

ÍNDICE GENERAL

Advertencia sobre la identificación de los autores de cada capítulo, de las actualizaciones y de las ampliaciones.....	XXIX
Presentación	XXXI
Agradecimientos en la edición mexicana de <i>Derecho administrativo</i>	XXXV
Abreviaturas más utilizadas.....	XXXVII

PARTE PRIMERA

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO, FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN EXORBITANTE

I. Cometidos materiales, funciones jurídicas del Estado, derecho administrativo y función administrativa.....	3
1. Funciones jurídicas del Estado. Criterios de conceptualización...	3
2. La denominada actividad administrativa jurisdiccional	6
2.1. Introducción.....	6
2.2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	8
2.3. La aparición de los entes reguladores de los servicios públicos y sus funciones jurisdiccionales. La respuesta jurisprudencial	10
2.4. La síntesis del criterio jurisprudencial en la actualidad	12
2.5. Nuestra opinión. El art. 42, CN, como habilitante de una jurisdicción administrativa de base constitucional.....	13
II. El derecho administrativo como régimen exorbitante y su contenido actual	15
1. Sobre la filiación histórica del derecho administrativo argentino	18
2. La significación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	19
2.1. Una visión panorámica del derecho administrativo desde la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	20

2.1.1. Sobre la caracterización del derecho administrativo.....	21
2.1.2. Sobre el principio de legalidad y las fuentes.....	21
2.1.3. Sobre la teoría del acto administrativo.....	22
2.1.4. Sobre la teoría del contrato administrativo.....	24
2.1.5. Sobre el procedimiento administrativo.....	25
2.1.6. Sobre la responsabilidad del Estado.....	26
2.1.7. Sobre el acceso a la justicia y el control judicial de la Administración Pública.....	27
2.1.8. Sobre el alcance del control judicial.....	29
2.1.9. Sobre la restricción de los derechos.....	29
2.1.10. Sobre el alcance de las restricciones legales a la ejecución de las sentencias condenatorias del Estado.....	30
2.1.11. Sobre las potestades del juez en el proceso respecto de la validez de las normas o actos.....	31
2.2. El futuro.....	31
III. Bibliografía de este capítulo citada y consultada.....	34

CAPÍTULO II

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

I. La Constitución.....	37
II. Los tratados.....	39
III. La ley.....	41
IV. Los reglamentos.....	42
1. Clasificación de los reglamentos según su vinculación con las normas constitucionales.....	42
1.1. Los reglamentos de ejecución o ejecutivos.....	43
1.2. Los denominados reglamentos autónomos, independientes o constitucionales.....	44
1.3. Los reglamentos delegados.....	44
1.3.1. Los reglamentos delegados antes de la reforma constitucional de 1994. Tres signos distintivos de la praxis jurisprudencial.....	45
1.3.2. La reforma constitucional de 1994.....	48
1.4. Los reglamentos de necesidad y urgencia.....	55
1.4.1. Los reglamentos de necesidad y urgencia antes de la reforma constitucional.....	55
1.4.1.1. Antecedentes.....	55
1.4.1.2. La doctrina.....	57
1.4.1.3. Nuestra opinión.....	58
1.4.2. El texto de la Constitución.....	63
2. La ley 26.122 de Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes.....	72
2.1. La Comisión Bicameral permanente.....	72

2.2. Normas específicas para cada uno de los institutos regulados por la ley 26.122.....	73
2.2.1. Los reglamentos de necesidad y urgencia.....	73
2.2.2. La delegación legislativa.....	73
2.2.3. Promulgación parcial de las leyes.....	74
2.3. Trámite parlamentario común a los reglamentos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.....	74
V. La costumbre y los precedentes.....	75
VI. Circulares e instrucciones.....	79
VII. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho..	80
1. Con el derecho constitucional.....	81
2. Con el derecho político.....	81
3. Con el derecho penal.....	82
4. Con el derecho penal administrativo.....	83
5. Con el derecho penal disciplinario.....	83
6. Con el derecho penal económico.....	84
7. Con el derecho penal militar.....	84
8. Con el derecho financiero.....	85
9. Con el derecho municipal.....	86
10. Con el derecho procesal.....	86
11. Con el derecho laboral.....	87
12. Con el derecho internacional público.....	87
13. Con el derecho privado.....	87
14. Con el derecho minero.....	89
15. Con el derecho agrario.....	89
16. Con el derecho industrial.....	89
17. Con el derecho marítimo.....	90
18. Con el derecho aeronáutico.....	90
VIII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada.....	90

PARTE SEGUNDA

JURIDICIDAD ADMINISTRATIVA
Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD,
DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA
Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

I. El principio de juridicidad de la Administración.....	99
II. La potestad discrecional.....	101
1. El reconocimiento de la discrecionalidad.....	103
1.1. La estructura técnica de la norma que atribuye discrecionalidad.....	103
1.2. La atribución textual de discrecionalidad.....	105

