b) Clases	493
1) Pliego de condiciones y cláusulas generales	493
2) Pliegos de bases y condiciones especiales o particulares	493
3) Pliegos de condiciones técnicas	494
c) Trámite de observación y aprobación	494
7.7. Crédito presupuestario. Imputación previa	494
7.8. Llamado a licitación	495
a) Competencia	495
b) Contenido	495
c) Revocación, modificación, suspensión e impugnación	495
7.9. Publicación y notificación del llamado	496
a) Medios	496
b) Plazos de anticipación y duración	497
7.10. Licitadores. Inscripción registral	497
7.11. Garantía: concepto y finalidad	498
a) Caracteres	499
b) Montos	499
c) Formas	499
d) Excepciones	500
e) Devolución	500
f) Acrecentamiento de valores	500
g) Incumplimiento	500
7.12. Oferta	501
a) Presentación	501
1) Requisitos	501
2) Efectos	503
b) Oferta única	503
c) Oferta alternativa	503
d) Oferta parcial	503
e) Empate y mejora de la oferta	503
f) Defectos de forma	503
g) Errores	503
7.13. Recepción	503
7.14. Apertura	504

7.15. Admisión	504
a) Precontrato administrativo.....	505
b) Sostenimiento o mantenimiento de la oferta.....	505
c) Subsanación de deficiencias	505
d) Caducidad de la oferta	506
1) Por vencimiento del plazo.....	506
2) Por transcurso de un término razonable en los supuestos de oferta sin plazo de mantenimiento.....	506
3) Por muerte o incapacidad del oferente	506
7.16. Inadmisión o rechazo de la oferta	506
7.17. Actividad consultiva.....	507
a) Evaluación	507
b) Desestimación	508
c) Impugnación.....	508
7.18. Criterios de selección.....	508
a) Oferta más conveniente en los contratos en general.....	509
b) Oferta más conveniente en los contratos de obra pública.....	509
c) Oferta de menor precio en la compra de un bien y en servicios estandarizados.....	509
d) Criterio de preferencia	509
7.19. Preadjudicación.....	509
7.20. Adjudicación	510
a) Autoridad competente.....	510
b) Forma.....	511
c) Impugnación.....	511
7.21. Desistimiento de la oferta	511
7.22. Perfeccionamiento del contrato.....	511
a) Forma.....	511
b) Garantía de cumplimiento	511
c) Rechazo de la orden de compra.....	512
d) Documentos que lo integran	512
7.23. Sujeciones, aclaraciones y modificaciones al contrato	512
VII - Ejecución	513
1. Principios.....	513
1.1. Continuidad.....	513
1.2. Mutabilidad	514
2. Derechos de las partes	515
2.1. Derechos de la Administración	515
a) Dirección y control.....	515
b) Rescisión y revocación.....	516
c) Sanción contractual	517

d) La prestación debida	520
e) Ejecución en término	520
f) Opciones reglamentarias a su favor	521
1) Aumento o disminución de prestaciones	521
2) Prórroga	521
3) Renegociación	522
g) Resarcimiento integral	522
2.2. Derechos del contratista	522
a) Percepción del precio	523
b) Rescisión del contrato por culpa de la comitente	525
c) Resarcimiento por rescisión del contrato por razones de oportunidad	526
d) Mantenimiento de los derechos acordados contractualmente	526
3. Las cautelares como vías de defensa de los derechos de las partes y de los derechos de terceros	527
4. Eximentes de responsabilidad para el contratista	527
4.1. Fuerza mayor o caso fortuito	527
4.2. El hecho de la Administración	529
5. Suspensión de la ejecución y “exceptio non adimpleti contractus”	529
5.1. Planteo de la exceptio	530
5.2. Casos en que corresponde su planteo	530
5.3. Efectos del planteo	531
6. Dinámica ecuacional de los contratos	531
6.1. Consideración de la ecuación social	532
6.2. Consideración de la ecuación ética	532
6.3. Consideración de la ecuación política	533
6.4. Consideración de la ecuación administrativa	534
6.5. Consideración de la ecuación tecnológica	534
6.6. Consideración de la ecuación ambiental	534
6.7. Consideración de la ecuación económica	535
6.8. Consideración de la ecuación financiera	535
6.9. Consideración de la ecuación impositiva	536
6.10. Consideración de la ecuación de mercado	536
7. Alteración de la ejecución	536
7.1. Incumplimiento de las obligaciones de la Administración Pública	536
7.2. Hecho o acto del Estado (hecho del príncipe)	537
7.3. La imprevisión	539
a) Concepto y requisitos	539
b) Efectos	540
c) Aplicaciones	541

1) Mayores costos.....	542
2) Actualización, desagio, convertibilidad y redeterminación de precios	542
3) Renegociación	542
4) Intereses	543
5) Hecho tecnológico sobreviniente	544
7.4. Prórroga del plazo de cumplimiento de la prestación	544
8. Cuadro comparativo de las causas de la alteración	544
VIII – Conclusión	546
1. Cumplimiento del objeto	546
2. Expiración del término	546
3. Caducidad	547
4. Rescate	548
5. Rescisión.....	548
5.1. Por prerrogativa rescisoria de la Administración	549
5.2. Por culpa del contratista.....	549
5.3. Por fuerza mayor, hecho de la Administración o hecho del príncipe	550
5.4. Por culpa de la Administración y a solicitud del contratista.....	550
5.5. Por razones de emergencia económico-financiera	551
6. Revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	551
7. Federalización.....	551
8. Muerte o quiebra del contratista.....	553
9. Renuncia.....	554
10. Jurisdicción, arbitraje y transacción en la terminación del contrato	554
11. Renegociación y reconversión.....	557
11.1. Conceptos.....	558
a) Renegociación	558
b) Reconversión	558
11.2. Razones que las justifican	558
a) Oportunidad	559
b) Servicio.....	559
c) Actualidad y progreso	559
d) Igualdad.....	559
e) Necesidad de emergencia y exigencias públicas	559
11.3. Procedimiento	560

CAPÍTULO XI
TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
CONVENCIONES ADMINISTRATIVAS EN PARTICULAR

I - Introducción 563

1. Tipos 563

2. Régimen legal 563

II - Empleo público 564

1. Cuestión terminológica 564

2. Caracteres 565

2.1. Ejercicio personal 565

2.2. Personas físicas 566

2.3. Efectos futuros..... 566

3. Naturaleza jurídica 566

4. Requisitos para el ingreso a la relación de empleo público 566

5. Causas impidentes del acceso 567

6. Derechos..... 568

6.1. Retribución 568

6.2. Estabilidad 569

6.2.1. a) Reestructuración. Disponibilidad 570

6.2.2. b) Retiro voluntario 571

6.2.3. c) Retiro de funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes 571

6.3. Carrera..... 571

6.4. Descanso 572

6.5. Renuncia 572

6.6. Capacitación permanente 572

6.7. Libre afiliación sindical y negociación colectiva 572

6.8. Propiedad social y participación en las ganancias..... 573

7. Deberes 574

7.1. Prestación personal 574

7.2. Relación jerárquica..... 574

7.3. Deber de obediencia 574

7.4. Conducta decorosa 575

7.5. Ética pública 575

7.6. Declaración jurada patrimonial..... 576

7.7. Reserva y discreción 577

7.8. Promoción de acciones judiciales..... 577

7.9. Deber de dedicación 577

8. Prohibiciones	577
9. Incompatibilidades.....	578
10. Responsabilidad.....	579
10.1. Administrativa disciplinaria.....	579
10.2. Administrativa patrimonial	579
10.3. Penal.....	580
10.4. Política.....	580
10.5. Civil.....	580
11. Adscripción.....	580
12. Reubicación	581
13. Extinción del contrato	581
III - Obra pública.....	581
1. Obra pública y contrato de obra pública	581
2. Concepto de obra pública	582
3. Concepto de contrato de obra pública	582
3.1. Elemento subjetivo	583
3.2. Elemento material	584
3.3. Elemento objetivo	584
3.4. Elemento finalista o teleológico	584
4. Caracteres jurídicos.....	584
4.1. Bilateral	585
4.2. Oneroso y conmutativo.....	585
4.3. Formal	585
5. Sistemas de contratación	585
5.1. Precios unitarios	585
5.2. Ajuste alzado	585
5.3. Coste y costas	585
6. Autorización legislativa para el gasto.....	585
7. Derechos de la Administración	586
8. Derechos del contratista.....	586
9. Garantía contractual.....	586
10. Prohibición de cesión o transferencia.....	587
11. Documentación del contrato.....	587
12. Replanteo y plazo de iniciación	587
13. Plan de trabajo.....	588
14. Equipo	588
15. Acopio	588
16. Inspector de la obra	588

17. Representante técnico de la empresa	589
18. Orden de servicio	589
19. Sujeción al proyecto.....	589
19.1. Modificación por el contratista	589
19.2. Modificación por la Administración	590
20. Recepción.....	590
20.1. Recepción parcial	590
20.2. Recepción provisional	590
20.3. Recepción definitiva	591
21. Pago del precio: certificado	591
21.1. Certificado parcial	592
21.2. Certificado por acopio de materiales.....	592
21.3. Certificado por variación de costos	593
21.4. Certificado final	593
22. Fondo de reparo.....	594
23. Intereses por mora.....	594
24. Reserva de intereses	594
25. Gastos improductivos.....	595
26. Sanciones pecuniarias.....	595
27. Ejecución directa	596
28. Muerte, concurso o quiebra del contratista.....	596
29. Rescisión por la Administración	597
29.1. Fraude.....	597
29.2. Grave negligencia	597
29.3. Contravención de obligaciones contractuales	597
29.4. Ejecución con lentitud	598
29.5. Vencimiento del plazo para iniciar los trabajos.....	598
29.6. Transferencia del contrato sin autorización	598
29.7. Abandono o interrupción de los trabajos	598
29.8. Extinción por fuerza mayor (por emergencia)	598
29.9. Extinción por oportunidad, mérito o conveniencia (revocación)	598
30. Efectos de la rescisión por la Administración.....	599
30.1. Perjuicio por nuevo contrato	599
30.2. Equipos y materiales	599
30.3. Retención de créditos del contratista.....	599
30.4. Variación del proyecto después de rescindido el contrato	599
31. Rescisión por falta de acuerdo para renegociar el contrato.....	600
32. Rescisión por el contratista.....	600

