

ÍNDICE GENERAL |

Introducción	XXXIX
Sobre los capítulos de este libro y su formación.....	XLIII

CAPÍTULO I EL ESTADO

Con la colaboración de Ana K. Cueva Rey

I. El Estado, distintas concepciones, criterios actuales	1
1.1. La soberanía del Estado. Soberanía, autonomía y autarquía. Alcance actual. La integración estatal a organizaciones regionales y supranacionales.....	5
1.2. Las causas del Estado.....	8
II. Los fines del Estado	10
2.1. Los fines del Estado y los medios en el ejercicio del poder. El sometimiento del poder al derecho	13
2.2. La personalidad jurídica del Estado	15
2.3. Estado, sociedad y gobierno	17
III. Las formas del Estado. Transformaciones del Estado	18
IV. El estado de derecho.....	19
V. Las formas de gobierno	22
5.1. La forma de gobierno en la Constitución argentina: democrática, representativa y republicana	25
5.2. La forma de gobierno y el Estado de derecho en la Constitución: ¿declaración, derecho o garantía?	31
5.3. Los presupuestos del ejercicio del poder en el sistema republicano. El principio de libertad y el principio de legalidad, en su vinculación negativa y positiva. El principio de juridicidad como superación de la legalidad.....	33

5.4. La superación del principio de legalidad. El principio de juridicidad y la buena fe como rector de la actuación estatal. Las consecuencias de su incumplimiento.....	38
VI. Funciones estatales. Criterios subjetivos y materiales. Diferencias entre las distintas funciones, sus caracteres principales. Los titulares de las funciones estatales.....	42
VII. Derecho público y privado, criterios diferenciadores.....	45
VIII. La Administración Pública y el principio de legalidad. La técnica de las potestades	47
8.1. El origen de la teoría de las potestades.....	47
8.2. Relaciones entre la Administración y los ciudadanos	50
IX. El derecho administrativo: concepto. La Administración Pública. La ciencia de la administración. Distintos tipos de actividad administrativa	52
X. El régimen administrativo argentino. Régimen exorbitante. Sistema de prerrogativas y garantías.....	54

CAPÍTULO II

INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Con la colaboración de Ana Karina Cueva Rey

I. La Constitución Nacional y el sistema del Estado argentino: un sistema federal	59
II. La forma federal del Estado como elección constitucional	60
III. Forma de Estado: ¿cuántos centros territoriales de decisión política existen en un Estado? Estatus jurídico político de las provincias y de las municipalidades. La estructura del poder en la Argentina	60
IV. Diferencias entre soberanía, autonomía y autarquía.....	62
V. Relaciones que se establecen en la estructura federal	63
5.1. Relaciones de subordinación	63
5.2. Relaciones de participación	64
5.3. Relaciones de coordinación	65
5.3.1. Facultades exclusivas de la Nación.....	65
5.3.2. Facultades exclusivas de las provincias.....	66
5.3.3. Facultades concurrentes de la Nación y las provincias	67
5.3.4. Excepcionales	67
5.3.5. Consecuencias	68
VI. Diseño del Estado federal argentino: el tema de las municipalidades ...	68

VII. Estatus jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	70
7.1. La ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional	70
7.2. Los casos “Gauna”; “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Tierra del Fuego, Provincia de”; “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Córdoba, Provincia de”; “Corrales, Guillermo s/hábeas corpus” y “Ferrari, María Alicia c. Levinas, Gabriel Isaías s/incidente de incompetencia”	73

CAPÍTULO III

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Con la colaboración de Viviana Bonpland

I. La teoría del órgano.....	77
II. El órgano. Concepto	80
III. Elementos del órgano	80
IV. El órgano y la responsabilidad del Estado	81
4.1. El agente y el órgano: su relación orgánica y de servicio	82
4.2. Clasificación de los órganos	83
4.3. Criterios de atribución de la conducta del órgano al Estado	84
V. Los principios que rigen la organización administrativa. La jerarquía, la competencia, la documentalidad y la desregulación.....	85
5.1. Jerarquía	86
5.2. La competencia: delegación y avocación	88
5.2.1. Introducción.....	88
5.2.2. Concepto.....	89
5.2.3. Clases de competencia.....	90
5.2.4. Caracteres.....	91
5.2.5. Excepciones a la improrrogabilidad.....	93
5.2.5.1. Avocación.....	94
5.2.5.2. Delegación	94
5.3. La documentalidad	96
5.4. La desregulación y el equilibrio fiscal.....	97
VI. Actividad administrativa reglada y discrecional	98
VII. La división de poderes y las reservas de poder constitucional a la administración activa: organización de la administración central.....	102

VIII.El Poder Ejecutivo nacional: presidente de la Nación, jefe de gabinete de ministros y ministros: naturaleza, jerarquía y relaciones con los ministros. Los actos del jefe de gabinete. Competencia del jefe de gabinete. Responsabilidades.....	105
8.1. El presidente de la Nación, único titular del Poder Ejecutivo	105
8.2. Atribuciones del Poder Ejecutivo nacional.....	105
8.2.1. “Jefe supremo de la Nación”.....	106
8.2.2. ¿Qué se entiende por “jefe de gobierno”?	107
8.2.3. “Responsable político de la administración del país”	108
8.2.4. Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación.....	109
8.2.5. Los actos del presidente de la Nación.....	109
8.3. Vicepresidente de la Nación.....	110
8.4. Jefe de gabinete de ministros y ministros: naturaleza y jerarquía ...	110
8.4.1. Los refrendos de decretos y actos del jefe de gabinete de ministros.....	112
8.4.2. Competencias del jefe de gabinete de ministros	112
8.4.3. Ministros	112
8.4.4. Responsabilidad del jefe de gabinete y de los ministros....	113
8.5. Resumen y esquematización.....	114