1.3. Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad....	105
1.4. Conceptos jurídicos indeterminados, discrecionalidad y estructura lógica de la norma jurídica	106
2. El control judicial de la discrecionalidad	109
2.1. Los elementos reglados del acto	110
2.2. Motivación y discrecionalidad.....	111
2.3. Hechos determinantes	113
2.4. Los principios generales del derecho.....	114
2.5. La discrecionalidad técnica.....	115
2.6. Los poderes del juez en el control.....	116
III. Situaciones jurídicas subjetivas: derechos subjetivos e intereses legítimos. Los derechos de incidencia colectiva	121
1. La distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo: su superación. El interés simple.....	121
2. Los derechos de incidencia colectiva. El caso "Halabi"	123
IV. Estudios complementarios al capítulo III.....	133
1. El caso "Legón": "un fallo reconfortante"	133
1.1. Los hechos	133
1.2. La cuestión a resolver.....	134
1.3. El fallo de la Corte	135
1.3.1. El recurso extraordinario.....	135
1.3.2. La decisión impugnada	137
1.3.2.1. La competencia del órgano actuante y su discrecionalidad.....	137
1.3.2.2. El control judicial de la decisión	141
1.4. Texto del fallo comentado.....	145
2. El control judicial de las decisiones del Consejo de la Magistratura (con particular referencia a los procedimientos de selección de magistrados).....	154
2.1. Consideraciones introductorias	154
2.2. La ubicación institucional del Consejo	155
2.3. La naturaleza de las funciones.....	157
2.4. Consecuencias de la caracterización funcional del Consejo	159
2.5. El pleno control judicial de la decisión	161
2.6. Situaciones justiciables	161
2.6.1. La selección de los jueces antes de la reforma constitucional de 1994. La designación como acto equiparable a los actos institucionales.....	162
2.7. La situación actual en materia de selección	163
2.8. La situación jurídica protegida respecto de aspirantes y postulantes	163
2.8.1. La perspectiva tradicional.....	163
2.8.2. El enfoque actual	164
2.9. Los derechos comprometidos	164
2.10. Las posibles afectaciones de las situaciones jurídicas	165
2.11. El alcance de la pretensión del afectado y el control judicial	166
2.11.1. El supuesto de actividad reglada	166

2.11.2. La actividad discrecional	166
2.11.3. El control de los elementos reglados de la actividad discrecional	166
2.11.4. El control del componente discrecional.....	166
2.12. La discrecionalidad en la confección de la terna	167
2.13. La discrecionalidad del Poder Ejecutivo.....	167
2.14. La discrecionalidad del Senado.....	167
2.15. La importancia de la motivación	167
2.15.1. El rigor y la exhaustividad del control judicial....	168
2.16. <i>Excursus</i> breve sobre la protección cautelar	169
2.16.1. La eventual anulación judicial del acto de designación	170
2.17. Conclusiones finales	171
3. La posición de la Administración Pública ante la ley inconstitucional.....	172
3.1. La doctrina de la Procuración del Tesoro. El dictamen comentado.....	172
3.2. La doctrina de los autores	177
3.2.1. Tesis favorable a la no aplicación de la ley considerada inconstitucional.....	177
3.2.2. Tesis negativa de la potestad administrativa de no aplicar una ley inconstitucional	180
3.3. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	180
3.4. Nuestra opinión	181
V. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	186

PARTE TERCERA

PERSONALIDAD DEL ESTADO
Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO IV

PERSONALIDAD DEL ESTADO,
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
Y ÓRGANOS ESTATALES

I. Noción de persona. Personas jurídicas públicas y privadas	195
II. Personas públicas estatales y no estatales	198
III. Teorías sobre la personalidad del Estado.....	200
1. Teorías que admiten la personalidad jurídica del Estado, pero no la personalidad moral	201
2. Teorías que afirman que el Estado es una persona jurídica y al mismo tiempo moral	202
3. Teorías que vinculan u oponen la personalidad del Estado con la de la Nación	202
IV. Actuación del Estado	203

V. Consideración particular de la teoría del órgano.....	205
VI. Órgano, cargo, oficio. Órgano y agente.....	207
VII. Clasificación de los órganos administrativos.....	209
VIII. Las relaciones interorgánicas.....	212
IX. Organización burocrática. Organización colegiada.....	213
X. La organización consultiva.....	214
XI. La organización del control.....	215
XII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada.....	216