32.1. Modificaciones o errores que alteren el proyecto	600
32.2. Suspensión de los trabajos	600
32.3. Caso fortuito, fuerza mayor y hecho de la Administración.....	600
32.4. Retardo en los pagos	600
32.5. Impedimentos para iniciar los trabajos	600
33. Efectos de la rescisión por el contratista	600
IV - Concesión de obra pública	601
1. Concepto	601
2. Clasificación	602
3. Caracteres	602
4. Ejecución	602
5. Explotación	603
6. Precio, tarifa o peaje	603
7. Derechos del contratista.....	604
8. Derechos y prerrogativas de la Administración	605
9. Rescate o revocación	605
V - Concesión de servicio público	605
1. Concepto	605
2. Sujetos	606
3. Relaciones jurídicas	607
3.1. Concesionario y concedente.....	607
3.2. Concesionario y usuario	607
3.3. Concesionario y personal.....	608
3.4. Concesionario y terceros.....	608
4. Naturaleza jurídica	608
5. Competencia estatal.....	609
5.1. Como sujeto concedente	609
5.2. Como regulador y fiscalizador	610
6. Plazo.....	611
7. Caracteres jurídicos.....	611
7.1. Bilateral	611
7.2. Oneroso y conmutativo.....	612
7.3. "Intuitu personae"	612
8. Derechos de la concedente	612
8.1. Percepción de canon	612
a) Concepto	612
b) Naturaleza jurídica	612

c) Ejecutabilidad. Ejecución y apremio por falta de pago y excepciones	613
8.2. Policía del servicio	614
a) Reglamentación	615
b) Fiscalización	615
c) Sanción	615
8.3. Continuidad pública de la prestación	615
8.4. Ius variandi	615
8.5. Sustitución del prestador	615
9. Derechos del concesionario	616
9.1. Percepción del precio o tarifa	616
9.2. Aplicación de recargos por mora	617
9.3. Suspensión y corte del servicio por falta de pago	617
9.4. Mantenimiento de las cláusulas del contrato	618
9.5. Privilegios	619
a) Competencia legislativa	619
b) Temporalidad	619
c) Propiedad	619
d) Jurisdicción nacional y provincial	619
e) Restricciones	619
9.6. Exención de tasas y tributos municipales por ocupación de espacios públicos	619
10. Derechos de los usuarios	621
10.1. Prestación del servicio con calidad y eficiencia	621
10.2. Con cuidado de su salud y seguridad	621
10.3. Recibiendo información adecuada y veraz	622
10.4. Con libre elección	622
10.5. Con educación para el consumo	622
10.6. A participar y ser representado por asociaciones de usuarios	622
11. Potestades del concesionario análogas a las del Estado	622
12. Responsabilidad del concesionario	624
13. Responsabilidad subsidiaria del Estado	624
14. Defensa de la competencia	625
15. Bienes	625
16. Controversias	626
17. Continuidad de la explotación	627
18. Régimen sancionatorio: interpretación y jurisdicción	628
19. Causas de finalización de la concesión	628
19.1. Expiración del término	629
19.2. Rescate	629

19.3. Caducidad	629
19.4. Rescisión	629
19.5. Revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	630
19.6. Federalización	630
19.7. Concurso preventivo o quiebra del concesionario.....	631
19.8. Renegociación	632
VI – Suministro	632
1. Concepto	632
2. Caracteres	633
3. Formas y modalidades de contratación	633
3.1. Procedimiento básico común.....	634
3.2. Procedimiento especial con etapas múltiples	634
3.3. Contrataciones con modalidades	634
a) Con orden de compra abierta.....	634
b) Compra informatizada	635
c) Con precio tope o de referencia	635
d) Contratación consolidada	635
e) Llave en mano.....	636
f) Trámite simplificado.....	636
4. Partes	636
4.1. Estado contratante.....	636
4.2. Proveedores	636
a) No habilitados	636
b) Sistema de Información de Proveedores (SIPRO)	637
5. Desarrollo y finalización del contrato	637
5.1. Perfeccionamiento	637
5.2. Ejecución.....	637
5.3. Extinción anormal	638
VII - Empréstito público	639
1. Concepto	639
2. Etapas	639
2.1. Autorización del empréstito	639
2.2. Emisión de los títulos	639
2.3. Colocación de los títulos o su negociación	639
2.4. Amortización	639
2.5. Refinanciación.....	639
2.6. Cancelación. Conversión o rescate	640

a) Deuda pública externa	640
b) Deuda pública interna	640
3. "Waiver"	641
4. Canje	641
5. Naturaleza jurídica	641
6. Límite.....	641
7. Contrato de préstamos garantizados	642
8. Cese de pagos	642
9. Pesificación de la deuda pública	642
10. Reestructuración de la deuda pública	643
VIII - Otros contratos administrativos	643
1. Concesión de uso de bienes del Estado	643
2. Prestación de servicios al Estado	644
3. Transporte	644
4. Locación	644
4.1. Locación de servicios.....	644
4.2. Locación de cosas.....	645
5. Compraventa.....	645
6. Fianza	645
7. Mandato	645
8. Depósito	645
9. Mutuo hipotecario	646
10. Contratos aleatorios	646
11. Cuasicontratos administrativos	646
12. Fideicomiso y "leasing"	647
IX - Cuadro comparativo de los contratos más usuales	648

TERCERA PARTE

RELACIONES JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

INTRODUCCIÓN	653
--------------------	-----

CAPÍTULO XII

SITUACIÓN Y REGULACIÓN ADMINISTRATIVAS

POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

I - Situación jurídico-administrativa	657
1. Situación jurídica de la Administración	657
2. Situación jurídica del administrado	658
II - Categoría jurídica tradicional: formal y pluralista	659
1. Derecho subjetivo	659
2. Interés legítimo	660
3. Interés simple	660
III - Categoría jurídica moderna: sustancial y monista	661
1. Las libertades públicas como derechos subjetivos	661
2. Jerarquía entre las situaciones subjetivas	662
3. Legitimación de los intereses supraindividuales	663
3.1. Legitimación colectiva	664
3.2. Legitimación colectiva sectorial	666
3.3. Defensores colectivos	668
4. Derecho subjetivo. Caracteres	670
4.1. Unitario	670
4.2. Sustantivo	670
4.3. Normativo primario	670
4.4. Potestativo	671
4.5. Limitativo	671
4.6. Irrenunciable	671
5. Derecho subjetivo "adquirido"	671
IV - Regulación jurídica	672
1. Actividad reglada	672
1.1. Concepto	672

1.2. Regulación normativa	673
a) Regulación directa	674
b) Regulación indirecta o inversa	674
c) Regulación residual.....	675
2. Actividad discrecional.....	675
2.1. Concepto	675
2.2. Límites	676
a) Jurídicos	677
1) Razonabilidad.....	677
2) Finalidad.....	678
3) Buena fe.....	679
4) Igualdad.....	680
b) Técnicos	680
3. Facultades regladas y discrecionales	681
3.1. Posibilidad de control de los actos por vía de los recursos de legalidad	681
3.2. Estabilidad de los derechos subjetivos nacidos de actos administrativos.....	681
V - Legitimidad y oportunidad	682
1. Concepto	682
2. Discrecionalidad y oportunidad	682
2.1. Lo reglado: ¿quién? ¿qué? ¿para qué?	683
2.2. Lo discrecional: ¿cómo? ¿cuándo?	683
3. Deslinde sobre su control.....	684

CAPÍTULO XIII

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

I - Organización del poder	685
II - Sistemas	685
1. Concepto	686
2. Principios jurídicos	686
2.1. Competencia	686
2.2. Jerarquía	686
3. Centralización administrativa	687
4. Descentralización administrativa.....	687