CAPÍTULO IV

SISTEMAS Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la colaboración de Romina Paola Hayy

I. El derecho administrativo y la ciencia de la administración. Metodologías que rigen la organización de la Administración: centralización, desconcentración y descentralización administrativa: conceptos y diferencias.....	115
II. La descentralización. Caracteres. Tipos: funcional y territorial. Competencia para la creación de entes descentralizados.....	117
III. Soberanía, autonomía y autarquía: distinción.....	119
IV. La autarquía. Concepto y caracteres de los entes autárquicos. Régimen aplicable.....	121
V. Competencia para la creación de entes autárquicos. Remisión.....	123
VI. Control de los entes descentralizados según su órgano de creación	123
VII. Las sociedades y empresas del Estado. Diversidad de regímenes jurídicos y regulaciones.....	125

VIII. Extinción. Autoridades competentes.....	126
IX. La inserción de los entes descentralizados en la organización administrativa. Conflictos.....	126

CAPÍTULO V

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Acto y norma jurídicos: diferencias.....	129
II. Fuentes del derecho desde la perspectiva que brinda el derecho público.....	132
III. El tema de las fuentes del derecho. Sus problemas principales: clasificación, jerarquización, contenidos y límites.....	134
IV. La primera fuente del derecho: la dignidad de la persona humana	137
V. Las fuentes supranacionales. La recepción del derecho internacional y la constitucionalización de los tratados de derechos humanos.....	139
VI. La Constitución como fuente principal del derecho administrativo	144
VII. La ley como fuente de derecho administrativo. Sus clasificaciones. Principios que hacen a su interpretación y aplicación	146
7.1. Clasificación de las leyes.....	147
7.2. Pautas interpretativas	148
7.3. Principios para la aplicación de leyes en conflicto	149
7.4. La vigencia de las leyes.....	149
7.5. Las leyes que disponen reenvíos. Clases de reenvío	150
VIII. Los reglamentos. Remisión	151
IX. Las otras fuentes. Los precedentes administrativos como creadores de una costumbre. Su valor como fuente del derecho	151
X. La jurisprudencia y la doctrina	153

CAPÍTULO VI

LOS REGLAMENTOS

Con la colaboración de María Lucía Jacobo Dillon y María Paula Rennella

I. La potestad reglamentaria. Acto y norma jurídicos. El concepto de reglamento	155
1.1. La potestad reglamentaria.....	155
1.2. La distinción entre acto y norma jurídicos	158
1.3. La Administración y la potestad reglamentaria. Su constitucionalidad	159

1.4. Concepto e importancia como fuente de derecho administrativo...	161
II. Jerarquía normativa, caracteres y medios de expresión de los reglamentos	163
2.1. La jerarquía normativa en el sistema jurídico. La ubicación de los reglamentos	163
2.2. Caracteres generales	165
2.3. Formas de expresión de los reglamentos	166
III. Clases de reglamentos.....	167
3.1. La clasificación tradicional	167
3.1.1. Los reglamentos de ejecución.....	167
3.1.1.1. Ámbito de aplicación y límites	167
3.1.1.2. Forma de expresión de los reglamentos de ejecución	171
3.1.2. Los reglamentos autónomos.....	171
3.1.2.1. Caracterización y límites	171
3.1.2.2. Forma de expresión de los reglamentos autónomos.....	173
3.1.3. Los reglamentos delegados.....	174
3.1.3.1. Su cuestionamiento originario por alguna doctrina. Admisión administrativa y jurisprudencial...	174
3.1.3.2. Caracterización	175
3.1.3.3. Los fallos “Delfino” y “Cocchia”: delegación propia e impropia. La recepción constitucional expresa de los reglamentos delegados	176
3.1.3.4. Los límites de los reglamentos delegados.....	178
3.1.3.5. La delegación en órganos inferiores y la subdelegación	188
3.1.4. Los reglamentos de necesidad y urgencia	190
3.1.4.1. Naturaleza y antecedentes	190
3.1.4.2. La jurisprudencia de la Corte Suprema con anterioridad a la reforma constitucional de 1994.....	191
3.1.4.3. La reforma constitucional y el nuevo art. 99, inc. 3°	193
3.1.4.4. Requisitos sustanciales negativos en la Constitución reformada: las materias excluidas de los decretos de necesidad y urgencia	194
3.1.4.5. Requisitos formales para su dictado	197

3.1.4.6. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Suprema con posterioridad a la reforma constitucional de 1994.....	198
3.1.4.7. La ley 26.122	201
3.2. Una clasificación surgida de los nuevos textos constitucionales...	203
3.2.1. Reglamentos legislativos y administrativos.....	203
3.2.2. Efectos de la distinción	205
3.3. Los reglamentos administrativos y los de carácter legislativo como actos administrativos	206
3.4. El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos	207

CAPÍTULO VII

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO PRESUPUESTO DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la colaboración de Gabriela Seijas

