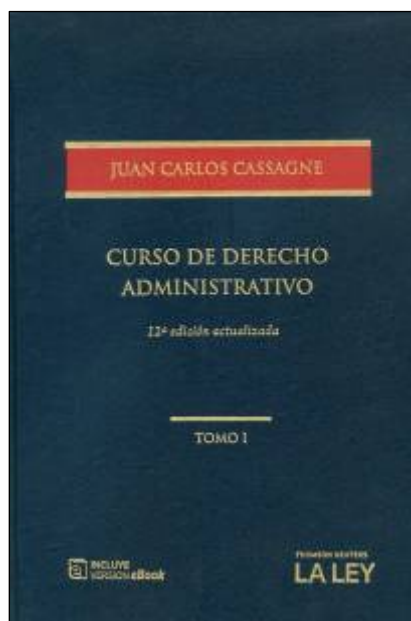


## ÍNDICE GENERAL

### TOMO I



Publicaciones del autor	XXXI
Prólogo a la 12ª edición	LV
Abreviaturas	LVII
<b>Título Primero – Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I - El Estado y el orden jurídico (normatividad, realidad y justicia)</b>	<b>3</b>
1. Introducción	3
2. Distintas concepciones acerca del Estado	4
3. Teoría del Estado	5
4. Elementos del Estado	8
5. Formas de Estado y formas de gobierno. La democracia representativa y republicana	11
6. El principio de separación de poderes	14
A. Acerca del origen de la doctrina	14
B. La separación de poderes y el Estado de Derecho. La evolución del Estado de Derecho. El Estado Subsidiario	18
C. La finalidad básica de la teoría de la separación de los poderes	24
D. Las confusiones terminológicas: los conceptos de poder, órgano y función	27
E. Compendio sobre la interpretación de la separación de los poderes en la Constitución Nacional	29
7. Sentido de la democracia representativa en la actual Constitución	30
8. El sistema federal de gobierno y la distribución de competencias en la Constitución Nacional entre Nación, Provincia, la Ciudad de Buenos Aires y los Municipios	31
9. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad	33
10. Las fronteras entre el Derecho Público y el Derecho Privado: la repercusión de la <i>divisio</i> en el Derecho Administrativo	36
11. El fenómeno de la interpolación entre lo público y lo privado	41
12. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social	42
13. Hacia un nuevo modelo de Estado: El "Estado subsidiario"	46
14. El principio de subsidiariedad	48
15. Los principios que nutren al "Estado social de derecho"	50
16. El mantenimiento del dualismo "Sociedad-Estado"	51
<b>Capítulo II - Las funciones estatales</b>	<b>53</b>
1. Las funciones del Estado y la doctrina de la separación de los poderes: su significado actual	53
2. La función administrativa: distintas concepciones	55
A) Concepciones subjetivas u orgánicas	56
B) El criterio objetivo o material	57
C) Otras teorías	58
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública	59
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa	59
B) La función jurisdiccional de la Administración	60
4. Reafirmación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	66
5. La función gubernativa	70