CAPÍTULO V

PRINCIPIOS JURÍDICOS
DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. Principios jurídicos de la organización administrativa.....	221
II. La jerarquía.....	221
III. La competencia.....	224
1. Concepto.....	224
2. Clasificaciones de la competencia.....	226
3. Criterios para delimitar la competencia de un órgano estatal.....	227
3.1. La doctrina.....	227
3.2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La concepción tradicional sobre los poderes implícitos o inherentes.....	229
3.3. La jurisprudencia sobre las competencias de los órganos administrativos.....	230
3.4. Nuestra posición.....	233
4. Caracteres jurídicos.....	235
4.1. Obligatoriedad.....	236
4.2. Improrrogabilidad.....	237
4.2.1. Sustitución.....	237
4.2.2. Delegación.....	237
4.2.2.1. Las delegaciones en particular.....	238
4.2.3. Avocación.....	241
4.2.3.1. Avocación del PEN respecto de facultades del jefe de gabinete (revocación de la delegación).....	243
4.3. Capacidad del agente estatal y del administrado.....	243
5. Cuestiones de competencia. Conflictos pecuniarios.....	244
5.1. Razón de ser de las normas que regulan la materia.....	244
5.2. Cuestiones de competencia.....	245
5.2.1. Conflictos interorgánicos.....	246
5.2.2. Conflictos interadministrativos.....	247
6. Exclusión de la intervención del Poder Judicial.....	247
6.1. Conflictos de competencia.....	247
6.2. Conflictos de naturaleza pecuniaria.....	251
IV. Centralización y descentralización administrativa.....	255
V. Concentración y desconcentración administrativa.....	259
VI. Bibliografía de este capítulo citada y consultada.....	260

CAPÍTULO VI

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ARGENTINA:
LA ARTICULACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS
NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL;
LA REGIÓN

I. Introducción.....	265
II. La Argentina: país federal.....	266
III. Los antecedentes históricos.....	267
IV. Los rasgos generales del sistema.....	268
1. La Constitución como origen del Estado nacional.....	269
2. Soberanía del Estado federal y autonomía de las provincias.....	270
3. Poder del Estado federal sobre las provincias.....	271
4. Inexistencia del derecho de secesión en favor de las provincias.....	271
V. Las relaciones jurídicas en el Estado federal argentino.....	272
1. Las relaciones de coordinación.....	272
1.1. Las deformaciones de la realidad.....	275
2. Relaciones de supra y subordinación.....	276
2.1. Poder constituyente provincial derivado.....	276
2.2. El control de constitucionalidad de las Constituciones provinciales.....	277
2.3. La primacía del derecho federal.....	279
2.4. Competencia de la Corte Suprema para dirimir conflictos entre provincias, o entre éstas y el Estado federal, y en los temas suscitados por el derecho federal.....	279
2.5. La intervención federal.....	280
3. Las relaciones de inordinación o participación.....	281
VI. Los principales poderes provinciales.....	281
1. La administración de justicia.....	282
1.1. Pautas generales.....	282
1.2. Organización de la justicia provincial.....	283
2. La educación primaria.....	285
3. Derecho público provincial.....	287
3.1. Derecho administrativo. Pautas generales.....	287
3.1.1. Los servicios públicos.....	288
3.1.2. Limitaciones a la propiedad privada en interés público.....	289
3.1.3. El poder de policía.....	290
VII. Las principales competencias federales.....	290
1. Competencias federales en lo atinente a relaciones exteriores.....	290
2. Competencias atinentes a la seguridad y defensa.....	292
3. Competencias federales y provinciales para el dictado de normas.....	293
4. Jurisdicción federal y provincial.....	295
5. Competencias federales y provinciales en materia presupuestaria, impositiva y comercial.....	302
5.1. Presupuesto federal.....	302
5.2. Fijación y percepción de tributos.....	304
5.3. Competencias en materia comercial.....	307

5.4. Competencias financieras	308
5.4.1. El Banco Central y la emisión de moneda	308
5.5. Facultades en materia de promoción y fomento	309
VIII. Los municipios	311
1. Los municipios en la Constitución de 1853	311
2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ..	312
3. La reforma de 1994	314
4. Principales órganos y competencias de los municipios	315
4.1. Órganos municipales	315
4.2. Competencias de los municipios	316
4.2.1. Régimen edilicio y urbano	316
4.2.2. Regulación y habilitación de locales con acceso al público	316
4.2.3. Regulación del tránsito vehicular	316
4.2.4. Espectáculos públicos	317
4.2.5. Atribuciones de autoorganización y dictado de nor- mas de procedimiento	317
4.2.6. Alumbrado, barrido y limpieza. Obras de pavimen- tación	317
4.2.7. Salud	317
4.2.8. Transporte	318
4.2.9. Educación	318
4.2.10. Seguridad	318
5. Situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	318
IX. Regionalismo	322
1. Las regiones en la reforma constitucional de 1994	323
X. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	326

CAPÍTULO VII

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ARGENTINA:
ADMINISTRACIÓN NACIONAL
CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA

I. Poder Ejecutivo nacional	329
1. Introducción	329
2. Atribuciones del presidente la Nación	330
II. Jefe de gabinete	333
1. Introducción. Atribuciones del jefe de gabinete	333
2. La cuestión relativa a la titularidad de la función administrai- va en la Constitución Nacional	334
3. La cuestión relativa a la relación jerárquica entre el jefe de gabi- nete y los demás ministros	335
III. Órgano ministerio	337
1. Como secretarios del Poder Ejecutivo y, en su caso, del jefe de ga- binete	338
2. Como integrantes del órgano colegiado <i>gabinete</i> de ministros	338
3. Como jefes de los departamentos a su cargo	339
4. Como intermediario en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso	339

