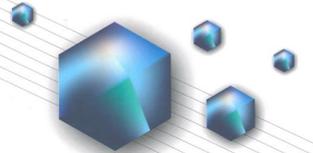


# LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

FERNANDO GARCÍA PULLÉS

Segunda edición actualizada y ampliada

manuales universitarios



Contiene códigos QR con material adicional

INCLUDE VERSIÓN eBook

ABELEDOPERROT

## ÍNDICE GENERAL

---

Introducción .....	XXXV
--------------------	------

### CAPÍTULO I

#### EL ESTADO

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 .....	14
2.2. La personalidad jurídica del Estado.....	16
2.3. Estado, sociedad y gobierno .....	18
III. Las formas del Estado. Transformaciones del Estado.....	19
IV. Las formas de gobierno. Las formas democrática, representativa y republicana.....	21
V. El estado de derecho.....	25
VI. La forma de gobierno .....	28
6.1. La forma de gobierno en la Constitución argentina .....	31
6.2. La forma de gobierno y el Estado de derecho en la Constitución: ¿declaración, derecho o garantía? .....	33
6.3. 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.....	35
6.4. 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.....	41

VII. Funciones estatales. Criterios subjetivos y materiales. Diferencias entre las distintas funciones, sus caracteres principales. Los titulares de las funciones estatales.....	45
VIII. Derecho público y privado, criterios diferenciadores .....	48
IX. La Administración Pública y el principio de legalidad. La técnica de las potestades.....	50
9.1. El origen de la teoría de las potestades.....	50
9.2. Relaciones entre la Administración y los ciudadanos .....	53
X. El derecho administrativo: concepto. La Administración Pública. La ciencia de la administración. Distintos tipos de actividad administrativa .....	56
XI. El régimen administrativo argentino. Régimen exorbitante. Sistema de prerrogativas y garantías.....	58

## CAPÍTULO II

### INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO

I. La Constitución Nacional y el sistema del Estado argentino: un sistema federal.....	65
II. La forma federal del Estado como elección constitucional.....	67
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 .....	68
IV. Diferencias entre soberanía, autonomía y autarquía .....	71
V. Relaciones que se establecen en la estructura federal .....	71
5.1. Relaciones de subordinación.....	71
5.2. Relaciones de participación .....	73
5.3. Relaciones de coordinación .....	73
5.3.1. Facultades exclusivas de la Nación .....	73
5.3.2. Facultades exclusivas de las provincias .....	75
5.3.3. Facultades concurrentes de la Nación y las provincias .....	75
5.3.4. Excepcionales .....	76
5.3.5. Consecuencias .....	76
VI. Diseño del Estado federal argentino: el tema de las municipalidades .....	77
VII. Estatus jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	79
7.1. La ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional .....	79
7.2. Los casos “Gauna”, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Tierra del Fuego, Provincia de” y “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Córdoba, Provincia de” .....	82

## CAPÍTULO III

**LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

I.	La teoría del órgano .....	85
II.	El órgano. Concepto.....	88
III.	Elementos del órgano .....	88
IV.	El órgano y la responsabilidad del Estado .....	89
4.1.	El agente y el órgano: su relación orgánica y de servicio .....	90
4.2.	Clasificación de los órganos.....	92
4.3.	Criterios de atribución de la conducta del órgano al Estado .....	93
V.	Los principios que rigen la organización administrativa. La jerarquía, la competencia y la documentalidad .....	94
5.1.	Jerarquía.....	95
5.2.	La competencia: delegación y avocación.....	97
5.2.1.	Introducción .....	97
5.2.2.	Concepto .....	98
5.2.3.	Clases de competencia .....	98
5.2.4.	Caracteres .....	99
5.2.5.	Excepciones a la improrrogabilidad.....	102
5.2.5.1.	Avocación .....	102
5.2.5.2.	Delegación.....	103
5.3.	La documentalidad.....	104
VI.	Actividad administrativa reglada y discrecional.....	105
VII.	La división de poderes y las reservas de poder constitucional a la administración activa: organización de la administración central .....	109
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.....	112
8.1.	El presidente de la Nación, único titular del Poder Ejecutivo .....	112
8.2.	Atribuciones del Poder Ejecutivo nacional.....	113
8.2.1.	“Jefe supremo de la Nación” .....	114
8.2.2.	¿Qué se entiende por “jefe de gobierno”? .....	114
8.2.3.	“Responsable político de la administración del país” .....	116
8.2.4.	Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación .....	116
8.3.	Vicepresidente de la Nación.....	117
8.4.	Jefe de gabinete de ministros y ministros: naturaleza y jerarquía .....	117
8.4.1.	Los actos del jefe de gabinete de ministros.....	119
8.4.2.	Competencias del jefe de gabinete de ministros ....	120