5. Desconcentración	687
6. Diferencias entre desconcentración, descentralización y delegación.....	687
III - Relaciones interadministrativas e interorgánicas	688
1. Concepto	688
2. Diferencias.....	688
3. Modalidades	689
4. Régimen jurídico.....	689
5. Conflictos interadministrativos	689
5.1. Entidades en una misma esfera de competencia.....	690
5.2. Entidades en distinta esfera de competencia	691
IV - Personas jurídicas públicas y privadas	691
1. Normativa jurídica	691
2. Diferencias y caracteres	692
2.1. En cuanto a su creación	692
2.2. En cuanto al patrimonio.....	692
2.3. En cuanto a los recursos.....	692
2.4. En cuanto al modo de actuación.....	692
2.5. En cuanto a la jurisdicción.....	692
2.6. En cuanto al control.....	693
2.7. En cuanto a la designación de empleados y directivos	693
2.8. En cuanto a la responsabilidad.....	693
V - Personas jurídicas privadas. Clasificación	694
1. Con participación estatal.....	694
2. Sin participación estatal	694
2.1. De interés público sin fines de lucro	694
2.2. De interés público con fines de lucro.....	694
2.3. De interés privado.....	694
VI - Personas jurídicas públicas estatales y no estatales.....	694
1. Personas jurídicas públicas estatales.....	695
1.1. Caracteres jurídicos	695
a) Creación estatal	695
b) Personalidad jurídica propia.....	695
c) Patrimonio estatal.....	695
d) Asignación legal de recursos	695
e) Control de la Administración.....	695

f) Responsabilidad del Estado	695
g) Consolidación de deudas	696
1.2. Clasificación	696
a) Entidades que desarrollan actividades administrativas o de gestión de servicios públicos: entidades autárquicas	696
b) Entidades que desarrollan actividades económicas o de gestión comercial e industrial: empresas públicas	696
c) Empresas interprovinciales, corporaciones públicas interestatales y entes regionales.....	696
d) Empresas o asociaciones intermunicipales	697
2. Personas jurídicas públicas no estatales.....	697
2.1. Caracteres jurídicos	697
a) Creación estatal o no estatal.....	697
b) Personalidad jurídica propia.....	697
c) Patrimonio no estatal.....	697
d) Asignación legal de recursos	698
e) Control de la Administración central	698
f) Irresponsabilidad estatal.....	698
2.2. Clasificación	698
a) Con personalidad jurídica reconocida: Iglesia Católica	698
b) Con personalidad jurídica concedida: cuerpos intermedios	699
1) Asociaciones dirigidas.....	699
2) Corporaciones y consorcios públicos	699
3) Fundaciones.....	699
3. Cuadro esquemático sobre las personas jurídicas.....	699
VII - Entidades autárquicas	701
1. Caracteres	701
2. Clasificación	702
2.1. Entidades autárquicas que cumplen funciones administrativas	702
2.2. Entidades autárquicas que inciden en la economía	702
3. Régimen jurídico.....	702
4. Patrimonio.....	702
5. Creación	703
5.1. Por ley formal del Congreso de la Nación	703
5.2. Por decreto del Poder Ejecutivo.....	703
6. Actos y contratos.....	703
7. Responsabilidad	703
8. Personal	704
9. Fuerza ejecutiva de los títulos	704

10. Control administrativo.....	704
10.1. Alcance, control de legitimidad y de oportunidad.....	704
10.2. Control ordinario y extraordinario.....	705
10.3. Control de oficio y a instancia de parte.....	705
10.4. Revocación, modificación y sustitución del acto.....	705
11. Control judicial.....	705
12. Control de la Sindicatura General de la Nación.....	706
13. Control por sindicatura.....	706
14. Control legislativo.....	706
15. Veto, plan de acción y presupuesto.....	706
16. Transformación.....	706
17. Disolución.....	706
VIII - Empresas públicas.....	707
1. Alcances.....	707
2. Concepto y elementos.....	707
2.1. Elemento subjetivo.....	707
2.2. Elemento objetivo.....	707
3. Tipos.....	707
4. Empresas del Estado.....	708
4.1. Régimen jurídico.....	708
4.2. Patrimonio.....	708
4.3. Creación.....	708
4.4. Actos y contratos.....	708
4.5. Personal.....	709
4.6. Responsabilidad.....	709
4.7. Aplicabilidad de leyes administrativas.....	709
4.8. Fuerza ejecutiva de los títulos.....	709
4.9. Control administrativo.....	709
4.10. Control Judicial.....	710...
4.11. Control de la Sindicatura General de la Nación.....	710
4.12. Control por sindicatura.....	710
4.13. Control parlamentario.....	710
4.14. Plan de acción y presupuesto.....	710
4.15. Transformación.....	710
4.16. Disolución.....	710
5. Sociedades del Estado.....	711
5.1. Caracteres.....	711
a) Subjetivo.....	711
b) Objetivo.....	711

5.2. Régimen jurídico	712
5.3. Creación	712
a) Creación originaria	712
b) Creación derivada o por transformación.....	713
c) Transformación a la inversa.....	713
5.4. Patrimonio	713
5.5. Personal	713
5.6. Actos y contratos	713
5.7. Responsabilidad.....	714
5.8. Inaplicabilidad relativa de las leyes administrativas.....	714
5.9. Fuerza ejecutiva de los títulos	714
5.10. Control administrativo.....	714
5.11. Control judicial	714
5.12. Control de la Sindicatura General de la Nación	715
5.13. Fiscalización	715
5.14. Control parlamentario	715
5.15. Plan de acción y presupuesto.....	715
5.16. Transformación	715
5.17. Disolución. Liquidación.....	715
6. Sociedades mixtas.....	715
6.1. Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria	716
a) Noción.....	716
1) Mayoría estatal.....	716
2) Minoría no estatal	717
b) Régimen jurídico.....	717
1) La sociedad en la actividad empresarial	717
2) La sociedad en su nacimiento y extinción	717
c) Creación	717
d) Liquidación.....	718
e) Patrimonio	719
f) Personal	719
g) Control parlamentario.....	719
h) Control por sindicatura. Veto.....	719
i) Control administrativo.....	720
j) Control judicial	720
6.2. Sociedades de economía mixta	720
a) Concepto	720
b) Caracteres	720
1) Coparticipación económica	720
2) Coparticipación administrativa.....	720
c) Socios	721
d) Régimen jurídico.....	721

e) Control parlamentario	721
f) Capital social y bienes	721
g) Actos y contratos.....	721
h) Responsabilidad.....	722
i) Personal	722
j) Control administrativo y contable.....	722
k) Control judicial	723
l) Veto estatal	723
m) Disolución y transformación	724
7. Régimen jurídico de las empresas públicas. Cuadro esquemático	724
IX - Consorcios públicos	727
1. Caracteres	727
1.1. Ente público.....	727
1.2. Asociativo	727
a) Subjetiva	727
b) Objetiva	727
2. Tipos	728
3. Régimen jurídico.....	728
4. Creación	729
5. Participación estatal. Autorización y competencia.....	729
6. Personal	730
7. Recursos administrativos y acciones judiciales	730
8. Control administrativo.....	730
9. Contrataciones administrativas	730
10. Patrimonio.....	730
11. Responsabilidad.....	731
12. Jurisdicción	731
X - Cooperativas públicas	731
1. Concepto	731
2. Caracteres	732
2.1. Prestación de servicios.....	732
2.2. Mutualismo.....	732
2.3. Capital	732
2.4. Patrimonio	732
2.5. Número ilimitado de asociados	732
2.6. Duración ilimitada	732
3. Responsabilidad.....	732

4. Asociados	732
5. Transformación	733
6. Régimen jurídico.....	733
7. Fondo de educación y capacitación cooperativas.....	733
XI - Empresas binacionales y trinacionales	734
1. Empresas binacionales argentino-brasileñas	734
2. Ente Binacional Yacretá.....	734
3. Ente tripartito Corpus-Itaipú	735
4. Entidad Binacional Salto Grande.....	735
XII - Empresas públicas privatizadas y su sucesión bajo la forma de venta, concesión, licencia o permiso	736
XIII - Empresas privadas conservadas por el Estado	740
1. Concepto	740
2. Normativa jurídica	740

CAPÍTULO XIV
DERECHO COMUNITARIO
ADMINISTRACIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

I - Integración y sociedad	741
1. Organización social	741
2. Convivencia	742
3. Identidad de valores	742
4. Solidaridad.....	742
5. Pacto comunitario	742
6. Orden social justo.....	742
7. Historicidad	742
II - Integración y Derecho	743
1. Principios.....	743
1.1. Solidaridad	743
1.2. Reciprocidad	744
1.3. Igualdad.....	744
1.4. Progresividad	745
1.5. Transparencia.....	745

2.	Ordenamiento jurídico de la integración.....	745
3.	Regulación constitucional expresa	746
3.1.	En los Estados miembros de la Unión Europea	746
a)	España	746
b)	Alemania	746
c)	Francia.....	747
d)	Italia.....	748
3.2.	En los Estados parte del Mercosur	748
a)	Argentina	748
b)	Brasil.....	749
c)	Paraguay	750
d)	Uruguay.....	750
4.	Fuentes	750
4.1.	Unión Europea.....	750
a)	Tratados	751
b)	Reglamentos	751
c)	Directivas.....	751
d)	Decisiones	752
e)	Recomendaciones y dictámenes	752
4.2.	Mercosur	752
a)	Tratado, protocolos y acuerdos	752
b)	Decisiones	753
c)	Resoluciones.....	753
d)	Directivas.....	753
5.	Incidencias jurídicas	753
5.1.	Efectos	753
a)	Inmediato.....	754
b)	Directo.....	754
c)	Primacía.....	754
5.2.	Ejecución legislativa y armonización	755
5.3.	Interpretación	755
6.	Sistema de responsabilidad	757
6.1.	De los Estados miembros	757
6.2.	De la comunidad.....	759
7.	Procedimiento administrativo comunitario	759
8.	Contratación administrativa comunitaria	760
8.1.	Regulación comunitaria	760
8.2.	Regulación internacional	762
9.	Jurisprudencia comunitaria.....	762
9.1.	Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia (Unión Europea).....	762