I. Introducción. La ubicación del acto administrativo. Su importancia. El principio republicano de formalidad documentada	209
II. Concepto o caracterización del acto administrativo.....	211
2.1. El acto administrativo es una declaración de voluntad.....	213
2.2. Emitida por un órgano en ejercicio de la función administrativa ...	215
2.3. Qué produce efectos jurídicos externos.....	217
2.4. Sometido a un régimen jurídico de exorbitancia	218
III. Concepto de acto administrativo	219
IV. El acto administrativo como resultado de un procedimiento administrativo. La informática y el respeto a los postulados esenciales.....	220
V. El acto administrativo como herramienta para el ejercicio de las misiones, funciones y potestades de la Administración Pública	221
VI. El acto administrativo como vehículo para el ejercicio de actividades regladas o discrecionales	222
VII. Régimen jurídico aplicable a los reglamentos	224
7.1. Los reglamentos.....	224
7.2. Los actos de alcance general y su regulación por el Título III de la ley 19.549	224
7.3. Los contratos administrativos	225
7.3.1. General.....	225
7.3.2. Los actos dictados durante la ejecución de un contrato....	226
VIII. La forma de los actos administrativos y Las vías de hecho.....	227

IX. Actos administrativos de personas públicas no estatales y de personas privadas. Una propuesta para su control jurisdiccional.....	230
X. Los actos de los entes reguladores de servicios públicos	233
XI. ¿Es el silencio un acto administrativo?.....	234

CAPÍTULO VIII

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA INTERORGÁNICA E INTERADMINISTRATIVA

I. Los actos de la Administración.....	239
II. Los actos políticos. Actos de gobierno y actos institucionales.....	240
III. Identificación de los actos internos, interorgánicos e interadministrativos	241
IV. La naturaleza de los actos interorgánicos e interadministrativos	244
V. Clasificación de la actividad interorgánica o interadministrativa	248
VI. Los conflictos interadministrativos.....	249
VII. Los dictámenes jurídicos	252
VIII. Los actos de la Administración sujetos al derecho privado.....	253

CAPÍTULO IX

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. El régimen de exorbitancia y los caracteres del acto administrativo.....	255
II. La llamada presunción de legitimidad de los actos administrativos. ¿Una prerrogativa del régimen exorbitante? Distinción con la autotutela declarativa	256
III. La fuerza ejecutoria del acto administrativo. La ejecutividad y la ejecutoriedad. La autotutela ejecutiva: concepto, fundamentos y límites. Suspensión de la ejecución del acto administrativo.....	259
3.1. La ejecutoriedad y ejecutividad. Concepto, alcances y límites	259
3.2. La ejecutoriedad.....	259
3.3. La ejecutividad	262
3.4. Las cautelares decretadas en sede administrativa y su relación con la ejecutoriedad y la ejecutividad.....	263
IV. La autodefensa de segundo grado.....	265
V. La autotutela reduplicativa. La postergación del control judicial	265

VI. La suspensión del acto administrativo en sede administrativa y judicial	266
VII. <i>Excursus</i> . Sobre los fundamentos de las prerrogativas subyacentes a los caracteres del acto administrativo	269

CAPÍTULO X

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Con la colaboración de Gabriela Seijas

I. Los elementos del acto administrativo.....	273
1.1. Introducción al tema	273
1.2. Elementos esenciales.....	275
1.2.1. Importancia de la enunciación legal y un concepto preentendido	275
1.2.1.1. Voluntad.....	276
1.2.1.2. Competencia.....	278
1.2.1.3. Causa	283
1.2.1.4. Objeto.....	285
1.2.1.5. Procedimiento	287
1.2.1.6. Motivación.....	290
1.2.1.7. Finalidad.....	292
1.2.1.8. Forma.....	294
1.3. Elementos accidentales	299
1.3.1. Plazo	300
1.3.2. Condición.....	300
1.3.3. Modo	301
II. La distinción entre validez y eficacia de un acto administrativo.....	301
2.1. La notificación del acto.....	302
2.2. La retroactividad del acto administrativo	303

CAPÍTULO XI

VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS

Con la colaboración de Iván Romero Verdún

I. Introducción	305
II. Las categorías civiles y su traslación. El tema de la inexistencia.....	306

III. La regulación legal.....	308
3.1. Vicios de la voluntad como elemento presupuesto y vicios en los elementos esenciales del acto administrativo.....	308
3.2. Los vicios en particular	310
3.3. Los actos regulares	314
3.4. La nulidad parcial y la subsistencia del acto	314
IV. Los efectos de la irregularidad o regularidad de los actos administrativos.....	315
4.1. El diseño normativo originario	316
4.2. La modificación a la potestad revocatoria dispuesta por la Ley de Bases	317
4.2.1. El artículo 17 de la LNPA reformado por la ley 27.742 ...	317
4.2.2. Las modificaciones dispuestas a la revocación de los actos administrativos	318
4.2.3. La nueva limitación a la potestad revocatoria y los efectos no previstos	320
4.3. La superación del texto a través de la interpretación integradora...	322
4.3.1. Las reglas de hermenéutica	322
4.3.2. La revocación por mérito, oportunidad y conveniencia	326
V. Las hipótesis de saneamiento.....	326
VI. La conversión.....	327
VII. La caducidad del acto administrativo.....	327

CAPÍTULO XII

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Con la colaboración de Cinthia Analía Lirusso

I. Introducción	329
II. La categoría del contrato administrativo. Doctrinas negatorias. Las discusiones en la doctrina nacional. Criterios que justifican su admisión como categoría jurídica	330
2.1. Identificación del contrato administrativo.....	330
2.2. Doctrinas negatorias. Refutación y realidad	332
2.3. Concepto.....	335
III. Elementos de los contratos administrativos	335
IV. Régimen aplicable a los contratos administrativos. El dec. 1023/2001, su naturaleza jurídica. El reglamento aprobado por el dec. 1030/2016. La Oficina Nacional de Contrataciones. Otras normas aplicables	338