IV. Secretarías y subsecretarías ministeriales y secretarías de la presiden- cia de la Nación	340
V. Otros órganos. La organización consultiva de carácter jurídico: la Pro- curación del Tesoro de la Nación	341
VI. Organización descentralizada. Empresas y sociedades del Estado	343
VII. Los entes reguladores de los servicios públicos. Remisión	347
VIII. La organización financiera y el control no judicial de la Administra- ción Pública	347
1. Introducción	347
2. La Sindicatura General de la Nación	348
3. La Auditoría General de la Nación	351
4. La Oficina Anticorrupción	353
5. El Ministerio Público de la Nación. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas	355
6. El Defensor del Pueblo de la Nación	358
IX. Estudios complementarios al capítulo VII	364
1. La Sindicatura General de la Nación y la emergencia social	364
1.1. Introducción	364
1.1.1. Los objetivos de la ley	364
1.2. La concepción sistémica: administración financiera y con- trol del sector público	365
1.2.1. La administración financiera	365
1.2.2. Los sistemas de control	365
1.2.2.1. La Auditoría General de la Nación	365
1.2.2.2. La Sigen. Naturaleza, dependencia, com- petencia	366
1.3. Los caracteres del control: integral e integrado	366
1.4. Su rol ante la emergencia social	367
1.4.1. Los caracteres del gasto social. El impacto comu- nitario	368
1.4.2. La magnitud	368
1.4.3. Diversificación	368
1.4.4. Interrelación	368
1.4.5. Centralización normativa y descentralización eje- cutiva	369
1.4.6. La incidencia de los caracteres del objeto de con- trol en las notas de éste	369
1.4.7. La extensión jurisdiccional y sus consecuencias normativas	369
1.4.8. El decreto 408/1993	370
1.4.9. El decreto 892/1995	370
1.4.10. Nuevos aspectos comprendidos en la actividad de la Sigen	371
1.4.11. Una prueba piloto: Misiones	371
1.4.12. La emergencia social en 2002	372
1.4.13. El Programa de Emergencia Alimentaria	372
1.4.13.1. La elaboración de los instrumentos de control	372
1.4.14. La fiscalización previa de las compras directas	372

1.4.15. El propio diseño de los programas.....	373
1.4.16. Los consejos consultivos.....	373
1.4.17. La Red Federal de Control Público.....	374
1.4.18. El plan estratégico de la red elaborado por la Si- gen.....	375
1.4.19. La constitución de la Red Federal.....	375
1.4.20. El fruto de la Red Federal.....	375
1.5. Algunas conclusiones.....	376
X. Bibliografía de este capítulo citada y consultada.....	377

PARTE CUARTA

ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO VIII

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Introducción y noción. La regulación del acto en la LNPA.....	383
1. La actividad no jurídica de la Administración.....	383
2. La actividad jurídica de la Administración.....	384
2.1. La distinción entre hechos y actos, esencialmente relevan- te en relación con la actividad productora de efectos jurí- dicos, es el punto de partida de una adecuada comprensión de la noción ulterior de acto administrativo.....	384
II. El concepto de acto administrativo. Función de la teoría.....	385
1. "Declaración...". El acto como declaración.....	385
1.1. Declaración de juicio de valor o de conocimiento.....	387
2. "...Emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa...". Órgano estatal (admini- strativo, o no) y ente no estatal en ejercicio de función admini- strativa.....	387
3. "...Bajo un régimen jurídico exorbitante...". La función admini- strativa como régimen exorbitante.....	388
4. "...Productora de efectos jurídicos directos...". Los efectos jurí- dicos del acto.....	388
4.1. El caso de los dictámenes notificados.....	389
4.2. El supuesto de las notas decisorias y notificatorias.....	389
4.3. Las preadjudicaciones condicionadas.....	390
5. "...E individuales...". La extensión del concepto de acto, respec- to de su unilateralidad, bilateralidad, alcance individual y gene- ral.....	390
5.1. La opinión de la doctrina.....	390
5.2. La posición adoptada por la LNPA.....	391
5.3. Actos de alcance general normativo y no normativo.....	393
5.4. El principio de inderogabilidad singular del reglamento. Su posible reformulación.....	394
6. "...Respecto de terceros...". Los terceros destinatarios del acto..	395