8.4.3.	Ministros.....	120
8.4.4.	Responsabilidad del jefe de gabinete y de los ministros .....	121
8.5.	Resumen y esquematización .....	121

#### CAPÍTULO IV

### SISTEMAS Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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 .....	123
II.	La descentralización. Caracteres. Tipos: funcional y territorial. Competencia para la creación de entes descentralizados.....	127
III.	Soberanía, autonomía y autarquía: distinción.....	130
IV.	La autarquía. Concepto y caracteres de los entes autárquicos. Régimen aplicable .....	134
V.	Competencia para la creación de entes autárquicos. Remisión.....	136
VI.	Control de los entes descentralizados según su órgano de creación. La inserción de estos entes en la organización administrativa .....	137
VII.	La extinción de las entidades autárquicas. Autoridades competentes .....	139
VIII.	Las sociedades y empresas del Estado. Diversidad de regímenes jurídicos y regulaciones .....	139

#### CAPÍTULO V

### FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	Acto y norma jurídicos: diferencias .....	141
II.	Fuentes del derecho en el ámbito del derecho público.....	144
III.	El tema de las fuentes del derecho. Sus problemas principales: clasificación, jerarquización, contenidos y límites .....	146
IV.	La primera fuente del derecho: la dignidad de la persona humana	149
V.	Las fuentes supranacionales. La recepción del derecho internacional y la constitucionalización de los tratados de derechos humanos	151
VI.	La Constitución como fuente principal del derecho administrativo	156
VII.	La ley como fuente de derecho administrativo. Sus clasificaciones. Principios que hacen a su interpretación y aplicación .....	158

7.1. Clasificación de las leyes .....	158
7.2. Pautas interpretativas .....	160
7.3. Principios para la aplicación de leyes en conflicto .....	161
7.4. La vigencia de las leyes .....	161
7.5. Las leyes que disponen reenvíos. Clases de reenvío .....	162
VIII. Los reglamentos. Remisión .....	163
IX. Los precedentes administrativos como creadores de una costumbre. Su valor como fuente del derecho .....	163
X. La jurisprudencia y la doctrina .....	165

CAPÍTULO VI

**LOS REGLAMENTOS**

I. La potestad reglamentaria. Acto y norma jurídicos. El concepto de reglamento .....	167
1.1. La potestad reglamentaria .....	167
1.2. La distinción entre acto y norma jurídicos.....	170
1.3. La Administración y la potestad reglamentaria. Su constitucionalidad.....	172
1.4. Concepto e importancia como fuente de derecho administrativo .....	174
II. Jerarquía normativa, caracteres y medios de expresión de los reglamentos .....	176
2.1. La jerarquía normativa en el sistema jurídico. La ubicación de los reglamentos .....	176
2.2. Caracteres generales .....	178
2.3. Formas de expresión de los reglamentos .....	179
III. Clases de reglamentos.....	181
3.1. La clasificación tradicional .....	181
3.1.1. Los reglamentos de ejecución .....	181
3.1.1.1. Ámbito de aplicación y límites .....	181
3.1.1.2. Forma de expresión de los reglamentos de ejecución .....	184
3.1.2. Los reglamentos autónomos .....	185
3.1.2.1. Caracterización y límites.....	185
3.1.2.2. Forma de expresión de los reglamentos autónomos.....	187
3.1.3. Los reglamentos delegados .....	187
3.1.3.1. Su cuestionamiento originario por alguna doctrina. Admisión administrativa y jurisprudencial.....	187