V. Clasificación y modalidades de los contratos administrativos	339
VI. El régimen exorbitante en los contratos administrativos. Prerrogativas de la Administración y garantías de los particulares.....	340
VII. Los principios aplicables a los contratos administrativos. Su inserción en el ámbito de la contratación. Necesidad de compatibilizar su aplicación.....	341

CAPÍTULO XIII

PROCEDIMIENTO PARA LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. MODOS DE SELECCIÓN DEL CO-CONTRATANTE Y CONTRATOS EN PARTICULAR

Con la colaboración de Cinthia Analía Lirusso

I. Justificación de la existencia de sistemas de selección	343
1.1. El principio general y sus excepciones. El régimen normativo vigente.....	345
1.2. Los principios aplicables a los regímenes de selección en general...	345
1.3. Modos de selección del co-contratante. Consecuencias de su omisión	346
II. La licitación pública.....	349
2.1. Concepto y naturaleza jurídica.....	350
2.2. Licitación pública, restringida y privada. Sus pasos principales ...	350
2.2.1. Tipos de licitación	350
2.2.2. Los pasos principales de la licitación pública.....	351
2.2.3. El pliego de bases y condiciones. Clases de pliegos. Formación. Importancia.....	353
2.2.4. Las ofertas. Características principales	355
2.2.5. Garantías	355
2.2.6. Evaluación de ofertas y adjudicación	356
2.2.7. Situación jurídica de los oferentes y de los terceros	357
2.2.8. Los principios aplicables a la licitación pública	358
III. El concurso público	362
3.1. General	362
3.2. Concurso de proyectos y concurso de proyectos integrales.....	364
IV. El remate público.....	365
V. La contratación directa	367
5.1. Contratación directa por monto.....	367
5.2. Contratación directa por especialidad	368

5.3. Contratación directa por exclusividad	368
5.4. Contratación directa por licitación o concurso desierto o fracasado	369
5.5. Contratación directa por urgencia o emergencia	369
5.6. Contratación directa por razones de seguridad o defensa nacional	370
5.7. Contratación directa por razones de desarme, traslado o examen previo	370
5.8. Contratación directa interadministrativa.....	370
5.9. Contratación directa en locación de inmuebles.....	371
5.10. La contratación directa en la Ley Nacional de Obras Públicas	371
VI. Los contratos en particular	372
6.1. Introducción.....	372
6.2. La obra pública	372
6.2.1. Concepto y caracterización.....	372
6.2.2. Prestaciones de las partes.....	374
6.2.3. Regulación normativa.....	375
6.2.4. Forma de ejecución del contrato y pago del precio	375
6.3. Contrato de concesión de obra pública	376
6.4. El contrato de concesión de servicios públicos.....	381
6.5. El contrato de suministro.....	382
6.6. Otros contratos	383

CAPÍTULO XIV

EL EMPLEO PÚBLICO

Con la colaboración de Gastón Urrejola

I. Importancia del tema en la organización administrativa. La dignidad humana comprometida	385
II. Las garantías constitucionales y los proyectos de privatización de la relación de empleo	386
III. La naturaleza de la relación de empleo. Sentido de examinar el punto...	389
3.1. Relación estatutaria	389
3.2. Relación contractual.....	390
3.3. Teoría de la relación jurídica o sujeción a principios constitucionales y legales especiales.....	390
3.4. Nuestra opinión	391

IV. El diseño de un sistema de empleo público	393
V. La regulación normativa. Ámbito subjetivo de aplicación de la ley marco.....	395
VI. El principio protectorio	395
VII. Los tipos de empleo público	396
VIII.El ingreso a la función pública. Requisitos positivos y negativos. Consecuencia de su incumplimiento. El tema de los concursos.....	397
IX. Derechos, deberes y prohibiciones	398
9.1. Derechos	399
9.1.1. Estabilidad	399
9.1.2. Derecho a la remuneración.....	401
9.1.3. Igualdad de oportunidades en la carrera.....	403
9.1.4. Capacitación permanente	404
9.1.5. Libre afiliación sindical y negociación colectiva	404
9.1.6. Licencias, justificaciones y franquicias	405
9.1.7. Compensaciones, indemnizaciones y subsidios	405
9.1.8. Asistencia social para sí y su familia	406
9.1.9. Interposición de recursos.....	406
9.1.10. Jubilación o retiro.....	406
9.1.11. Renuncia.....	407
9.1.12. Higiene y seguridad en el trabajo.....	407
9.2. Deberes, prohibiciones e incompatibilidades.....	407
9.2.1. Deberes	408
9.2.2. Las prohibiciones	409
9.2.3. Las incompatibilidades.....	410
9.3. Causales de extinción de la relación de empleo público	412
9.4. Régimen disciplinario	413
9.5. El nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas (RIA)...	416

CAPÍTULO XV

EXPROPIACIÓN

Principios generales	417
I. La expropiación. Concepto y caracterización.....	417
1.1. Concepto.....	417
1.2. Antecedentes de derecho comparado y nacional	420