6. Acerca de las facultades privativas de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial	72
7. Gobierno y administración	74
8. La concepción institucional sobre la Administración Pública	75
<b>Capítulo III - El contenido y las bases del derecho administrativo</b>	<b>79</b>
1. El Derecho Administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica	79
A) Origen de las técnicas: el Derecho regio. El Estado de Policía	80
B) La etapa del "régimen administrativo" Sus características esenciales	81
2. La ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo: su ruptura	83
3. Contenido actual del Derecho Administrativo: el problema de su definición	84
4. Las bases fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo	87
A) El Estado de Derecho y el principio de legalidad	88
B) Las facultades privativas de la Administración y el principio de separación de poderes	89
C) El intervencionismo estatal y el principio de subsidiariedad	91
D) Del Estado Legal al Estado Constitucional	93
5. El carácter relativo de los derechos y los límites constitucionales al ejercicio del poder reglamentario	93
6. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de legalidad	95
7. El régimen administrativo	98
<b>Capítulo IV - La estructura del ordenamiento jurídico</b>	<b>101</b>
1. Introducción	101
2. Las normas	102
3. Los principios generales: su diferencia con las normas y los valores. Las directivas políticas	102
4. El carácter preceptivo o vinculante de los principios. La distinción entre derecho y principio	105
5. El carácter absoluto o relativo de los derechos	107
6. Características atribuidas al orden jurídico	108
7. Los paradigmas en el derecho público	109
8. La dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos	114
9. Los nuevos paradigmas del derecho público	116
10. El principio <i>pro homine</i> y su función ordenadora. La interpretación más favorable ( <i>in dubio pro libertate</i> )	116
11. El principio general de la buena fe	119
12. El principio de la confianza legítima	120
13. El principio de la moral pública	122
14. La necesidad de armonizar los nuevos paradigmas	123
<b>Capítulo V - Relaciones del derecho administrativo. Los métodos de interpretación y aplicación del derecho</b>	<b>127</b>
1. El Derecho Administrativo y sus relaciones en el mundo jurídico	127
2. El método de interpretación. La llamada integración normativa	128
3. Caracteres del Derecho Administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas	131
4. Relaciones con el Derecho Constitucional	133
5. Relaciones con el Derecho Penal	134
6. Derecho Penal Disciplinario y Derecho Penal Ejecutivo	134
7. El Derecho Penal Administrativo y el problema de su autonomía	316
8. El Derecho Financiero y la autonomía del Derecho Tributario	138
9. Relaciones con el Derecho Procesal	140
10. El llamado Derecho Municipal	141
11. El Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico	141
12. Relaciones con el Derecho Privado	142

13. Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración	144
14. La codificación del Derecho Administrativo. Problemas que plantea en nuestro país	145
<b>Capítulo VI - Las fuentes del derecho administrativo</b>	<b>147</b>
1. El concepto de fuente del derecho. Sus peculiaridades en el derecho administrativo	147
2. Distintas clasificaciones acerca de las fuentes del derecho	148
3. Jerarquía de las fuentes: la Constitución	150
4. Los tratados y su jerarquía constitucional	152
A) Los diferentes sistemas existentes en el derecho comparado acerca de la jerarquía de los tratados	152
a) Valor supra-constitucional	153
b) Jerarquía constitucional	153
c) Valor superior a las leyes	154
d) Valor equivalente a las leyes	154
B) La jerarquía de los tratados de la Constitución argentina	155
a) Tratados con jerarquía constitucional	156
b) Tratados o acuerdos ejecutivos sin jerarquía constitucional	157
C) Condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integración	157
a) Reciprocidad e igualdad	159
b) El orden democrático y los derechos humanos	160
D) Incorporación de los tratados al derecho interno	160
E) La supremacía de la Constitución y los conflictos que se susciten con los preceptos de los tratados constitucionales	161
F) Conclusiones	65
5. La ley: caracteres y régimen jurídico	167
6. Sobre las reservas legales de la Constitución de 1853 y las introducidas por la reforma de 1994	173
7. El modelo constitucional norteamericano y la filiación de nuestro sistema constitucional y administrativo	174
8. El decreto-ley	177
9. El reglamento	178
A) Fundamento de la potestad reglamentaria	181
B) Clases de reglamentos	183
a) Reglamentos ejecutivos o de ejecución	184
b) Reglamentos autónomos o independientes	186
c) Reglamentos delegados	188
d) Reglamentos de necesidad y urgencia	204
10. Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización.	210
11. Convenciones colectivas de trabajo	211
12. Principios generales del derecho	212
13. La equidad	215
14. La costumbre. Clasificación	216
15. Los precedentes administrativos	218
16. El papel de la jurisprudencia	220
17. El valor de la doctrina como fuente del derecho administrativo	221
18. Interpretación y fuentes del derecho: la analogía	222
19. La prelación jerárquica de las fuentes	224
<b>Título segundo - La organización del Estado y las empresas públicas</b>	<b>227</b>
<b>Capítulo I - Órganos y sujetos estatales</b>	<b>229</b>
1. Acerca de cómo se integra y actúa la Administración Pública	229
2. La teoría del órgano	230