7. Actos institucionales y actos políticos.....	396
III. Los elementos del acto.....	399
1. Esenciales.....	399
1.1. Competencia.....	399
1.1.1. Noción.....	399
1.2. Causa.....	399
1.3. Objeto.....	401
1.3.1. Debe ser cierto y física y jurídicamente posible....	401
1.3.2. Debe decidir todas las cuestiones propuestas.....	402
1.3.3. Puede involucrar cuestiones no propuestas, pre- via audiencia del interesado, siempre que no afec- te derechos adquiridos.....	402
1.4. Procedimientos.....	402
1.5. Motivación.....	404
1.6. Finalidad. Razonabilidad.....	405
1.7. Forma.....	408
1.7.1. Forma y silencio.....	410
1.7.1.1. El silencio y los plazos de caducidad y pres- cripción.....	413
1.7.2. Forma y publicidad.....	414
1.7.2.1. La notificación del acto administrativo: ¿re- quisito de eficacia o de validez?.....	417
1.7.2.2. El art. 11 <i>in fine</i> de la ley.....	417
1.7.3. Los actos tácitos.....	418
2. Accidentales.....	419
2.1. Término o plazo.....	420
2.2. Condición.....	420
2.3. Modo.....	420
2.4. Otros elementos accidentales. Admisibilidad.....	421
IV. El sistema de nulidades del acto administrativo.....	421
1. El sistema de la invalidez.....	421
1.1. Los tipos de invalidez según el Código Civil.....	422
2. El sistema de la invalidez según la LNPA.....	423
2.1. Nulidad absoluta y relativa.....	423
2.1.1. El régimen de las nulidades absolutas.....	427
2.1.2. El régimen de las nulidades relativas.....	432
2.1.3. Datos comunes de las nulidades absolutas y rela- tivas.....	433
2.2. Nulidad manifiesta y no manifiesta.....	434
3. Vías de hecho administrativas.....	435
3.1. Especies de vías de hecho.....	436
3.2. El elemento subjetivo en las vías de hecho.....	436
3.3. Las vías de hecho y el art. 12 de la ley.....	436
3.4. Las vías de hecho y el plazo de caducidad.....	437
V. Los vicios en particular.....	437
1. La cuestión de los vicios de la voluntad.....	438
1.1. Error.....	438
1.2. Dolo.....	439
1.3. Violencia.....	441

2. La simulación.....	441
3. Vicios en la competencia.....	442
3.1. Incapacidad.....	444
4. Vicios en la causa.....	444
5. Vicios en el objeto.....	447
6. Vicios de forma.....	449
6.1. Vicios en el procedimiento.....	450
6.1.1. Vicios en el debido procedimiento previo.....	450
6.1.2. Vicios en el debido proceso adjetivo.....	451
6.1.2.1. La teoría de la subsanación.....	452
6.2. Vicios en la motivación.....	453
6.3. Otros vicios en la declaración.....	455
6.4. Vicios en la publicidad.....	456
7. Vicios en la finalidad.....	456
7.1. La irrazonabilidad.....	457
8. Vicios en los elementos accidentales.....	459
VI. Saneamiento.....	459
VII. Conversión.....	461
VIII. Caracteres del acto administrativo.....	462
1. Presunción de legitimidad.....	463
1.1. Noción y consecuencias.....	463
1.2. Límites.....	466
2. Ejecutoriedad.....	469
2.1. Noción y límites.....	469
2.2. Ejecución del acto y recursos administrativos.....	471
2.2.1. La suspensión en sede administrativa.....	471
2.2.2. La suspensión en sede judicial. Medidas cautelares en procesos en los que es parte la Administración Pública.....	472
2.2.2.1. Modos de obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo en sede judicial.....	473
2.2.2.2. Requisitos de procedencia de las medidas cautelares.....	478
2.2.2.3. La doctrina que considera aplicable el art. 12, LNPA.....	488
2.2.2.4. Nuestra postura.....	489
2.2.2.5. Las medidas cautelares positivas.....	492
IX. Caracteres eventuales.....	493
1. Ejecutividad.....	493
2. La retroactividad como concepto jurídico.....	494
2.1. Fundamento.....	495
2.2. Supuestos de procedencia de la aplicación retroactiva de los actos administrativos.....	496
3. La condición instrumental del acto administrativo.....	498
X. Extinción.....	498
1. Esclarecimientos conceptuales y terminológicos.....	498
2. La anulación de oficio del acto administrativo.....	504
2.1. Fundamento y límites de la anulación de oficio.....	504

2.2. La anulación de oficio en la jurisprudencia de la Corte....	507
2.2.1. Antes del fallo recaído en el caso: "Carman de Cantón, Elena v. la Nación s/pensión".....	507
2.2.2. Después del caso "Carman de Cantón". La denominada "cosa juzgada administrativa".....	507
2.2.3. Síntesis.....	512
2.3. Régimen de la anulación de oficio en la LNPA.....	513
2.3.1. La anulación de oficio del acto irregular.....	513
2.3.1.1. La anulación de oficio y la anulación "no ejecutoria" (presupuesto lógico de la demanda judicial de nulidad, de promoción también imperativa) como deberes imputados a la Administración. El interés público y el régimen jurídico de las nulidades absolutas.....	513
2.3.1.2. La obligatoriedad de la anulación ("oficiosa" y "no ejecutoria") y la presunción de legitimidad de los actos "irregulares". La imperativa suspensión oficiosa de los efectos del acto cuando éste no puede anularse de oficio. Distintas consecuencias de los vicios "manifiestos" y "no manifiestos".....	517
2.3.1.3. Los límites a la anulación oficiosa del acto "irregular" después de las reformas introducidas por la ley 21.686.....	520
2.3.1.4. Las garantías contra la anulación arbitraria.....	533
2.3.1.5. Sumaria referencia comparativa del régimen legal de la anulación oficiosa del acto "irregular" con la situación existente antes de dicho régimen.....	537
2.3.1.6. La anulación de oficio del acto "irregular". Síntesis. Crítica.....	539
2.3.2. La anulación de oficio del acto "regular".....	541
2.3.2.1. Concepto de acto regular.....	541
2.3.2.2. La anulación de oficio del acto "regular". Su régimen en la ley.....	543
2.3.2.3. La garantía contra la anulación arbitraria.....	547
2.3.2.4. Sumaria referencia comparativa con el régimen anulatorio derivado de la jurisprudencia anterior a la LNPA.....	548
2.3.2.5. La anulación de oficio del acto "regular". Síntesis. Crítica.....	549
2.3.3. Los límites a la anulación de oficio como máxima posibilidad de perjuicio irrogable a los particulares, tanto en los procedimientos oficiosos como recursivos.....	550