1.3. Fundamento de la potestad de expropiar.....	422
1.4. Titularidad de la potestad expropiatoria.....	423
1.5. La expropiación y los derechos público y privado. Fuerza expansiva de los principios expropiatorios. Interpretación de los textos legales.....	425
II. Regulación normativa	426
2.1. La utilidad pública. Su declaración por ley formal expresa. Modos de calificar	426
2.2. Los sujetos de la relación expropiatoria.....	429
2.2.1. El expropiante	429
2.2.2. El expropiado	430
2.3. Objeto expropiable.....	431
2.4. La indemnización	433
2.4.1. La integración de la indemnización.....	434
2.4.1.1. El valor objetivo del bien. Rubros comprendidos y excluidos.....	435
2.4.1.2. Los daños que sean una consecuencia directa e inmediata	435
2.4.1.3. La exclusión del lucro cesante	436
2.4.1.4. La desvalorización monetaria y la ley de convertibilidad. Los intereses.....	437
2.4.2. Forma de pago de la indemnización.....	438
2.4.3. Determinación de la indemnización expropiatoria.....	439
2.5. El avenimiento	440
III. El procedimiento judicial expropiatorio.....	440
3.1. El juicio de expropiación.....	441
IV. El abandono de la expropiación	443
V. La retrocesión	444
VI. La expropiación irregular	445
VII. La ocupación temporánea.....	447
VIII. La prescripción en la expropiación	448
8.1. Prescripción y abandono	448
8.2. Prescripción del plazo para reclamar la indemnización	448
8.3. Prescripción de la acción para reclamar la expropiación irregular....	449
8.4. Prescripción de la acción para solicitar la retrocesión	449
8.5. Prescripción en la ocupación temporánea.....	450

CAPÍTULO XVI

RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO

Con la colaboración de Adriana Ferri

I. Concepto	451
II. Elementos del dominio público	453
2.1. Elemento subjetivo.....	453
2.2. Elemento objetivo	454
2.3. Elemento teleológico	455
2.4. Elemento normativo	455
III. Régimen jurídico de los bienes del dominio público.....	456
3.1. Caracteres de los bienes del dominio público.....	457
3.1.1. Inalienabilidad o indisponibilidad	458
3.1.2. Imprescriptibilidad	460
3.1.3. Protección del dominio público.....	460
IV. La clasificación de los bienes del dominio público.....	462
V. Afectación y desafectación, según la clasificación	466
5.1. Afectación.....	466
5.2. Desafectación	468
5.2.1. Desclasificación y desafectación de bienes del dominio público natural.....	469
5.2.2. Desafectación de bienes del dominio público artificial.....	470
VI. El uso público. Sus diferentes formas	471
6.1. Uso común	473
6.2. Uso especial.....	474
6.3. El uso público de los bienes dominicales puede ser directo o indirecto	475
VII. Los bienes del dominio público en su relación con los derechos de incidencia colectiva	475

CAPÍTULO XVII

POTESTAD ORDENADORA Y DE
REGLAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS

Con la colaboración de Verónica Caiero y Raquel Acea

I. Apreciaciones preliminares: el llamado poder de policía y la actividad de policía.....	477
---	-----

1.1. Origen y vinculación con la Constitución Nacional.....	477
1.2. Inserción del “poder de policía” en la vida social.....	479
II. La potestad de ordenación o poder de policía y la actividad de policía	482
III. Fundamentos del poder de policía	484
IV. Evolución del contenido y el significado de policía y poder de policía ...	485
V. Criterios existentes respecto del contenido del poder de policía: res- tringido y amplio	486
VI. El poder de policía en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justi- cia de la Nación	487
6.1. Primera etapa: el concepto restringido	487
6.2. Segunda etapa: hacia el criterio amplio	488
6.3. Tercera etapa: poder de policía sobre materias económicas y sociales	492
VII. Contenido del poder de policía en la Argentina	493
VIII. Distribución de competencias en materia de poder de policía.....	496
8.1. Régimen federal.....	496
8.2. Materias concurrentes	497
8.3. Policía local.....	498
IX. Las normas de policía. Actos a través de los cuales se plasman en el mundo jurídico	499
X. Clasificación de la actividad de policía.....	500
XI. Potestades y límites constitucionales del poder de policía.....	500
11.1. Principios de legalidad y razonabilidad	501
11.2. Principio de igualdad	503
11.3. Principio de intimidad o autonomía ética	503
11.4. Los tratados internacionales de jerarquía constitucional	504
11.5. Las emergencias y los institutos que autorizan en el derecho constitucional argentino	505
11.6. Control sobre la limitación por emergencia	507
XII. La llamada crisis del concepto de poder de policía	508

CAPÍTULO XVIII

POTESTAD INTERVENTORA, SANCIONATORIA Y PROMOTORA

I. Las sanciones administrativas y la potestad sancionatoria de la Admi- nistración	511
--	-----

1.1.	Caracterización de la potestad sancionatoria administrativa	511
1.2.	Las principales cuestiones del derecho administrativo sancionador en el ámbito del derecho positivo argentino.....	514
1.3.	La teoría de la potestad sancionatoria. El tema de su titularidad...	515
1.4.	La teoría de la infracción administrativa	518
1.4.1.	Delitos o faltas. Una distinción solo legislativa. El régimen jurídico circundante.....	518
1.4.2.	El principio de legalidad y sus subprincipios.....	520
1.5.	La culpabilidad como principio cardinal de la sancionabilidad ...	524
1.5.1.	Requisito de ley expresa para establecer responsabilidades objetivas o solidarias.....	524
1.5.2.	La interdicción de la doble sanción por la misma falta.....	526
1.5.3.	La razonabilidad de la sanción como recaudo de juridicidad.....	526
1.6.	La teoría de la sanción administrativa.....	527
1.7.	El procedimiento sancionador.....	527
1.7.1.	General.....	527
1.7.2.	Las garantías constitucionales concretas que corresponde aplicar.....	530
II.	El fomento.....	535
2.1.	Introducción. La inserción constitucional	535
2.2.	Antecedentes y consideraciones generales.....	536
2.3.	Las modalidades de la actividad de fomento y su naturaleza reglada.....	539
2.4.	El principio de legalidad en la actividad subvencional	542
2.5.	El principio de convencionalidad o bilateralidad en el fomento...	543
2.6.	El acto subvencional.....	545
2.7.	El régimen jurídico del fomento	546
2.8.	El fomento de las industrias.....	546