3. Los conceptos de órgano, cargo y oficio	231
4. Las relaciones inter-orgánicas	233
5. Distintos criterios para clasificar los órganos	234
A) Clasificación según la estructura del órgano	234
B) Clasificación según la función que cumple el órgano	236
6. La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica	236
7. El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil y Comercial de la Nación	239
8. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción	241
A) La creación estatal del ente	241
B) El fin público	242
C) La existencia de prerrogativas de poder público	242
D) El grado de control estatal	243
9. Personas públicas estatales y no estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad	243
A) Satisfacción de fines específicos del Estado	244
B) Capital estatal	245
C) Encuadramiento del ente en la Administración Pública	245
10. El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales	246
11. Entidades públicas no estatales. Caracteres generales	247
12. Actuación del Estado bajo formas jurídicas privadas	248
<b>Capítulo II - Principios jurídicos de la organización administrativa</b>	251
1. Introducción	251
2. La jerarquía: concepto y consecuencias	252
3. El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica	254
4. Competencia y capacidad	256
5. Naturaleza jurídica y caracteres	258
6. Origen o fuente de la competencia	259
7. Clases de competencia	259
A) En razón de la materia	260
B) En razón del grado o jerarquía	260
C) En razón del lugar o del territorio	260
D) En razón del tiempo	261
8. La delegación administrativa. Su procedencia	261
A) Delegación Ínter-orgánica	262
B) Delegación entre entes públicos	263
9. Las figuras de la suplencia y la sustitución	263
10. La intervención	264
11. Lo atinente a la denominada delegación de firma. La sub-delegación	264
12. Avocación de competencia. Régimen legal	265
13. Centralización y descentralización administrativas	267
14. Autonomía, autarquía y descentralización	270
15. Descentralización y recentralización	271
16. Tipos de descentralización: funcional y territorial	271
17. Los principios de concentración y desconcentración	272
18. Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional	273
19. Conveniencia o inconveniencia de la centralización	275
20. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración	276

<b>Capítulo III - La Administración Central</b>	<b>277</b>
1. Introducción	277
2. El gobierno federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional	278
3. El Poder Ejecutivo Nacional	281
4. Competencia del Poder Ejecutivo	282
5. El Jefe de Gabinete	285
A) La atenuación del poder presidencial	288
B) Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los Ministros	288
C) La asignación constitucional de facultades privativas del Jefe de Gabinete	289
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones	289
7. Las secretarías de Estado y sus sub-secretarías. La organización burocrática	292
8. La organización consultiva de carácter jurídico	293
9. La organización de control	296
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control	298
11. Continuación. Ámbito de aplicación	299
12. El control interno de la Administración Pública	300
13. El control externo del sector público nacional	301
14. El control parlamentario	304
15. El Defensor del Pueblo	304
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas	305
<b>Capítulo IV - Entidades descentralizadas y empresas públicas</b>	<b>307</b>
1. Aspectos terminológicos. La expresión "empresa pública"	307
2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa	308
A) Descentralización territorial	309
B) Descentralización institucional	309
a) Entidades autárquicas	309
b) Empresas del Estado	309
c) Entidades descentralizadas atípicas	310
3. Órgano competente para disponer la creación de entidades descentralizadas	310
4. La tesis de las facultades concurrentes	312
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado	313
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica	315
7. El llamado proceso de las "nacionalizaciones"	317
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el estado bajo formas jurídicas privadas	319
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado	321
<b>Capítulo V - Entidades autárquicas</b>	<b>323</b>
1. Origen histórico de la autarquía	323
2. Autonomía, soberanía y autarcía. El concepto de autarquía	324
3. La crisis de la noción clásica y su significado actual	325
4. La crisis del "establecimiento público"	326
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica	327
6. Distintas clases de entidades autárquicas	327
7. Órgano competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión	329
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales	329
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica	330
10. El control de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La intervención	332
11. Modificaciones de su status y órgano competente para disponer la extinción de la entidad	333