9.2. Tribunal Arbitral Ad Hoc y Tribunal Permanente de Revisión (Mercosur)	763
III - Integración y economía	764
1. Comunidades económicas	764
1.1. Zona franca	765
1.2. Área fronteriza	765
1.3. Zona de preferencias comerciales	765
1.4. Zona de libre comercio	765
1.5. Unión aduanera	765
1.6. Mercado común	765
1.7. Comunidad económica	765
2. Modelos de integración económica	765
2.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)	765
2.2. Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)	766
2.3. Liga de los Estados Árabes	766
2.4. Comunidad Económica Africana (CEA)	767
2.5. Mercado Común Centroamericano (MCCA)	767
2.6. Mercado Común del Caribe (Caribbean Common Market, CARICOM)	767
2.7. Comunidad Andina	767
2.8. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	768
2.9. Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	768
2.10. Mercado Común del Sur (Mercosur)	768
a) Objetivos	769
b) Obligaciones	770
c) Estructura orgánica	770
1) Consejo del Mercado Común (CMC)	771
2) Grupo Mercado Común (GMC)	771
3) Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)	772
4) Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)	772
5) Foro Consultivo Económico-Social (FCES)	772
6) Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)	772
7) Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRP)	773
d) Solución de controversias	773
1) Procedimiento	774
2) Laudos arbitrales	775
e) Denuncia	776
f) Asociados	776
g) Relacionamiento externo	777
3. Globalización económica: OMC	778

IV - Integración y política	779
1. Comunidad política: la Unión Europea	779
1.1. Órganos políticos.....	780
a) Consejo Europeo.....	780
b) Parlamento Europeo	780
c) Comisión	780
d) Tribunal de Justicia.....	780
e) Tribunal de Cuentas	781
1.2. Órganos técnicos	781
a) Comité Económico y Social	781
b) Comité de las Regiones.....	781
c) Banco Europeo de Inversiones	781
d) Banco Central Europeo	782
e) Instituto Monetario Europeo	782
1.3. Proyecto de Constitución europea.....	782
2. Cumbres Iberoamericanas	783

CAPÍTULO XV

SERVICIO PÚBLICO

PRESTACIONES COMUNITARIAS ESENCIALES

I - Concepto y alcances	789
1. Interpretaciones	789
1.1. Interpretación negativa.....	790
1.2. Interpretación positiva.....	790
2. Razón jurídica.....	790
3. Razón política.....	790
4. Servicio público y función pública	791
5. Servicio público y prestación pública.....	791
6. Clasificaciones	792
II - Organización y gobierno de los servicios públicos	792
1. La escala del Estado	793
2. La "medida" de la organización pública	793
3. La frontera entre lo público y lo privado.....	793
4. El rescate de los valores (de la axiología política)	793
5. La formación de nuevos agentes y actores sociales.....	794
6. Las reglas	794

7. Competencia y transparencia	794
8. Cambio en la cultura de gestión	795
9. Adopción y adaptación de nuevas tecnologías.	795
10. Eficacia de la prestación.....	796
III - Principios jurídicos	796
1. Accesibilidad	796
2. Educación	797
3. Competencia.....	797
4. Proporcionalidad	797
5. Vigencia técnica.....	797
6. Regulación.....	798
7. Fiscalización y protección.....	798
IV - Caracteres jurídicos	798
1. Continuidad	799
2. Regularidad.....	800
3. Uniformidad	800
4. Generalidad	800
5. Obligatoriedad.....	801
6. Calidad y eficiencia	801
7. Subsidiariedad	801
V - Régimen jurídico constitucional	802
1. Derechos de los usuarios.....	802
1.1. Salud	802
1.2. Seguridad.....	802
1.3. Intereses económicos.....	802
1.4. Información	802
1.5. Libertad de elección	803
1.6. Trato equitativo y digno	803
1.7. Educación para el consumo	803
1.8. Calidad y eficiencia de los servicios públicos	803
2. Protección.....	804
2.1. Vías procesales eficaces.....	804
2.2. Defensa de la competencia y control de monopolios.....	804
2.3. Organización de asociaciones de usuarios.....	805
2.4. Marcos regulatorios	805
2.5. Participación en los organismos de control	805

VI - Régimen jurídico administrativo	806
1. Prerrogativas estatales	807
2. Bienes	807
3. Personal	808
4. Creación	808
5. Organización	809
6. Modificación y supresión	810
7. Conflictos: jurisdicción	810
VII - Prestador	810
1. Prestador particular o privado	810
1.1. Concesionario	811
1.2. Licenciatario	811
1.3. Autorizado o permisionario	812
2. Prestador público o estatal	812
VIII - Usuario	812
1. Relación jurídica	813
2. Situación jurídica	813
3. Derechos subjetivos	813
3.1. Al uso del servicio	813
3.2. A la medición del uso	814
3.3. A la reparación	814
a) Por interrupción o falta del servicio	814
b) Por daños físicos	814
c) Por errores de facturación	815
3.4. A la información	816
3.5. A la participación en audiencias públicas	816
3.6. A exigir cortesía, diligencia y corrección en el trato	817
3.7. A participar y ser representado por asociaciones de usuarios	817
3.8. Al carácter personal de las deudas tarifarias por prestación del servicio público	818
IX - Retribución	818
1. Concepto	818
2. Caracteres	820
2.1. Proporcionalidad	820
2.2. Irretroactividad	820
2.3. Legalidad	821

2.4. Efectividad	821
2.5. Igualdad.....	822
3. Prestación sin cargo	822
3.1. Entidades religiosas.....	823
3.2. Partidos políticos.....	823
X - Regulación	823
1. Marcos regulatorios.....	824
1.1. Constitución Nacional	824
1.2. Tratados de derechos humanos	824
1.3. Tratados comunitarios e internacionales.....	825
1.4. Leyes nacionales.....	826
a) Ley específica del servicio.....	826
b) Ley de Defensa del Consumidor.....	827
c) Ley de Defensa de la Competencia	827
1.5. Reglamentación de la ley marco	827
1.6. Reglamentos administrativos del servicio	827
1.7. Ordenanzas locales o municipales.....	827
1.8. Normativa contractual	828
2. Entes reguladores	829
2.1. Pautas para una ley orgánica de los entes reguladores.....	829
a) Técnicos	830
b) Profesionalizados	830
c) Independientes.....	830
d) De composición pluri-institucional	831
e) Instituidos por ley.....	831
f) De regulación y sanción	831
g) Estabilidad funcional.....	831
h) Vinculados institucionalmente con el Poder Legislativo.....	831
i) Vinculados operativamente con el Poder Ejecutivo.....	831
j) Con control específico	832
2.2. Régimen jurídico de los entes reguladores en particular.....	832
XI - Control.....	834
1. Entes reguladores	834
2. Auditoría General de la Nación.....	835
3. Defensor del Pueblo.....	835
4. Comisión Bicameral.....	835
5. Control comunitario o social.....	836

XII - Protección	836
1. Protección de los prestadores	836
2. Protección de los usuarios.....	837
2.1. Audiencias públicas.....	837
2.2. Reglamentos de servicio	838
2.3. Ley de Defensa del Consumidor	839
2.4. Acción de amparo	839
2.5. Medidas cautelares	840
2.6. Defensor del Pueblo	841
2.7. Asociaciones de usuarios y consumidores.....	842
3. Alcance de la protección de los usuarios	842
3.1. Individual	842
3.2. Colectiva.....	843

CAPÍTULO XVI

DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS

PROPIEDAD Y GARANTÍAS DE LOS BIENES DE AFECTACIÓN PÚBLICA

I - Propiedad estatal.....	845
1. Clases	845
2. Criterio de distinción.....	846
II - Concepto	846
1. Noción.....	846
2. Elementos	846
2.1. Elemento subjetivo.....	846
2.2. Elemento objetivo	847
a) Bienes inmuebles	847
b) Bienes muebles	848
c) Objetos inmateriales y derechos	848
2.3. Elemento finalista.....	849
2.4. Elemento normativo	849
a) ¿Competencia nacional o provincial?.....	849
b) ¿Ley o acto administrativo?.....	850
III - Régimen jurídico	851
1. Principios.....	851
2. Inalienabilidad	851

3. Imprescriptibilidad	851
4. Inembargabilidad	852
5. Hipoteca	852
IV - Protección	853
1. Policía de la cosa pública.....	853
2. Protección administrativa	853
3. Protección judicial	854
4. Alcance de la protección	854
5. Legitimación activa	855
V - Afectación	856
1. Requisitos	856
2. Competencia.....	857
3. Desafectación tácita.....	857
VI - Uso público	857
1. Uso común	857
1.1. Caracteres	857
a) Libre	857
b) Gratuito	857
c) Impersonal	858
d) Ilimitado	858
1.2. Situación jurídica	858
2. Uso especial	858
2.1. Caracteres.....	858
a) Reglado.....	858
b) Oneroso.....	858
c) Personal	858
d) Limitado.....	858
2.2. Formas	859
a) Permiso	859
b) Concesión.....	859
c) Prescripción	860
VII - Constitucionalización del dominio público	860
1. Bienes del dominio público cultural.....	860
2. Provincialización de recursos naturales.....	860
3. Dominio público indígena	861

VIII - Privatización y conservación	861
1. Conservación y mantenimiento de los bienes afectados al servicio público privatizado	861
2. Conservación y mantenimiento privado de los bienes del dominio público.....	862

CAPÍTULO XVII

POLICÍA Y PODER DE POLICÍA

LIMITACIONES POR INTERÉS PÚBLICO A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

I - Policía y Estado	863
1. Limitaciones administrativas y legislativas	863
2. Poder de policía y policía.....	864
3. Policía: función administrativa	865
4. La legalidad en las limitaciones.....	866
5. Criterios	866
6. Competencia.....	867
7. Policía provincial en empresas de utilidad nacional	868
8. Evolución.....	868
8.1. Limitación de los derechos por razones de seguridad, moralidad y salubridad públicas (1869-1922)	868
8.2. Limitación de la libertad contractual (1922-1934).....	869
8.3. Intervención en materia económico-social. Imposición de cargas sociales (1934-1944)	870
8.4. Intervención en materia económico-social. Imposición de cargas económicas (1944-1960).....	871
8.5. Intervención estatal sustitutiva por razones de emergencia económica y de seguridad nacional (1960-1989).....	873
8.6. Intervención estatal por razones de emergencia económica y reforma del Estado (1989-1993)	874
8.7. Intervención por razones de solidaridad y subsidiariedad social (1994-1998).....	875
8.8. Intervención debido a desastres por razones de la naturaleza (1998)	876
8.9. Intervención por razones de emergencia económico-financiera del Estado nacional (2000-2002).....	878
8.10. Intervención por razones de emergencia pública (2002 en adelante)	879
9. Policía de las actividades económicas.....	883