2.3.4. Consideración final. El aporte de la jurisprudencia de la Corte.....	551
3. La revocación del acto administrativo por razones de oportunidad, mérito y conveniencia	552
3.1. La cuestión del <i>quantum</i> de la indemnización	554
3.2. Revocación por cambio del derecho objetivo	555
4. Caducidad.....	555
XI. Estudios complementarios al capítulo VIII	557
1. El exceso de punición como vicio del acto administrativo (con particular referencia a la relación de empleo público). Aportes para una investigación	557
1.1. Ensayo de aproximación al concepto	557
1.2. Dos hipótesis posibles de exceso de punición, por extensión conceptual	561
1.3. Las notas que tipifican el régimen jurídico del derecho penal disciplinario como elementos condicionantes de la génesis y neutralización del exceso de punición	561
1.4. Vinculaciones del tema en estudio con otras cuestiones que también inciden en los modos de prevenir y neutralizar el “exceso de punición”.....	571
XII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	573

PARTE QUINTA

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
DE PRESTACIÓN, FOMENTO Y COACCIÓN

CAPÍTULO IX

EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS ENTES REGULADORES

I. Introducción. Precisiones conceptuales.....	589
II. La Constitución de 1853-1860.....	590
III. La figura de la concesión.....	591
IV. El cambio operado por la Constitución de 1949	592
V. La situación en la década del 90.....	592
VI. Las privatizaciones.....	593
VII. Los servicios públicos en la reforma constitucional de 1994	595
VIII. Los objetivos previstos en los marcos regulatorios. El contenido de la caracterización legal de una actividad como servicio público	598
IX. Las consecuencias jurídicas de la caracterización ¿Régimen jurídico unitario? Pautas para su posible determinación.....	601
1. El título de acceso a la actividad.....	601
2. La duración de la habilitación	602
3. La <i>publicatio</i>	603
4. Existencia, o no, de rescate. La revocación por oportunidad	604
5. El régimen de bienes.....	607

X. Los datos del servicio público: obligatoriedad y prestación garantizada	609
XI. Los entes reguladores	610
1. Su inspiración.....	610
2. Descripción. Instrumento de creación. Naturaleza y régimen jurídico	610
3. Idoneidad técnica	614
4. Independencia funcional.....	615
5. Participación de usuarios, consumidores y provincias en los entes reguladores	617
6. Planteo de algunas cuestiones jurídicas.....	619
6.1. El órgano constitucional competente para su creación	619
6.2. Los alcances del control administrativo.....	622
6.3. El alcance de la competencia de los entes	627
6.3.1. Las facultades legislativas delegadas. Remisión....	629
6.3.2. Las funciones jurisdiccionales. La doctrina de la jurisdicción primaria. Remisión	630
7. Las audiencias públicas. Revalorización del procedimiento administrativo previo.....	634
XII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	635

CAPÍTULO X

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE COACCIÓN

I. Policía y poder de policía. Idea general. Evolución	641
II. Policía legislativa, judicial y administrativa	643
III. La policía administrativa: noción conceptual	645
IV. Crisis de la noción de policía.....	647
V. El orden público.....	648
VI. Contenido de las nociones de poder de policía y policía	649
VII. Fundamentos jurídicos y positivos del poder de policía.....	651
VIII. Transferencia del poder de policía	653
IX. Validez del ejercicio del poder de policía	654
1. Respecto de los principios y las normas constitucionales.....	655
2. Necesidad de ley formal	656
3. Razonabilidad	656
4. Respecto del ámbito jurisdiccional	658
X. El poder de policía y la libertad personal	658
XI. Policía y estado de emergencia y necesidad	661
XII. Policía, función y carga pública.....	663
XIII. Los medios de acción de la policía	664
1. Los medios normativos o formales	665
1.1. Medios normativos o formales de carácter general.....	665
1.1.1. Los reglamentos de policía.....	665
1.1.2. Las ordenanzas	666
1.2. Medios normativos o formales de carácter individual	667
1.2.1. La orden de policía	667
1.2.2. La autorización o el permiso de policía.....	668
2. Los medios ejecutivos o de coacción.....	669