<b>Capítulo VI - Los nuevos entes reguladores</b>	335
1. La aparición de los entes reguladores en el escenario de las privatizaciones	335
2. Creación formal de los entes reguladores. Su condición jurídica	306
3. Configuración de los fines u objetivos que persiguen y su interpretación integral a la luz del ordenamiento regulatorio	337
4. Naturaleza de la competencia de los entes reguladores	340
5. Las potestades de los entes reguladores	341
A) Principios aplicables	341
B) Sobre las potestades, en particular, de los entes reguladores	343
6. Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa	345
7. Los órganos directivos	350
8. Control administrativo y judicial	351
A) Control administrativo: el recurso de alzada	351
B) Control judicial	352
9. La participación pública en el control de los servicios públicos	353
A) Principios constitucionales básicos	353
B) La ley como fuente del derecho de participación pública	355
C) El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas	356
D) Tipologías de la participación pública en los entes reguladores	357
a) Derechos individuales y colectivos. La participación de las Asociaciones Defensoras de los Usuarios	358
b) El régimen de audiencias públicas en los entes reguladores	360
<b>Capítulo VII - Las empresas del Estado</b>	363
1. Causas de su aparición	363
2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de la organización administrativa	364
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales	365
4. Su creación	365
5. Caracteres	366
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables	366
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: la aplicación de multas	367
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones	369
9. La aplicación a las empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos	370
10. El personal de las "empresas del Estado"	371
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades	372
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención	373
13. Transacción y arbitraje. Remisión	373
14. Modificación de sus estatutos y extinción	373
<b>Capítulo VIII - Otras formas de intervención y participación estatal</b>	375
<b>Sección 1ª - Las formas societarias</b>	375
A) Utilización de las técnicas del Derecho Comercial por el Estado en las formas de personificación	375
B) Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas	378
C) Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias	380
D) La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el Derecho Público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	381
E) Tribunal judicial competente en caso de contiendas	382
F) La participación de las provincias en sociedades estatales	383
G) Conclusiones	384

1. La sociedad de economía mixta	385
A) Antecedentes	385
B) Concepto. Fines que debe perseguir	386
C) Condición jurídica	387
D) Naturaleza de los aportes	388
E) Dirección y administración. Fiscalización. El veto	389
F) Creación de la entidad	390
G) Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate	390
2. La sociedad del Estado	391
A) Noción y naturaleza jurídica	391
B) Objeto	393
C) Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa	394
D) La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos	395
E) El régimen del personal de las sociedades del Estado	398
3. Sociedades anónimas	398
A) La actuación del Estado y la sociedad anónima	398
B) La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria	399
<b>Sección 2ª - Otras formas de gestión</b>	401
1. Empresas sin personalidad jurídica	401
2. Las corporaciones estatales	401
3. Las fundaciones	402
A) Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones	402
B) El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones	404
C) La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación	406
<b>Capítulo IX - La administración de las provincias y municipios. El régimen de la Ciudad de Buenos Aires. Las regiones</b>	409
1. Antecedentes	409
2. La autonomía de las provincias	410
3. Atribuciones	411
4. Instituciones y principales características de la organización provincial	412
5. Los órganos provinciales	413
6. Los gobernadores	415
7. La intervención federal	415
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos	418
9. Su condición jurídica	418
10. El régimen administrativo municipal	422
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la Ciudad de Buenos Aires	422
A) El concepto de autonomía	422
B) El status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires	423
12. Las regiones	427
<b>Título Tercero - Responsabilidad del Estado y de los agentes públicos</b>	429
<b>Capítulo I - Teoría general de la responsabilidad del Estado</b>	431
1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean: responsabilidad contractual y extracontractual	431
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado	433
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado	435

4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas	436
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado: a) civil o de derecho privado; b) de derecho administrativo	439
6. La división entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado	440
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento de la responsabilidad del Estado	443
8. El principio de la responsabilidad del Estado: su fundamento filosófico y constitucional	445
9. El principio de igualdad ante las cargas públicas como eje del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado	446
10. El alcance de la indemnización: el principio general de la justa indemnización	447
11. Sobre la regulación de la responsabilidad del Estado por el Código Civil y Comercial o por leyes administrativas	453