9.1. Policía financiera	883
9.2. Policía laboral	884
9.3. Policía industrial	884
9.4. Policía comercial	884
9.5. Policía fiscal y tributaria	884
9.6. Policía del consumo público	884
9.7. Policía profesional	884
9.8. Policía de marcas y patentes	885
9.9. Policía ambiental	885
9.10. Policía bancaria	885
9.11. Policía del transporte	885
9.12. Policía de servicios públicos privatizados	886
9.13. Policía de la informática y la telemática	886
10. Policía de las relaciones sociales	886
10.1. Policía de moral, costumbres y convivencia	886
10.2. Policía de reunión o encuentros públicos	887
10.3. Policía de culto	887
10.4. Policía de tránsito	887
10.5. Policía de seguridad ciudadana	887
10.6. Policía sanitaria	887
10.7. Policía deportiva	888
11. Organización de la policía	888
11.1. Local	888
11.2. Provincial	888
11.3. Regional	889
11.4. Nacional	889
11.5. Comunitaria	889
11.6. Internacional	889
II - Policía y Derecho	889
1. Derechos subjetivos	889
2. Prerrogativas públicas	890
3. Límites de las limitaciones	890
3.1. Razonabilidad	890
3.2. Intimidad	891
3.3. Legalidad	891
4. Formas jurídicas de las limitaciones	891
4.1. Tratados y protocolos internacionales	892
4.2. Ley, reglamento y ordenanza de policía	892
4.3. Edictos de policía	893

4.4. Orden policial	894
4.5. Aviso.....	895
4.6. Advertencia.....	895
4.7. Requerimiento o información	895
4.8. Autorización y permiso	895
5. Sanciones.....	896
5.1. Arresto	896
5.2. Multa	896
5.3. Clausura	896
5.4. Comiso	897
5.5. Inhabilitación.....	897
5.6. Suspensión registral	897
5.7. Exclusión del mercado.....	897
5.8. Indemnización.....	897
5.9. Restitución, reposición, recomposición.....	898

CAPÍTULO XVIII

POLICÍA DE LA PROPIEDAD

LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS AL DOMINIO PRIVADO

I - Introducción	899
1. Concepto y contenido.....	899
2. Fundamento.....	900
3. Clasificación	900
II - Restricciones.....	900
1. Concepto	900
2. Caracteres	901
2.1. Generales, constantes y actuales.....	901
2.2. Obligatorias	901
2.3. Variadas e ilimitadas	901
2.4. Inindemnizables	901
2.5. Imprescriptibles	901
2.6. Indeterminadas	901
2.7. Ejecutorias	901
3. Límites	902
3.1. Razonabilidad.....	902
3.2. Integridad	902
3.3. Legitimidad.....	902

4. Competencia.....	902
4.1. ¿Nacional o provincial?	902
4.2. ¿Administrativa o legislativa?	903
4.3. ¿Jurisdicción civil o administrativa?	903
III - Servidumbres	903
1. Concepto	903
2. Caracteres	903
2.1. Es un derecho real público.....	903
2.2. Que integra el dominio público	903
2.3. Constituido a favor de una entidad pública	903
2.4. Sobre inmueble ajeno	904
2.5. Con el objeto de que sirva al uso público	904
3. Indemnización	904
4. Formas de constitución	905
4.1. Ley formal.....	905
4.2. Acto administrativo	905
4.3. Contrato administrativo.....	905
4.4. Accesión.....	905
4.5. Usucapión	905
5. Competencia.....	905
5.1. ¿Nacional o provincial?	905
5.2. ¿Administrativa o legislativa?	905
5.3. ¿Administración o jurisdicción?	905
5.4. ¿Jurisdicción civil o administrativa?	906
6. Extinción.....	906
7. Tipos	906
IV - Expropiación.....	906
1. Concepto	906
2. Fundamento.....	907
3. Naturaleza jurídica	907
3.1. Institución privatista	907
3.2. Institución mixta	907
3.3. Institución publicista.....	907
4. Elementos	908
4.1. Elemento final: utilidad pública	908
a) Calificación.....	908
b) Forma.....	909
c) Revisión	909

4.2. Elemento objetivo: bien expropiable	909
a) Bienes de embajadas extranjeras	910
b) Bienes del dominio público	910
1) De las provincias	910
2) De la Nación	910
3) Inmuebles destinados al culto católico	910
c) Subsuelo y propiedad horizontal	910
d) Expropiación parcial	910
4.3. Elemento subjetivo: expropiante y expropiado	911
a) Sujeto activo o expropiante	911
b) Sujeto pasivo o expropiado	912
c) Sujeto beneficiario	912
4.4. Elemento material: indemnización	913
a) Indemnización justa	913
1) Valor objetivo	914
2) Valor justo	914
3) Valor actual	914
4) Valor integral	914
5) Valor de mejoras	915
6) Valor excluido	915
7) Valor llave	915
8) Valor histórico y panorámico	915
9) Indemnización y tributos	915
10) Valor de disponibilidad	915
b) Indemnización previa	915
c) Indemnización única	916
d) Indemnización en dinero	916
4.5. Elemento formal: procedimiento y plazo	916
a) Procedimiento extrajudicial	916
b) Procedimiento judicial	917
1) Carácter sumario	917
2) Juez competente	917
3) Traslado, contestación y reconvención	917
4) Posesión	918
5) Terceros ocupantes	918
6) Anotación de la litis	918
7) Prueba	918
8) Alegatos	918
9) Sentencia	918
10) Desistimiento	919
11) Caducidad de instancia	920
12) Plazos y abandono	920
5. Abandono de la expropiación	920

5.1. Diferencia con otras figuras jurídicas	920
5.2. Régimen legal	921
5.3. Efectos	921
6. Expropiación diferida	921
6.1. Objeto expropiable	921
6.2. Procedimiento	922
6.3. Disponibilidad del bien	922
7. Expropiación irregular	922
7.1. Presupuestos	922
a) Declaración legislativa	922
b) Omisión administrativa	922
c) Comisión administrativa	922
7.2. Régimen legal	923
8. Acción de retrocesión	923
8.1. Fundamentos	924
8.2. Presupuestos de la acción	924
8.3. Reclamación e intimación administrativa previa	925
8.4. Denegación	926
8.5. Pago o depósito previo	926
8.6. Propiedad del expropiante	926
8.7. Cambio de destino	927
8.8. Destino frustrado	928
8.9. Plazo	928
a) Plazo para el cumplimiento del fin de utilidad pública	928
b) Plazo para interponer la acción	928
8.10. Pago definitivo	928
8.11. Legitimación activa y pasiva	929
8.12. Procedimiento	929
8.13. Sentencia	929
8.14. Tribunal y ley aplicable	930
8.15. Prescripción	930
V - Ocupación temporánea	930
1. Concepto	930
1.1. Es el derecho real administrativo	930
1.2. Titularizado por un ente público	931
1.3. Por el que adquiere el derecho	931
1.4. Por razones de interés público	931
1.5. En forma transitoria o provisional	931
1.6. Al uso y goce de un bien	931
1.7. De persona no estatal	931

2. Tipos	931
2.1. Anormal.....	931
2.2. Normal	932
3. Derechos de terceros.....	932
4. Prescripción	933
VI - Requisición	933
1. Concepto y caracteres.....	933
2. Tipos y diferencias.....	933
2.1. Expropiación y requisición en propiedad	933
2.2. Ocupación temporánea y requisición de uso	934
3. Régimen normativo	934
VII - Decomiso	934
1. Concepto y caracteres.....	935
2. Tipos y diferencias.....	935
2.1. El decomiso como sanción penal.....	935
2.2. El decomiso como sanción aduanera	935
2.3. El decomiso como sanción económica	936
2.4. El decomiso como sanción de policía	936
3. Régimen normativo	936
VIII - Confiscación.....	936
1. Concepto y caracteres.....	936
2. Tipos	937
IX - Secuestro	937
1. Concepto	937
2. Caracteres y diferencias	937

CAPÍTULO XIX

ACCIÓN ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN

INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ECONOMÍA

I - Estado y economía	939
1. Economía y organización política del Estado	939
1.1. Sistema liberal	940

1.2. Sistema autocrático	940
1.3. Sistema democrático	941
2. Intervención económica del Estado	942
2.1. Modalidades de intervención estatal	942
a) Intervención directiva.....	942
b) Intervención directa	942
2.2. Instrumentos jurídicos.....	943
2.3. Evolución histórica	943
3. Libertad y legalidad económicas	946
4. Principios jurídicos del orden económico	947
4.1. Propiedad privada “destinada”	947
4.2. Trabajo personal “dignificado”	947
4.3. Libertad de mercado “limitada”	947
4.4. Intervención estatal “restringida”	948
4.5. Crecimiento económico “necesario”	949
4.6. Participación obrera “obligada”	949
4.7. Mercado común “integrado”	949
4.8. Ambiente “racionalizado”	950
4.9. Economía “moralizada”	950
4.10. Inversión “optativa”	951
4.11. Orden económico “juridizado”	951
4.12. Usuario y consumidor “protegidos”	951
4.13. Deuda externa “posible”	952
4.14. Emergencia económica “admisible”	953
4.15. Tributación “equitativa”	953
4.16. Ingreso “distribuido”	953
4.17. Crédito “accesible”	953
4.18. Ahorro “promovido”	954
4.19. Ciencia y técnica “asistidas”	954
4.20. Solidaridad “requerida”	954
5. Administración jurídica de la economía	954
5.1. Concertación	955
5.2. Descentralización	956
5.3. Estabilización.....	956
5.4. Regulación.....	957
5.5. Fiscalización	957
5.6. Promoción	958
5.7. Defensa de la competencia.....	958
5.8. Convertibilidad fiscal	960
6. Ordenamiento jurídico de la administración de la economía	961