CAPÍTULO XIX

EL SERVICIO PÚBLICO

I.	Concepto. Las distintas definiciones. Su relación con la satisfacción de necesidades de interés general.....	547
II.	El servicio público en la Constitución argentina. El tema de la titularidad estatal.....	552

III. Elementos caracterizadores de la noción de servicio público. Los servicios públicos impropios	554
IV. Clasificación de los servicios públicos	556
V. Las tarifas en los servicios públicos.....	557
VI. Los entes reguladores de los servicios públicos. Las audiencias públicas	558

CAPÍTULO XX

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. Introducción y antecedentes históricos	561
1.1. La Constitución de 1853 y el principio de la demandabilidad del Estado. Etapa de la negación del derecho de los particulares a forzar su comparendo a juicio	562
1.2. La instalación de las autoridades luego de la reforma constitucional de 1860	563
1.3. El comienzo del siglo XX. Un período de instituciones en desarrollo, algunos principios en materia de responsabilidad estatal....	564
1.4. La demandabilidad plena y la responsabilidad estatal	565
1.5. La responsabilidad del Estado bajo principios de derecho público. Una cuestión de derecho local.....	567
1.6. Una Ley de Responsabilidad del Estado que invita a adherir a las provincias	568
II. Los fundamentos de la responsabilidad estatal. La base constitucional de la responsabilidad y el control judicial oficioso de las normas que la disciplinan.....	569
III. Las especies de responsabilidad civil del Estado	571
IV. La ley 26.944 y sus principales disposiciones.....	573
4.1. La exclusión de las disposiciones del Código Civil y Comercial ...	574
4.2. Parámetros sobre los que se asienta la responsabilidad estatal por actividad administrativa, en el campo extracontractual.....	574
4.3. Los eximentes de responsabilidad	576
4.4. Los requisitos de la responsabilidad por actividad e inactividad ilegítima y legítima.....	576
4.5. La responsabilidad contractual y la derivada de la actuación judicial.....	578
4.6. La responsabilidad refleja por concesionarios.....	579
4.7. La prescripción de las acciones de responsabilidad y de repetición	579

V. Una ley federal que invita a la adhesión.....	580
VI. La extensión de la responsabilidad.....	580

CAPÍTULO XXI

BASES GENERALES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Con la colaboración de Ana Karina Cueva Rey y Romina Paola Hayy

I. Introducción. Los procedimientos y la actividad estatal. El ser y el deber ser del procedimiento administrativo	585
II. Criterios generales	587
2.1. Procedimiento y proceso	587
2.2. Los fines del procedimiento administrativo	588
III. La regulación normativa del procedimiento administrativo.....	589
3.1. Una facultad conservada por las provincias, salvo en el ámbito federal. Pertinencia de la regulación legislativa.....	589
3.2. La importancia del procedimiento en la Administración Pública y la limitación del enfoque que presidiera su regulación normativa	592
3.3. La regulación normativa supletoria	594
3.4. Clasificación de los procedimientos administrativos	594
IV. Los principios del procedimiento administrativo.....	596
4.1. Principios del sistema interamericano de derechos humanos. Los principios procesales y los principios procedimentales	596
4.2. Objetivo de la enunciación de principios en leyes adjetivas.....	598
4.3. La fuente normativa de sustento de los principios del procedimiento administrativo	598
4.3.1. El principio de la dignidad humana. Los derechos humanos y el principio <i>pro homine</i>	600
4.4. Los principios generales del procedimiento administrativo reconocidos explícitamente en la ley	601
4.4.1. El principio de la dignidad humana	602
4.4.2. El principio de legalidad o juridicidad.....	602
4.4.3. El principio de tutela administrativa efectiva	603
4.4.3.1. El derecho a ser oído.....	605
4.4.3.2. El derecho a ofrecer y producir pruebas	607
4.4.3.3. El derecho a una resolución fundada.....	609
4.4.3.4. El derecho a obtener una decisión administrativa en un plazo razonable.....	610

4.4.3.5. El derecho a recurrir de la decisión administrativa en esa sede	610
4.4.3.6. El derecho a acceder a un control judicial sobre los hechos y el derecho con base en la legalidad y la razonabilidad	611
4.4.4. Otros principios que integran la tutela administrativa efectiva	612
4.4.4.1. Derecho a ser informado	612
4.4.4.2. El derecho a la provisión cautelar como expresión de la tutela administrativa efectiva	614
4.4.5. El principio de oficialidad y sus derivados. El principio de verdad material	615
4.4.5.1. La impulsión de oficio	616
4.4.5.2. La instrucción de oficio. La verdad material o la verdad jurídica objetiva	617
4.4.5.3. La documentación de la actuación como integrante del principio de oficialidad	618
4.4.6. El principio de celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites. Gratuidad	619
4.4.7. El principio de eficiencia burocrática	621
4.4.8. El principio de informalismo a favor del administrado	621
V. La preclusión y el procedimiento administrativo	623
5.1. Los efectos de la preclusión	624
5.2. Las especies de preclusión	624
5.3. La preclusión y algunos principios del procedimiento administrativo	625
5.4. Las clases de procedimiento y la preclusión	628
5.5. Conclusiones	630
VI. Las partes: capacidad y legitimación sustancial y procesal: derecho subjetivo, interés jurídicamente tutelado e interés simple. Acción popular. El patrocinio letrado	631
6.1. Evolución histórica en torno al reconocimiento de los derechos ...	631
6.2. La legitimación sustancial y la clásica distinción de derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple en el derecho administrativo	632
6.3. El patrocinio letrado	636