XIV. Clasificación de la policía.....	671
1. Por la jurisdicción	671
2. Por sus fines	671
3. Por la materia sobre la cual versa	672
4. Por las formas de actividad	672
5. Por el objeto de la coacción.....	672
XV. Ámbito jurídico espacial de la policía de nuestro país	673
XVI. Las sanciones administrativas	676
1. Aplicación de las sanciones administrativas.....	677
2. Derecho penal y derecho penal administrativo	679
3. Las faltas administrativas o contravencionales	681
4. Configuración de las contravenciones.....	683
5. Elementos componentes de la contravención.....	684
5.1. Sujeto activo.....	684
5.2. Sujeto pasivo.....	685
5.3. La acción.....	685
5.4. La antijuridicidad.....	685
5.5. La culpabilidad	686
6. Ámbito de las contravenciones	687
7. Clasificación de las contravenciones	688
8. Tentativa, concurso y reincidencia en las contravenciones	690
9. Las sanciones administrativas (continuación)	690
10. Diferentes clases de sanciones contravencionales.....	691
10.1. Amonestación.....	692
10.2. Sanciones privativas de la libertad	692
10.3. Multa administrativa.....	692
10.4. Decomiso o comiso	693
10.5. Inhabilitación	694
10.6. Clausura	694
10.7. Caducidad	694
10.8. Retiro de la personería	695
11. La ejecución condicional en materia contravencional	695
12. Extinción de la acción contravencional	695
13. Extinción de las sanciones contravencionales	696
14. Los tribunales de faltas.....	697
XVII. Jurisdicción en materia de policía.....	698
XVIII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	699

CAPÍTULO XI

FOMENTO

I. Concepto	705
II. Clasificación de los medios de fomento	708
1. Medios de fomento honoríficos	709
2. Medios de fomento económicos	710
3. Medios de fomento jurídicos	712
4. Las subvenciones.....	713
III. Convertibilidad de los medios de fomento	714

IV. Diferenciación entre la actividad de fomento y el servicio público.....	715
V. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	715

PARTE SEXTA

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO XII

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL

I. Los contratos: concepto general y evolución	721
II. Los contratos administrativos	723
1. Introducción.....	723
2. Resumen de las teorías negativas y positivas del contrato administrativo.....	724
3. El contrato administrativo y su valor jurídico	727
4. La noción esencial de contrato	728
5. La noción del contrato administrativo.....	729
5.1. Criterio subjetivo	729
5.2. Criterio de la jurisdicción	730
5.3. Criterio formal.....	730
5.4. Criterio de la cláusula exorbitante.....	731
6. El contrato administrativo como actividad administrativa.....	732
7. La finalidad de los contratos administrativos	733
8. La noción de interés público.....	734
9. Definición de los contratos administrativos	735
10. Elementos del contrato administrativo	738
10.1. Los elementos esenciales básicos.....	740
10.1.1. El consentimiento	740
10.1.2. El objeto	743
10.2. Los elementos esenciales presupuestos	744
10.2.1. Los sujetos.....	744
10.2.2. La competencia y la capacidad	746
10.2.3. La causa	747
10.2.4. La finalidad	748
10.2.5. El elemento esencial complementario: la forma ...	749
10.3. Los elementos no esenciales.....	752
11. Clasificación de los contratos administrativos	753
11.1. Por las partes que se obligan.....	753
11.2. Por la relación que existe entre las prestaciones.....	754
11.3. Por el momento en que quedan concluidas	754
11.4. Por su clasificación o no por la ley.....	754
11.5. Por la circunstancia de que las prestaciones sean o no ciertas y puedan ser objeto de apreciación.....	755
11.6. Por su dependencia o no de otro contrato	756
11.7. Por la circunstancia de constituir o no una unidad diferenciada.....	756

11.8. Por la duración del cumplimiento de las prestaciones	757
12. Contratos administrativos y de derecho común	758
III. Estudios complementarios al capítulo XII	763
1. La observancia de la causa y el fin en la contratación administrativa reservada. La revocación por ilegitimidad en el contrato administrativo en cumplimiento	763
1.1. La cuestión a resolver	763
1.2. Los hechos	764
1.3. Doctrina sentada	764
1.4. Aspectos generales	764
1.5. Aspectos particulares propios de la contratación administrativa	765
1.5.1. La relativización de la autonomía de la voluntad	765
1.5.2. El principio de legalidad y el secreto de la contratación	765
1.5.3. La irregularidad del contrato y su revocación en sede administrativa	766
2. Texto del fallo comentado	767
IV. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	770

CAPÍTULO XIII

FORMACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Introducción	775
II. Formación de la voluntad administrativa	776
III. Formación de la voluntad del cocontratante particular	777
IV. La expresión de la voluntad de las partes	777
V. La autorización y la aprobación en la contratación administrativa ...	779
VI. ¿Quiénes pueden contratar con la Administración Pública?	781
VII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	783

CAPÍTULO XIV

LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA (I)

LA LICITACIÓN PÚBLICA

I. La selección del contratista: libre elección o sistemas de restricción. Principio general	785
1. Nuestra opinión	788
2. Consecuencias del principio que se adopte	794
2.1. La interpretación de las normas de contrataciones	794
2.2. La valoración constitucional de las normas que fijan los procedimientos de selección. Las contrataciones celebradas con omisión de este procedimiento	795