## **Capítulo II - La responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del derecho administrativo** 457

1. La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del Estado	457
A) Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño	457
B) Acerca de los factores de atribución en los Derechos francés y español	458
a) La falta de servicio en el Derecho francés	458
b) El carácter objetivo o subjetivo de la falta	458
c) El anormal o normal funcionamiento del servicio en el Derecho español	460
C) La responsabilidad estatal por hechos y actos administrativos ilegítimos. Soluciones de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta el caso "Devoto"	461
D) Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso "SA Tomás Devoto y Compañía c. Gobierno nacional" Jurisprudencia posterior	463
E) Aplicación del ex art. 1112, Cód. Civil, para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado	466
F) Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos	467
G) La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme: a) leyes inconstitucionales; b) reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión	469
H) Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima	471
a) 1.a restitución: el criterio para establecer la medida de la indemnización	471
b) Plazo de prescripción de las acciones vinculadas a la responsabilidad extracontractual	471
c) Relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios	472
2. La responsabilidad extracontractual del estado proveniente de su actuación legítima	474
A) Distintas especies de responsabilidad	474
B) Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos	475
C) Algunos supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima	476
a) Por hechos y actos administrativos legítimos	476
b) Por leyes o reglamentos	477
D) Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo	478



E) Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima	479
3. La responsabilidad del Estado por omisión	480
<b>Capítulo III - Situaciones especiales determinantes de la responsabilidad estatal</b>	483
1. Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. La especialidad de la falta de servicio	483
2. Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Principio y normas aplicables	484
3. La responsabilidad emergente del ejercicio de los poderes de guerra. Su alcance sobre la propiedad enemiga y la responsabilidad por los hechos de guerra	486
4. La responsabilidad internacional del Estado	489
<b>Capítulo IV - La responsabilidad de los agentes públicos</b>	491
1. Breves consideraciones metodológicas	491
2. La interpretación del art. 1112, Cód. Civil según la doctrina y la jurisprudencia	491
3. La responsabilidad del agente público tras el dictado de la ley 26.944: crítica de la regulación legal	494
<b>Capítulo V - Las grandes líneas de la evolución de la responsabilidad patrimonial del estado en la jurisprudencia de la Corte Suprema</b>	495
1. Liminar	495
2. Las grandes líneas que exhibe la jurisprudencia de la Corte	496
3. La responsabilidad estatal por actividad ilegítima: de la responsabilidad indirecta a la directa	500
A) El caso "Devoto"	500
B) El fallo dictado en la causa "Ferrocarril Oeste c. Prov. de Buenos Aires"	500
C) El caso "Vadell": un hito fundamental en la jurisprudencia de la Corte	502
4. La interpretación dinámica del art. 1112, del Código de Vélez Sarsfield	503
5. Los avances jurisprudenciales de la Corte en materia de responsabilidad por actividad legítima	506
A) Las diferencias de estructura y fines entre la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima o lícita	506
B) El fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima	508
C) Los presupuestos o condiciones que deben reunirse para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado	509
a) El daño y los factores de atribución en el Derecho Civil y en el Derecho Administrativo	510
b) Existencia del daño y extensión del resarcimiento	511
c) Los restantes elementos de la responsabilidad: imputabilidad material y conexión causal	516
6. El riesgo como factor de atribución	518
7. Reflexiones finales	520
<b>Título Cuarto - La actuación estatal regulada por el derecho administrativo</b>	523
<b>Capítulo I - Caracterización jurídica de la actividad administrativa (de la administración pública y de los órganos legislativo y judicial)</b>	525
1. Las funciones o actividades del estado y los actos que emite la Administración	525
2. Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el derecho administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales	528
3. El régimen administrativo como nota peculiar del derecho público	529

4. Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración	532
A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales	533
B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos	533
C) El principio de la ejecutoriedad	534
D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos	535
E) Prerrogativas procesales	535
5. La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante	536
6. Continuación. Las garantías del administrado	537
A) Principios y garantías sustantivas	538
a) La garantía de la igualdad	538
b) El principio de legalidad	539
c) La garantía de razonabilidad o justicia	541
d) Concepto amplio de legitimidad	542
e) La garantía de la propiedad frente a los actos de los poderes públicos	542
B) Garantías adjetivas	545
a) El informalismo a favor del administrado	546
b) El debido proceso adjetivo	547
 <b>Capítulo II - Las potestades y situaciones jurídicas subjetivas</b>	 551
 <b>Sección 1ª - Los poderes o facultades del administrado (situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo)</b>	 551
1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra derecho. Su sentido propio para el realismo jurídico	551
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista	553
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias	555
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos	557
A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original	557
a) Potestad y derechos subjetivos	557
b) Derecho subjetivo e interés legítimo o directo	558
c) Los derechos debilitados	562
d) El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo	563
B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación	564
a) Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo	564
b) La superación de las categorías tradicionales	566
c) Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria)	569
d) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional	570
 <b>Sección 2a - Situaciones jurídicas subjetivas de carácter pasivo</b>	 570
1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones	570
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al status	572
 <b>Capítulo III - La teoría del acto administrativo</b>	 575
1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo	575
2. Problemas lingüísticos y metodológicos	577
3. La aplicación de normas privadas en el derecho administrativo	579
4. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y derecho administrativo	582
5. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo	584

6. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones	586
A) Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado	591
B) Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo	592
7. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado	595
8. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza	597
<b>Capítulo IV - Los actos de la administración</b>	<b>599</b>
<b>Sección 1ª - El acto administrativo</b>	<b>599</b>
1. Los diferentes actos que emanan de la Administración y las funciones del Estado	599
2. La distinta condición jurídica de los actos	602
3. La actividad de la Administración con relación a terceros	603
4. Los hechos administrativos	604
5. Las vías de hecho administrativas	605
6. El acto administrativo en la LNPA	607
7. Principales consecuencias de la LNPA en el plano de la realidad jurídica	608
8. Las tendencias interpretativas	609
9. Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual	610
10. La estructura del acto administrativo: carácter unilateral o bilateral de la declaración	613
11. Su alcance individual	615
12. Efectos que produce	616
13. El concepto de acto y reglamento en la LNPA	617
<b>Sección 2ª - La actividad reglamentaria</b>	<b>618</b>
1. La evolución del concepto de reglamento a partir del constitucionalismo: su carácter normativo	618
2. Acto administrativo y reglamento: diferencias	619
A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas	619
B) El régimen de publicidad	621
3. Continuación. Otros matices diferenciales entre el acto administrativo y el reglamento	622
<b>Sección 3ª - Otros supuestos de actividad estatal regulada por el derecho administrativo</b>	<b>623</b>
1. Los actos interorgánicos	623
A) Conflictos de competencia	626
B) Actos de control	626
C) Actos que afectan derechos de los agentes públicos	626
2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos interadministrativos)	626
3. Solución de conflictos interadministrativos	627
A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional	628
B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno	630
4. Imprudencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas	631
5. Actos emitidos por la administración reglados parcialmente por el derecho privado	633
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración	638

<b>Capítulo V - Las cuestiones políticas y su judicialización</b>	641
<b>Sección 1ª - Las cuestiones políticas</b>	641
1. El escenario del problema	641
A) Concepción limitativa del juzgamiento	642
B) Posturas que propugnan el control judicial pleno	643
2. Las cuestiones políticas	644
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas	646
<b>Sección 2ª - La teoría del acto de gobierno o político</b>	647
1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno	647
2. Su desarrollo y posterior evolución	649
3. La cuestión en otros países	650
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino	652
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno	653
<b>Sección 3ª - Superación de la categoría del acto político o de gobierno</b>	653
1. La doctrina del acto institucional	653
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales	655
3. La supresión del acto político en la doctrina española	656
4. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	658
5. Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica	661
6. La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces	663
<b>Título Quinto - El régimen jurídico del acto administrativo</b>	669
<b>Capítulo I - Los elementos del acto administrativo</b>	671
1. La teoría de los elementos del acto administrativo	671
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo	672
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios	674
4. El elemento subjetivo	675
A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia	676
B) Capacidad del agente público y del administrado	680
5. La causa como elemento del acto administrativo	681
6. El objeto y sus requisitos	684
7. La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el derecho administrativo	685
A) Silencio o ambigüedad	689
B) Signos y señales	689
C) Actos tácitos	690
8. La clasificación de las formas según el derecho civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial	690
9. El requisito de la motivación	691
10. Las formas de publicidad: publicación y notificación	696
11. La finalidad	698
12. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto	700
A) Plazo	701
B) Condición	702
C) Modo	702
D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate	703