II - Planificación económica	965
1. Concepto	965
2. Principios	966
2.1. Racionalidad.....	966
2.2. Previsión.....	966
2.3. Universalidad.....	966
2.4. Unidad	966
2.5. Continuidad.....	966
2.6. Inherencia.....	966
3. Tipos	967
4. Elementos	967
4.1. Sujeto	967
4.2. Objetivos	967
5. Alcance.....	968
6. Medios.....	968
6.1. Normativos	968
6.2. Metodológicos	968
7. Condiciones y niveles	968
7.1. Nivel de decisión política	969
7.2. Nivel de consulta política	969
7.3. Nivel de consulta técnica.....	969
7.4. Nivel de consulta sectorial.....	969
7.5. Nivel de ejecución de proyectos	969
8. Evolución	969
9. Planificación y participación.....	970
10. Planificación y Administración.....	971
11. Planificación y Derecho.....	971
11.1. Regulación.....	972
11.2. Forma	972
11.3. Contenido.....	972
11.4. Procedimiento	972
11.5. Protección	972
11.6. Modificación	972
11.7. Interpretación	973
12. Planificación y presupuesto.....	973
12.1. Perspectiva política	974
12.2. Perspectiva económica.....	974
12.3. Perspectiva jurídica	974
13. Planificación y ordenación del territorio	975

13.1. Zonificación urbana.....	975
13.2. Fraccionamiento: espacios verdes, calles y zonas libres	976
13.3. Responsabilidad del Estado por “leyes constitucionales de zonificación y fraccionamiento”	976
13.4. Responsabilidad del municipio por actos administrativos.....	976
III - Fomento administrativo	977
1. Concepto	977
2. Medios.....	977
2.1. Medios honoríficos	977
2.2. Medios psicológicos	977
2.3. Medios jurídicos	978
2.4. Medios económicos.....	978
3. Aplicaciones	978
4. Promoción	978
4.1. Objetivos específicos	979
a) Mejora de la eficiencia con reglas de competencia	979
b) Desarrollo regional	979
c) Protección del medio ambiente.....	980
d) Comunicaciones y transportes.....	981
e) Tecnología aplicada	981
4.2. Medidas promocionales.....	981
5. Subvención	982
6. Fondos fiduciarios	982
7. Inversiones extranjeras	983
8. Transferencia de tecnología.....	985
8.1. Concepto	985
8.2. Clases	985
8.3. Formas de transferencia	986
8.4. Estado y tecnología	986
8.5. Medidas administrativas.....	987
a) Fiscales	987
b) De orientación	987
c) De control.....	987
8.6. Régimen legal	987
IV - Empresa pública	988
1. Empresa pública e intervención económica	988
2. “Holding” estatal.....	988
3. Empresas con “vocación de transitoriedad”	988

V - Policía económica.....	988
1. Causas	988
2. Ámbito.....	988
3. Técnicas.....	989
3.1. Por la competencia: nacionales y locales	989
3.2. Por la naturaleza: legales y reglamentarias	989
3.3. Por los efectos subjetivos: generales y especiales	989
3.4. Por el alcance objetivo: positivas y negativas	989
3.5. Por la vigencia temporal: medidas de emergencia y de permanencia	990
4. Policía financiera y bancaria	990
5. Policía laboral	992
5.1. Competencia	992
5.2. Naturaleza	992
5.3. Objeto	992
6. Policía industrial	992
6.1. Objeto	992
6.2. Controles	993
7. Policía comercial	993
7.1. Ámbito de aplicación.....	993
7.2. Objetivos	993
7.3. Regulación.....	993
a) De oferta y precio	993
b) De compra y venta.....	993
c) De pago.....	994
d) De comercio interno	994
e) De comercio externo	994
f) De intercambios compensados	994
8. Policía fiscal y tributaria	994
8.1. Organización.....	994
8.2. Procedimientos	995
8.3. Sanciones	995
9. Policía del consumo público	995
10. Policía ambiental	995
11. Policía de transporte.....	995

CAPÍTULO XX

FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CONTROL PÚBLICO DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

I - Presupuestos y principios	997
II - Clases.....	998
1. Control administrativo, legislativo y judicial	998
2. Control preventivo, concomitante y represivo	998
3. Controles horizontales y verticales	998
4. Controles intraorgánicos, interorgánicos y extraorgánicos	998
4.1. Controles intraorgánicos	999
a) Procedimientos públicos	999
b) Órganos colegiados	999
c) Procedimientos preventivos y represivos	999
d) Autocontrol	999
e) Avocación	999
f) Instrucciones	999
g) Tutela	999
h) Control de legalidad financiera	1000
4.2. Controles interorgánicos	1000
a) Control legislativo	1000
b) Justicia administrativa	1000
4.3. Controles extraorgánicos: comunitario o social	1001
5. Control de oficio y a instancia de parte	1001
6. Control de legitimidad y oportunidad	1001
III - Organización	1001
1. En la Nación	1001
2. En las provincias	1002
3. Administración financiera y control	1002
3.1. Caracteres	1003
a) Integrativo	1003
b) Unificativo	1003
c) Abarcativo	1003
3.2. Oficina Nacional de Presupuesto	1003
3.3. Oficina Nacional de Crédito Público	1003
3.4. Tesorería General de la Nación	1004
3.5. Contaduría General de la Nación	1004

3.6. Control interno	1004
a) Sindicatura General de la Nación	1004
b) Unidades de Auditoría Interna.....	1005
4. Asesoramiento y control.....	1005
4.1. Procuración del Tesoro de la Nación.....	1005
4.2. Cuerpo de Abogados del Estado.....	1007
5. Investigación y control	1007
5.1. Fiscalía de Investigaciones Administrativas.....	1007
5.2. Oficina Anticorrupción	1008
6. Regulación y control: entes reguladores	1010
7. Control externo	1010
7.1. Del Poder Legislativo	1010
a) Auditoría General de la Nación	1011
b) Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	1012
c) Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones.....	1013
d) Defensor del Pueblo.....	1013
e) Comisión Bicameral Permanente.....	1014
1) De los decretos de necesidad y urgencia.....	1014
2) De los decretos de legislación delegada	1014
3) De los decretos de promulgación parcial	1014
7.2. Del Poder Judicial	1014
a) Fuero contencioso-administrativo.....	1014
b) Ministerio Público.....	1015
8. Control sobre el Poder Judicial	1016
IV - Formas jurídicas.....	1016
1. Observación legal o reparo	1016
2. Veto	1016
3. Conforme y visto bueno	1017
4. Autorización	1017
5. Aprobación	1017
6. Dictamen obligatorio	1017
7. Denuncia administrativa	1018
8. Intervención administrativa	1018
9. Suspensión de actos administrativos.....	1019
10. Extinción y modificación de actos administrativos.....	1019
11. Revocación	1019
12. Moción de censura	1019
13. Audiencias públicas	1019

14. Presupuesto y cuenta de inversión.....	1020
15. Sentencia judicial.....	1021

CAPÍTULO XXI

RESPONSABILIDAD ESTATAL

MEDIDA DE LA EFICACIA DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS

I - Fundamentos y clases.....	1023
1. Personalidad y responsabilidad estatal	1023
2. Derecho aplicable.....	1023
3. Fundamentos	1024
3.1. Sacrificio especial e igualdad ante las cargas públicas	1024
3.2. Garantía del derecho de propiedad.....	1024
3.3. Derechos adquiridos.....	1024
4. Clases	1025
II - Responsabilidad por acto judicial	1026
1. Principio	1026
2. Error judicial	1027
III - Responsabilidad por acto legislativo	1028
1. Principio	1028
2. Sistemas	1029
2.1. Ley que reconoce derecho a indemnización	1029
2.2. Ausencia de ley que se pronuncie acerca de la indemnización....	1029
2.3. Ley que niega derecho a indemnización	1029
3. Excepciones	1029
3.1. Perjuicio especial.....	1029
3.2. Enriquecimiento sin causa	1030
3.3. Sustitución del derecho por una indemnización.....	1030
3.4. Responsabilidad por ley inconstitucional	1031
4. El principio de confianza legítima	1032
IV - Responsabilidad por actos y hechos administrativos.....	1033
1. Problemas interpretativos	1033
2. Responsabilidad directa e indirecta del Estado	1033
2.1. Actuación por funcionarios y empleados	1033