II. La licitación pública	798
1. ¿Acto complejo?	799
2. La licitación pública como procedimiento administrativo	799
3. El llamado a licitación	802
3.1. La convocatoria como acto de alcance general no normativo	802
3.2. El llamado a licitación pública como invitación a formular ofertas	802
4. Principios que rigen la licitación pública	804
4.1. Principios generales del procedimiento administrativo aplicables a la licitación pública	804
4.1.1. Juridicidad	804
4.1.2. Oficialidad	809
4.1.3. Verdad material	810
4.1.4. Formalismo moderado. El oferente como colaborador de la Administración	812
4.1.4.1. El "informalismo" y las preadjudicaciones condicionadas	815
4.1.4.2. Una contracara hermenéutica de la colaboración: el criterio interpretativo del contrato y de los pliegos en la relación contractual	816
4.1.4.3. La colaboración y las garantías de impugnación	818
4.1.5. Debido procedimiento previo	819
4.1.6. Celeridad, economía, sencillez y eficacia	821
4.2. Principios específicos de la licitación pública	823
4.2.1. Igualdad	825
4.2.2. Concurrencia	826
4.2.3. Publicidad	829
5. Algunos supuestos de excepción a la licitación pública	834
5.1. El caso de la urgencia	834
5.2. El fracaso de la licitación (ausencia de ofertas, ofertas inadmisibles u ofertas inconvenientes)	836
5.3. Las contrataciones interadministrativas	838
5.4. Las contrataciones reservadas	839
6. Concepto y naturaleza de los pliegos	839
6.1. Medios de impugnación administrativa de los pliegos de bases y condiciones	844
6.1.1. Los pliegos de bases y condiciones generales	844
6.1.2. Los pliegos de bases y condiciones particulares	846
6.1.3. Legitimación, oportunidad de la impugnación y cláusulas que imponen la aceptación	847
6.1.3.1. El oferente	847
6.1.3.2. Los potenciales oferentes	849
7. La adjudicación, ¿decisión reglada o discrecional?	850
7.1. El qué del derecho del oferente ilegitimamente vencido en la adjudicación	853
7.2. Los medios de impugnación del acto de adjudicación	855

8. Extinción del llamado a licitación pública	856
8.1. Potestad administrativa para extinguir un llamado a licitación pública	856
8.1.1. Ejercicio legítimo de la potestad revocatoria	857
8.1.1.1. El caso de la extinción del llamado por razones de ilegitimidad	859
8.1.2. Ejercicio ilegítimo de la potestad revocatoria	860
III. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	861

CAPÍTULO XV

LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA (II)

OTROS SISTEMAS DE RESTRICCIÓN

I. La licitación privada	873
II. La licitación restringida	875
III. La contratación directa	875
IV. El remate público	878
V. El concurso	879
VI. Perfeccionamiento y prueba del contrato administrativo	880
VII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	881

CAPÍTULO XVI

EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Introducción	883
II. Principios y potestades que rigen la ejecución contractual administrativa	885
1. El principio de la continuidad en la ejecución	885
2. La potestad de dirección y control	886
3. El principio de mutabilidad	888
4. La potestad rescisoria	892
5. La potestad sancionatoria	894
III. Derechos y obligaciones de las partes en los contratos administrativos	897
1. Derechos y obligaciones de la Administración Pública	897
1.1. Derecho a exigir la debida ejecución del contrato	897
1.2. Derecho a exigir la ejecución en término	898
2. Derechos y obligaciones del cocontratante particular	902
2.1. Derecho a exigir que la Administración Pública cumpla sus obligaciones	902
2.2. Derecho del cocontratante particular a percibir el precio fijado	903
2.3. Derecho a suspender la ejecución del contrato	904
2.4. Derecho a requerir la rescisión del contrato administrativo	905

2.5. Derecho a ser resarcido por la extinción del contrato	906
2.6. Derecho al mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato	907
2.6.1. La teoría del hecho del príncipe	908
2.6.2. La teoría de la imprevisión	909
IV. Conclusión de los contratos administrativos	911
1. Modos normales de conclusión de los contratos administrativos	911
1.1. Cumplimiento del objeto del contrato	911
1.2. Expiración del término de la duración del contrato	912
2. Modos anormales de conclusión de los contratos administrativos	913
2.1. Rescisión convencional del contrato	913
2.2. Desaparición del objeto del contrato	913
2.3. Rescisión debida a fuerza mayor, hecho de la Administración o hecho del príncipe	914
2.4. Rescisión dispuesta por la Administración Pública por aplicación de su potestad rescisoria	915
2.5. Imposición de sanciones rescisorias por la Administración Pública	916
2.6. Rescisión debida al ejercicio de la potestad modificatoria de la Administración Pública	917
2.7. Muerte o quiebra del cocontratante particular	917
2.8. Ruptura definitiva de la ecuación económico financiera del contrato administrativo	919
3. El arbitraje, la transacción y los contratos administrativos	919
V. Los cuasicontratos administrativos	921
VI. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	922