<b>Capítulo II - El carácter reglado o discrecional del acto administrativo</b>	705
1. Introducción	705
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo	707
3. Distintos tipos de discrecionalidad	708
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad	709
5. La llamada discrecionalidad técnica	711
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional	712
7. Reflexiones finales	713
<b>Capítulo III - El sistema general de la invalidez administrativa</b>	719
<b>Sección 1ª - El sistema general de la invalidez administrativa</b>	719
1. Metodología	719
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés	720
3. Los tipos de nulidad según el derecho civil	721
A) Nulidad absoluta	722
B) Nulidad relativa	722
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	723
5. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez	726
6. Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez	728
A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia	728
B) La presunción de legitimidad del acto administrativo	730
C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente	731
7. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo	736
8. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	738
9. El control ex officio de la invalidez	739
10. Efectos de la declaración de invalidez	742
11. Características generales del sistema administrativista de las nulidades. Semejanzas y diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil y Comercial	744
12. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho	745
13. Conclusiones	749
<b>Sección 2ª - Los vicios del acto administrativo</b>	750
1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado	750
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo	754
3. Vicios de la voluntad	755
A) Error	757
B) Dolo	759
C) Violencia	760
4. La simulación	761

5. Vicios en el elemento subjetivo	762
A) Incompetencia	762
a) Incompetencia territorial	763
b) Incompetencia por razón de la materia	763
c) Incompetencia en razón del grado	764
B) Incapacidad	766
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	766
7. Defectos en el objeto	767
8. Vicios de forma	768
A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa	768
B) Defectos de la declaración	770
C) Vicios relativos a la publicidad	771
9. La desviación del poder	772
10. Invalidez de cláusulas accesorias	775
<b>Capítulo IV - Saneamiento o convalidación</b>	<b>777</b>
1. Conceptos y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del derecho privado	777
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación	779
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos	780
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto	781
5. La conversión como medio de saneamiento	782
A) Conversión legal	783
B) La conversión como acto bilateral	784
6. Su fundamento. Tipo de invalidez. Objeto de la conversión	784
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto	785
<b>Capítulo V - Las prerrogativas de poder público en el acto administrativo</b>	<b>787</b>
1. Enfoque liminar	787
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales	788
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto se presume	790
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento	793
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada	795
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie	798
7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica	799
8. Límites a la ejecutoriedad	799
9. La suspensión del acto en sede administrativa	800
10. Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica	801
11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA	803
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial	803
13. La ejecutividad del acto administrativo	809
14. El acto administrativo y su condición instrumental	811
15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite	813

<b>Capítulo VI - Extinción del acto administrativo</b>	817
1. Sobre las concepciones actuales	817
2. Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos"	819
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción	820
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto	821
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado	822
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos	822
A) Revocación	823
B) Caducidad	824
7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo	825
A) Un caso paradigmático: "Carman de Cantón"	825
B) Doctrina sustancial sentada en el caso	826
C) La crítica de Bielsa vis á vis la tesis de Linares sobre la "cosa juzgada administrativa" El concepto de acto regular constituyó la piedra basal de la estabilidad del acto administrativo	828
D) La posterior evolución de la "cosa juzgada administrativa" tras la sanción de la LNPA. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares	833
a) La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	835
b) La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos	836
E) Balance final y prospectiva	838
8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo	839
9. La revocación por razones de interés público (oportunidad, mérito o conveniencia)	840
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir	841
A) Revocación por ilegitimidad	841
B) Revocación por razones de interés público	842
11. Otros casos de revocación	844
12. Efectos del acto de revocación	844
13. La caducidad del acto administrativo	845
14. Caducidad y mora automática	846
<b>Capítulo VII - El régimen de los actos de las Empresas Públicas</b>	849
1. Ideas y creencias	849
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea	851
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva	854
4. Las formas de personificación: públicas y privadas	855
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica	857
6. Los principios que justifican la intervención estatal	858
7. Tipología de la empresa pública	860
8. El régimen jurídico de la empresa pública	863
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado	865