2.2. Actuación por actos y por hechos	1034
2.3. Actuación legítima e ilegítima.....	1035
2.4. Actuación de órganos y entes estatales	1035
3. Responsabilidad del Estado y del agente	1036
3.1. Responsabilidad concurrente	1036
3.2. Responsabilidad personal del agente público.....	1037
a) Alcance.....	1037
1) Por los valores jurídicos tutelables	1037
2) Por el elemento subjetivo	1037
3) Por el carácter personal	1037
4) Por el carácter vinculante.....	1037
5) Por el carácter procedimental.....	1037
b) Regulación.....	1037
c) Competencia.....	1037
d) Conductas punibles.....	1037
1) De responsabilidad política	1038
2) De responsabilidad administrativa.....	1038
3) De responsabilidad civil.....	1038
4) De responsabilidad penal.....	1038
e) Ley de Ética Pública	1039
4. Responsabilidad por actos propios	1039
5. Evolución jurisprudencial.....	1040
5.1. Irresponsabilidad	1040
a) Fundamento civil	1040
b) Fundamento de Derecho público.....	1041
c) Fundamento procesal.....	1041
5.2. Responsabilidad subjetiva	1042
5.3. Responsabilidad objetiva	1043
5.4. Responsabilidad por omisión	1046
V - Protección jurídica de los administrados	1047
1. Modalidades de protección.....	1047
2. Recursos y reclamaciones administrativas	1048
3. Hábeas corpus	1049
3.1. Fundamento.....	1049
3.2. Regulación.....	1050
3.3. Naturaleza	1050
3.4. Pretensión procesal.....	1050
3.5. Casos en que procede.....	1050
3.6. Presentación de la demanda	1051
3.7. Procedimiento	1051

3.8. Tribunal competente	1052
3.9. Sentencia. Efectos y recursos.....	1052
3.10. Estado de sitio y hábeas corpus.....	1053
4. Acción de amparo.....	1054
4.1. Fundamento constitucional.....	1054
4.2. Regulación legal nacional.....	1054
4.3. Regulación legal provincial.....	1054
4.4. Normas supletorias	1055
4.5. Evolución jurisprudencial	1055
4.6. Naturaleza	1055
4.7. Casos en que procede.....	1055
a) Derechos y garantías comprendidos.....	1055
1) Derechos individuales.....	1056
2) Ambiente	1056
3) Competencia.....	1056
4) Uso y consumo	1056
5) Derechos de incidencia colectiva.....	1056
b) Actos alcanzados	1056
c) Actividad lesiva.....	1058
1) Por la forma	1058
2) Por los efectos jurídicos.....	1058
3) Por los sujetos	1058
4) Por la naturaleza de la actividad.....	1058
5) Por la oportunidad	1058
4.8. Legitimación activa	1058
a) El afectado	1059
b) El Defensor del Pueblo.....	1059
c) Las asociaciones autorizadas.....	1060
4.9. Amparo y declaración de inconstitucionalidad	1061
4.10. Amparo y recurso extraordinario por salto de instancia.....	1062
5. Hábeas data	1062
5.1. Fundamento constitucional.....	1063
5.2. Contenido y alcances.....	1063
5.3. Naturaleza	1064
5.4. Objeto de la acción	1064
5.5. Legitimación activa	1064
5.6. Legitimación pasiva	1065
5.7. Competencia	1065
6. Amparo por mora administrativa	1065
6.1. Carácter acumulativo y excluyente de las vías procesales	1065
6.2. Fundamento constitucional.....	1065

6.3.	Presupuestos de la acción	1066
6.4.	Naturaleza y régimen procesal.....	1067
6.5.	Pretensión procesal.....	1067
6.6.	Procedimiento sumario	1067
6.7.	Sentencia	1067
	a) Respecto del funcionario.....	1067
	b) Respecto del acto y del accionante	1068
	c) Respecto de la Administración	1068
7.	Acción de inconstitucionalidad.....	1068
7.1.	Acción y recurso de inconstitucionalidad	1068
7.2.	Casos. Materia procesal incluida y excluida.....	1069
7.3.	Legitimación activa y pasiva.....	1070
7.4.	Plazo	1071
7.5.	Acumulación de acciones.....	1071
7.6.	Tribunal	1071
7.7.	Prohibición de innovar.....	1072
7.8.	Efectos de la sentencia	1072
8.	Recurso extraordinario contra actos administrativos	1072
8.1.	Cuestión constitucional.....	1073
8.2.	Tipos.....	1073
8.3.	Requisitos	1075
	a) Acto administrativo definitivo y que causa estado	1075
	b) Acto administrativo excluido del control judicial ordinario	1075
	c) Acto administrativo jurisdiccional	1075
	d) Acto administrativo que vulnere normas constitucionales	1075
8.4.	Recursos admitidos	1076
8.5.	Recursos rechazados.....	1076
9.	Acción de retrocesión	1076
10.	Acciones civiles contra el Estado.....	1076
10.1.	Evolución legislativa. Régimen legal	1076
	a) Reclamación legislativa. Incompetencia judicial (1863-1872).....	1077
	b) Venia legislativa previa (1872-1900)	1077
	c) Venia legislativa y reclamación administrativa (1900-1932).....	1077
	d) Reclamación administrativa previa (1932-1972).....	1078
	e) El ocaso de la reclamación previa y la demandabilidad directa (1972-2000)	1078
	f) El restablecimiento de la reclamación administrativa previa (2000 en adelante)	1078
10.2.	Demandas contra las provincias y entes descentralizados nacionales	1078

10.3. Acciones comprendidas.....	1079
10.4. Derechos subjetivos tutelados	1079
10.5. Actividad estatal impugnada	1079
10.6. Reclamación prejudicial	1080
10.7. Carácter declaratorio de la sentencia	1081
a) Procedimiento ordinario de pago	1081
b) Procedimiento sumario de pago	1082
10.8. Prescripción de la acción.....	1082
10.9. Tribunal competente	1083
10.10. Procedimiento	1083
11. Expropiación irregular	1083
12. Medidas cautelares contra el Estado	1083
12.1. Presupuestos	1083
12.2. Regulación.....	1084
12.3. Aplicaciones	1084
12.4. Medida precautelar.....	1087
12.5. Las cautelares en la emergencia	1087
13. Acción de repetición	1091
13.1. Fundamento.....	1091
13.2. Presupuestos procesales	1092
13.3. Presupuestos sustanciales.....	1092
a) Pago de un tributo por error	1092
b) Pago de un tributo inconstitucional	1092
c) Pago de un tributo exigido por exceso de poder	1092
13.4. Competencia	1093
13.5. Procedimiento	1094
13.6. Sentencia	1095
13.7. Prescripción de la acción	1095
14. Interdictos contra el Estado	1095
14.1. Interdictos	1096
14.2. Acciones posesorias	1096
14.3. Precedentes jurisprudenciales	1096
15. Incidente de suspensión de la ejecución	1098
16. Acción procesal administrativa.....	1098
17. Acciones y reclamos por incumplimientos de servicios públicos	1098
18. Acciones y reclamos por violación al orden jurídico internacional.....	1098
19. Pretensión reparatoria planteada ante organismos internacionales por violación a derechos humanos.....	1099

20. Reclamos para el arreglo de diferencias relativas a inversiones extranjeras.....	1101
21. Reclamaciones de consumidores y usuarios en las relaciones de consumo	1102

CAPÍTULO XXII

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TRÁMITES DE PREPARACIÓN E IMPUGNACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA

I - Instrumento jurídico	1105
1. Procedimiento, prerrogativas y garantías	1105
2. Procedimiento y voluntad administrativa.....	1106
II - Regulación jurídica	1107
1. Criterio adjetivo formal	1107
1.1. Judicialización del procedimiento administrativo.....	1107
1.2. Administrativización del proceso judicial.....	1107
1.3. Especialización del procedimiento administrativo.....	1107
1.4. Pluralidad de vías procedimentales	1108
2. Criterio sustantivo material.....	1109
2.1. Aspecto político.....	1109
2.2. Aspecto jurídico.....	1110
2.3. Aspecto técnico	1110
III - Principios jurídicos	1110
1. Principios sustanciales	1110
1.1. Legalidad.....	1111
a) Normatividad jurídica	1111
b) Jerarquía normativa	1111
c) Igualdad jurídica	1111
d) Razonabilidad.....	1111
e) Control judicial	1112
1.2. Transparencia.....	1112
1.3. Defensa	1113
a) Ser oído	1113
b) Ofrecer y producir prueba.....	1113
c) Obtener una decisión fundada	1113
d) Impugnar la decisión.....	1113

1.4. Gratuidad	1114
2. Principios formales.....	1114
2.1. Oficialidad.....	1114
2.2. Simplicidad.....	1115
2.3. Informalismo.....	1115
2.4. Eficacia	1116
IV - Caracteres jurídicos	1116
1. Introducción	1116
2. Administrativo: no jurisdiccional	1117
3. Funcional e integral	1117
4. Interno y externo.....	1117
5. Contradictorio.....	1118
6. Preliminar	1118
7. Público	1119
7.1. Vistas	1119
7.2. Notificaciones.....	1119
a) Resoluciones notificables	1120
b) Formas de notificación	1120
c) Contenido de las notificaciones	1121
7.3. Motivación.....	1121
8. Constitutivo e impugnativo.....	1121
9. De participación y colaboración administrativa	1121
10. Decisorio o resolutivo	1122
10.1. Conclusión normal: acto administrativo ordinario y acto consensual	1122
10.2. Conclusión anormal.....	1123
a) Silencio administrativo	1123
b) Caducidad del procedimiento.....	1123
c) Desistimiento del procedimiento o del derecho	1123
d) Archivo del expediente	1124
e) Silencio, mora y amparo	1124
11. Ausencia de costas.....	1124
12. Ausencia de cargas fiscales	1125
13. Impulsión de oficio y a instancia de parte	1125
14. Instructorio.....	1126
15. Verdad material.....	1126
16. Escrito	1126
16.1. Escrito inicial	1127
16.2. Suscripción.....	1127