CAPÍTULO XXII

PRINCIPALES TRÁMITES DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Con la colaboración de Ana Karina Cueva Rey

I.	Facultades y deberes de la Administración.....	637
1.1.	El inicio de las actuaciones.....	638
1.2.	Formalidades de los escritos.....	639
1.3.	Domicilio.....	640
1.4.	Representantes y patrocinio letrado.....	640
1.5.	Los plazos.....	641
1.5.1.	Que son obligatorios para los interesados y para la Administración (art. 1° bis, apart. [i]).....	641
1.5.2.	Que se cuentan en días hábiles administrativos, salvo disposición normativa o resolución en contrario (art. 1° bis, apart. [ii]).....	642
1.5.3.	Que se computan a partir del día hábil siguiente a la notificación (art. 1° bis, apart. [iii]) o según lo dispuesto en el Código Civil y Comercial de la Nación si debieran contarse a partir de la publicación de actos de alcance general.....	643
1.5.4.	Que, en defecto de un plazo especial, se tomará como genérico el plazo de diez días (art. 1° bis, apart. [iv]).....	643
1.5.5.	Que antes del vencimiento de los plazos podrá la Administración de oficio o a pedido de parte disponer su ampliación por resolución fundada, aunque la denegatoria de la solicitud debe ser notificada por lo menos con dos días de antelación al vencimiento.....	644
1.5.6.	Que una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos, aunque la petición podrá considerarse como denuncia de ilegitimidad (art. 1° bis, inc. h)).....	645
1.5.7.	Que la interposición de los recursos interrumpirá el curso de los plazos.....	646
1.5.8.	Que es posible presentar oportunamente un escrito dentro de las dos primeras horas hábiles del día siguiente al del vencimiento del plazo.....	647
1.6.	La caducidad de las actuaciones.....	647
1.7.	El tema de la suspensión o la interrupción de los plazos en el procedimiento administrativo.....	648
II.	La vista en el procedimiento administrativo. La reserva de las actuaciones. La citación de terceros.....	651

III. Las notificaciones. Principios aplicables, formas y régimen normativo.	
Los vicios en la notificación y sus efectos	653
3.1. Derecho a ser informado.....	653
IV. La prueba en el procedimiento administrativo. Pruebas inadmisibles.	
Tramitación. Carga de la prueba. Los alegatos.....	656
V. Formas de concluir el procedimiento administrativo	657
5.1. Modos normales: la resolución expresa	657
5.2. Modos anormales: la falsa resolución tácita. La caducidad. El desistimiento	658
5.3. El silencio o la ambigüedad de la Administración	660

CAPÍTULO XXIII

LOS RECURSOS Y OTROS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN
EN SEDE ADMINISTRATIVA

Con la colaboración de Paula Rodríguez

I. Recursos administrativos	663
1.1. Concepto.....	664
1.2. Sujetos.....	665
1.3. Actos impugnables mediante recursos administrativos	666
1.4. Fundamentos	667
1.5. Régimen legal	669
1.6. Finalidad de los recursos administrativos	671
1.7. Sujetos que pueden recurrir.....	672
II. El recurso de reconsideración	673
2.1. Concepto.....	673
2.2. Actos recurribles. Plazo y forma de interposición	673
2.3. Trámite y resolución.....	675
2.4. Recurso jerárquico implícito en subsidio.....	675
III. El recurso jerárquico	676
3.1. Concepto.....	676
3.2. Actos recurribles. Plazo. Forma de interposición. Trámite	677
3.3. Resolución. Órgano competente. El caso de la impugnación indirecta de actos de alcance general.....	678
3.4. El caso de los recursos jerárquicos contra actos de aplicación de actos de alcance general.....	680
IV. Los recursos en la Administración descentralizada.....	680

V. El recurso de alzada	680
5.1. Concepto.....	680
5.2. Plazo y forma de interposición.....	681
5.3. Trámite y resolución.....	681
VI. El recurso de revisión.....	682
6.1. Concepto.....	682
6.2. Plazo y trámite	683
VII. Los recursos contra actos de contenido jurisdiccional.....	684
VIII. Presentaciones que no tienen naturaleza de recurso. La queja y la aclaratoria	684
IX. La denuncia de ilegitimidad	685

CAPÍTULO XXIV

EL SISTEMA DE CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO FEDERAL DE LA REPÚBLICA

I. Categorización del sistema, origen y fundamento de la jurisdicción	687
1.1. Las categorías aplicables y sus modulaciones	687
1.2. Fuente normativa de la jurisdicción en la especie	690
1.2.1. La perspectiva institucional.....	690
1.2.2. La perspectiva de los derechos del hombre.....	694
1.3. Tribunales competentes.....	695
II. Presupuestos para la apertura de la instancia judicial federal	697
2.1. La teoría del acto previo. Actos dictados en el marco de relaciones contractuales. Actos de los entes reguladores	697
2.2. Los actos internos y las cuestiones no justiciables	698
2.3. La habilitación de la instancia judicial	699
2.4. La praxis del agotamiento de la vía administrativa.....	701
2.4.1. La regulación originaria	701
2.4.2. La reforma introducida por la Ley de Bases a la ley 19.549 en la vía impugnativa.....	702
2.4.2.1. La vía impugnativa en los actos de alcance particular	704
2.4.2.2. El agotamiento de la vía administrativa en la impugnación de actos de alcance general en la ley vigente	708
2.5. La vía reclamativa	710