16.3. Subsanación de defectos	1127
16.4. Peticiones múltiples	1127
16.5. Presentación	1128
16.6. Remisión postal	1128
16.7. Horario	1128
16.8. Comprobante y constancia	1128
16.9. Expedientes.....	1128
16.10. Formato digital firmado digitalmente	1129
V - Alcances jurídicos	1130
1. Alcance objetivo	1130
2. Alcance subjetivo.....	1130
2.1. Legitimación	1131
2.2. Capacidad civil y capacidad administrativa.....	1131
2.3. Excusación y recusación	1131
2.4. Representación y patrocinio.....	1131
3. Alcance temporal	1133
3.1. Cómputo.....	1133
3.2. Obligatoriedad.....	1134
a) El principio de prorrogabilidad o ampliación	1134
b) El principio de la no perentoriedad	1135
c) El derecho a la ampliación o mejora de los fundamentos de los recursos	1135
d) El derecho a la suspensión e interrupción de los plazos	1135
e) Denegación tácita	1136
3.3. Actuación y revisión con plazo	1136
a) Acciones civiles	1137
b) Excepciones de inconstitucionalidad.....	1137
c) Otras acciones procesales administrativas	1137
3.4. Actuación y revisión sin plazo	1138
a) Revisión por inoportunidad.....	1138
b) Revisión por satisfacción extraprocesal de la pretensión	1138
c) Rectificación de errores materiales	1138
d) Impugnación de actos inexistentes o nulos de pleno derecho	1138
3.5. Oportunidad de la revisión	1138
a) Revisión de acto firme.....	1138
b) Revisión de acto no firme.....	1139
4. Alcance final.....	1139
4.1. Procedimiento de control.....	1139
a) Control de competencia.....	1139

b) Control de motivación.....	1139
c) Control de comprobación	1140
d) Control de calificación.....	1140
e) Control de finalidad	1141
4.2. Efectos del control	1141
a) Efectos sustanciales.....	1141
b) Efectos procesales	1142
4.3. Formas de control: revocación	1142
5. Alcance material	1142
5.1. Procedimiento de protección de los consumidores públicos	1143
5.2. Procedimiento de protección de los usuarios de servicios públicos	1143
5.3. Procedimiento de protección de los derechos al ambiente, al patrimonio natural, cultural e histórico.....	1143
5.4. Procedimiento disciplinario de empleo público	1144
5.5. Procedimiento de defensa de la competencia y sanción de monopolios.....	1144
5.6. Procedimiento de transparencia y ética pública	1144
a) Ética pública	1145
b) Acceso a la información y participación social	1145
5.7. Procedimiento para la contratación de bienes y servicios estatales	1145
VI - Impugnación jurídica.....	1146
1. Medios de impugnación.....	1146
2. Recursos administrativos	1146
2.1. Requisitos	1147
a) Sujeto.....	1147
b) Objeto	1147
c) Causa.....	1148
2.2. Efectos de la interposición	1148
a) Plazos	1148
b) Facultades del órgano	1148
c) Suspensión de la ejecución	1148
3. Reconsideración	1148
4. Apelación	1150
5. Jerárquico	1151
6. Alzada	1152
7. Revisión	1154
8. Aclaratoria	1155
9. Queja y amparo por mora.....	1155

10. Rectificación de errores materiales	1157
11. La reclamación administrativa previa en la ley 25.344	1157
12. Denuncia de ilegitimidad	1159
13. Unidad recursiva	1159
13.1. Pretensiones sustanciales	1160
13.2. Pretensiones procesales	1160
13.3. Trámite	1160
a) Ante el mismo órgano	1160
b) Ante órganos superiores	1161
c) Ante el Poder Ejecutivo	1161
13.4. Efectos	1161
13.5. Conclusión	1161
a) Unificación	1161
b) Simplificación	1161
14. El tránsito del procedimiento al proceso administrativo	1162
14.1. Agotamiento de la vía administrativa	1162
a) Por recurso	1162
b) Por reclamo administrativo previo	1163
14.2. Plazo	1163
14.3. Tribunal	1165
VII - Cuadro esquemático de los recursos administrativos	1165

CAPÍTULO XXIII

PROCESO ADMINISTRATIVO

PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

I - Concepto y clases	1169
1. Noción	1169
2. Sistemas	1170
2.1. Tribunales administrativos	1170
2.2. Tribunales judiciales	1170
2.3. Tribunales mixtos	1170
3. Denominación	1171
4. Proceso administrativo y proceso civil	1171
5. Contenido	1172
5.1. Heterogeneidad formal	1172
a) Administrado actor	1172

b) Persona pública actora	1172
5.2. Heterogeneidad sustancial	1172
a) Por razón política	1172
b) Por razón jurídica	1173
6. Clases	1173
6.1. Por la forma de organización política	1173
6.2. Por la pretensión	1174
6.3. Por la estructura del proceso	1174
a) Ordinarios	1174
b) Extraordinarios	1174
c) Sumarios	1174
d) Sumarísimos	1174
e) Especiales	1174
6.4. Por el interés defendido	1174
6.5. Legitimación supraindividual o colectiva	1175
6.6. Por el acto inicial	1177
a) Demanda	1177
b) Recurso	1177
7. Regulación procesal: evolución	1177
7.1. Por la actividad impugnabile	1178
a) Administración ejecutiva	1178
b) Administración estatal	1178
c) Administración pública	1178
7.2. Por las situaciones subjetivas	1179
II - El tribunal y las partes	1179
1. El tribunal	1179
1.1. La competencia federal	1180
1.2. La competencia local	1181
1.3. La competencia constitucional	1182
1.4. Criterios para determinar la competencia territorial	1182
2. Las partes	1183
2.1. Actuación y representación de las partes	1183
a) De los administrados	1183
b) De la Administración Pública	1183
2.2. Los terceros	1185
III - Materia	1187
1. Principio o cláusula general	1187
2. Clases y fuentes	1188

2.1. Por su naturaleza	1188
2.2. Por determinación de la ley	1188
3. Alcance.....	1188
3.1. Materia especialmente incluida	1188
3.2. Materia especialmente excluida.....	1188
4. Cuestiones constitucionales	1189
IV - Acciones	1189
1. Acción administrativa y recurso judicial.....	1189
2. Acción administrativa y recurso administrativo.....	1190
3. Acción administrativa y pretensión procesal administrativa	1191
4. Acción administrativa y demanda administrativa.....	1191
5. Acción de plena jurisdicción.....	1192
6. Acción de nulidad.....	1192
7. Acción de interpretación	1193
8. Acción de lesividad.....	1193
9. Acción declarativa de certeza	1194
10. Acción de cesación de efectos jurídicos.....	1195
11. Unidad de la acción procesal administrativa	1195
12. Pluralidad de pretensiones	1196
V - Presupuestos	1197
1. Concepto y clases	1197
2. Agotamiento de la vía administrativa.....	1197
3. Excepciones al agotamiento de la vía administrativa previa.....	1199
4. Denegación expresa o tácita	1199
5. Pago previo	1200
6. Plazo.....	1202
7. Ausencia de recurso paralelo	1204
8. Legitimación	1204
9. Formulación administrativa previa de la pretensión.....	1204
10. Administración Pública accionante: presupuestos	1205
VI - Iniciación.....	1205
1. Demanda	1205
1.1. Requisitos formales	1205
a) Individualización del actor.....	1205

b) Individualización del demandado	1205
c) Individualización del acto impugnado	1205
d) Hechos	1205
e) Derecho	1205
f) Competencia	1205
g) Prueba	1205
h) Pretensión procesal	1205
1.2. Requisitos fiscales	1206
1.3. Documentación adjunta	1206
1.4. Subsanación de defectos	1206
2. Admisión del proceso	1207
2.1. Requerimiento y remisión del expediente	1208
2.2. Sentencia de admisión	1208
2.3. Alcance de la declaración de admisión	1209
2.4. In dubio pro admisión del proceso	1209
3. Opción procesal	1209
VII - Desarrollo	1210
1. Traslado y contestación	1210
2. Rebeldía	1211
3. Prórroga	1211
4. Acumulación de acciones	1212
5. Ampliación de la demanda	1212
6. Reconvención	1212
7. Excepciones previas	1213
8. Prueba	1213
8.1. Prueba pericial	1214
8.2. Prueba instrumental	1214
8.3. Prueba confesional	1214
9. Alegato	1215
10. Suspensión de la ejecución	1215
11. Medidas cautelares y preliminares	1216
12. Procesos administrativos especiales	1217
12.1. Sumario de ilegitimidad	1218
12.2. Impugnación de sanciones en empleo público	1218
12.3. Contra corporaciones profesionales y previsionales	1218
12.4. Amparo por mora	1218
12.5. Tributario	1219

VIII - Conclusión	1219
1. Caducidad de instancia	1219
2. Allanamiento, desistimiento y transacción	1220
3. Satisfacción extraprocesal de la pretensión.....	1221
4. Hechos impidientes.....	1222
5. Arbitraje	1222
6. Sentencia	1223
6.1. Clasificación	1223
a) Sentencia de mérito	1223
1) Declarativa.....	1223
2) Constitutiva	1223
b) Sentencia homologatoria.....	1224
c) Sentencia interlocutoria	1224
6.2. Fundamentos	1224
a) Derecho positivo.....	1224
b) Costumbre	1224
6.3. Requisitos	1224
a) Subjetivos	1224
b) Objetivos	1224
c) Formales	1224
d) Temporales.....	1225
6.4. Alcance subjetivo.....	1225
6.5. Alcance objetivo	1225
6.6. Alcance formal	1226
6.7. Alcance material	1226
6.8. Alcance temporal.....	1226
6.9. Recursos	1227
6.10. Ejecución.....	1228
6.11. Suspensión.....	1229
6.12. Ejecución sustitutiva.....	1231