2.5.1. La regulación en la ley original.....	710
2.5.2. La regulación actual de la vía reclamativa.....	711
2.6. Los plazos para demandar. Caducidad de la acción impugnatoria.....	713
2.6.1. Los plazos en la LNPA hasta la reforma.....	713
2.6.2. La modificación de los textos reguladores de los plazos para accionar.....	716
2.7. Una necesaria advertencia sobre la jerarquía de los institutos de la habilitación de la instancia y sus consecuencias.....	720
2.8. La naturaleza de los institutos de la habilitación de la instancia luego de la reforma.....	721
2.9. La habilitación de la instancia y la interrupción de la prescripción.....	723
2.10. El <i>solve et repete</i>	726
2.11. La incidencia de los derechos de incidencia colectiva y los procesos colectivos. El caso de derechos irrenunciables.....	727
III. Partes, representación. Caso y legitimación.....	728
3.1. Capacidad y patrocinio.....	728
3.2. El caso. La legitimación y sus especies.....	728
3.3. La representación del Estado nacional.....	730
IV. Pretensiones.....	731
V. Trámite del proceso.....	732
VI. Medidas cautelares.....	733
6.1. La función cautelar. Su inscripción institucional en el sistema de control judicial de la Administración.....	733
6.2. La actualidad de lo cautelar.....	735
6.3. La ley 26.854 de regulación de las medidas cautelares.....	735
6.3.1. Previsiones generales.....	735
6.3.2. Los preceptos discutidos.....	736
6.3.3. Los preceptos que contienen regulaciones no previstas....	739
6.3.4. Una reflexión integradora del orden jurídico.....	740
6.3.5. Algunas conclusiones preliminares.....	742
6.4. Las medidas cautelares autónomas.....	742
VII. Facultades del juez en la sentencia.....	744
VIII. Recursos y ejecución de sentencia.....	746
IX. Amparo e impugnación de actos administrativos.....	747
X. Lesividad, expropiación y procesos especiales.....	748

CAPÍTULO XXV

LA ACTIVIDAD CONSULTIVA.
EL ASESORAMIENTO JURÍDICO

Con la colaboración de Agustín Tarelli y Florencia Timonín

I. Introducción. Razón del estudio del tema.....	751
II. Los servicios jurídicos prestados a la administración	752
III. El cuerpo de abogados del estado	753
3.1. Creación y ubicación estructural	753
3.2. Integración del Cuerpo de Abogados del Estado.....	755
3.3. Principios calificativos del Cuerpo de Abogados del Estado.....	759
3.3.1. Unidad	759
3.3.2. Organización jerárquica funcional.....	760
3.3.3. Doble inserción. Relación orgánica y relación de servicio ...	762
3.3.4. Independencia técnica	762
3.3.5. Especialidad funcional.....	764
3.3.6. Exclusividad en la idoneidad técnica	764
IV. Las principales funciones del cuerpo de abogados	766
4.1. El asesoramiento jurídico	766
4.2. La representación judicial.....	767
4.2.1. La intervención de la Procuración del Tesoro en los juicios del Estado	770
V. La función sumarial.....	772
VI. La función de auditoría de juicios e inspección	773
VII. La función de representación y colaboración en el exterior del país.....	773
VIII. La función de formación de abogados del estado	773
IX. Preguntas de reflexión para el cierre del capítulo	774

CAPÍTULO XXVI

LOS SISTEMAS DE CONTROL *EX POST*
DEL SECTOR PÚBLICO

Con la colaboración de Gastón Urrejola

I. Introducción	775
II. El control <i>ex post</i> interno	778
2.1. Antecedentes.....	778

2.2.	La ley 24.156 y el cambio de paradigma en el control.....	780
2.3.	La Sindicatura General de la Nación	780
2.3.1.	Su creación	780
2.3.2.	Competencias.....	781
2.3.3.	El síndico general de la Nación	782
2.3.4.	Las unidades de auditoría interna.....	783
2.3.5.	Modificaciones en el sistema interno de la SIGEN.....	784
2.3.6.	Nuevas funciones de la SIGEN.....	784
2.3.7.	¿Qué es auditar?	785
2.3.8.	Los ámbitos objetivo y subjetivo del control.....	785
III.	El control externo	786
3.1.	Antecedentes. El Tribunal de Cuentas de la Nación	786
3.2.	La Auditoría General de la Nación.....	789
3.2.1.	Su creación	789
3.2.2.	Características estructurales de la AGN	789
3.2.3.	Composición y forma de selección de los auditores gene- rales	790
3.2.4.	Competencias de la Auditoría General de la Nación y de los auditores generales	791
3.2.5.	El alcance del control	793
IV.	El Defensor del Pueblo.....	794
4.1.	Antecedentes. Recepción en la Argentina. Consagración consti- tucional y características institucionales	794
4.2.	Competencias.....	796
4.3.	Límites a sus funciones	798
4.4.	Legitimación procesal	798

CAPÍTULO XXVII

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CIUDAD
AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Por José Luis Said

I.	La autonomía porteña. Régimen jurídico. La organización institucio- nal y territorial del poder en la ciudad de buenos aires. Las comunas....	799
II.	La organización institucional y territorial del poder en la ciudad de buenos aires. Las comunas	803

III. La participación ciudadana en la administración de la ciudad y de las comunas: instrumentos de administración participativa	806
3.1. Audiencia pública.....	806
3.2. Presupuesto participativo	807
3.3. <i>Amicus curiae</i>	807
IV. El control judicial de la actuación del poder ejecutivo y del poder legislativo	808
Bibliografía	813