3.1.3.2.	Caracterización.....	189
3.1.3.3.	Los fallos “Delfino” y “Cocchia”: delegación propia e impropia. La recepción constitucional expresa de los reglamentos delegados .....	190
3.1.3.4.	Los límites de los reglamentos delegados	192
3.1.3.5.	La delegación en órganos inferiores y la subdelegación .....	202
3.1.4.	Los reglamentos de necesidad y urgencia .....	204
3.1.4.1.	Naturaleza y antecedentes.....	204
3.1.4.2.	La jurisprudencia de la Corte Suprema con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 .....	205
3.1.4.3.	La reforma constitucional y el nuevo art. 99, inc. 3° .....	207
3.1.4.4.	Requisitos sustanciales negativos en la Constitución reformada: las materias excluidas de los decretos de necesidad y urgencia .....	209
3.1.4.5.	Requisitos formales para su dictado.....	213
3.1.4.6.	Los criterios jurisprudenciales de la Corte Suprema con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 .....	214
3.1.4.7.	La ley 26.122.....	217
3.2.	Una clasificación surgida de los nuevos textos constitucionales	219
3.2.1.	Reglamentos legislativos y administrativos .....	219
3.2.2.	Efectos de la distinción .....	221
3.3.	Los reglamentos administrativos y los de carácter legislativo como actos administrativos .....	221
3.4.	El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.	223

## CAPÍTULO VII

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

I.	Introducción. La ubicación del acto administrativo. Su importancia. El principio republicano de formalidad documentada .....	225
II.	Concepto o caracterización del acto administrativo.....	227
2.1.	El acto administrativo es una declaración de voluntad.....	228
2.2.	Emitida por un órgano en ejercicio de la función administrativa	231
2.3.	Qué produce efectos jurídicos externos.....	234

2.4. Sometido a un régimen jurídico de exorbitancia .....	235
III. Concepto de acto administrativo .....	235
IV. El acto administrativo como resultado de un procedimiento administrativo. La informática y el respeto a los postulados esenciales .....	236
V. El acto administrativo como herramienta para el ejercicio de las misiones, funciones y potestades de la Administración Pública .....	238
VI. El acto administrativo como vehículo para el ejercicio de actividades regladas o discrecionales .....	239
VII. Régimen jurídico aplicable a los contratos y reglamentos .....	240
7.1. Los reglamentos .....	240
7.2. Los actos de alcance general y su regulación por el Título III de la ley 19.549 .....	241
7.3. Los contratos administrativos .....	242
7.3.1. General .....	242
7.3.2. Los actos dictados durante la ejecución de un contrato .....	243
VIII. Las vías de hecho .....	244
IX. Actos administrativos de personas públicas no estatales y de personas privadas. Una propuesta para su control jurisdiccional .....	247
X. Los actos de los entes reguladores de servicios públicos .....	249
XI. ¿Es el silencio un acto administrativo? .....	250

CAPÍTULO VIII

**ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA INTERORGÁNICA  
E INTERADMINISTRATIVA**

I. Los actos de la Administración .....	255
II. Los actos políticos. Actos de gobierno y actos institucionales .....	256
III. Identificación de los actos internos, interorgánicos e interadministrativos .....	258
IV. La naturaleza de los actos interorgánicos e interadministrativos .....	261
V. Clasificación de la actividad interorgánica o interadministrativa .....	265
VI. Los conflictos interadministrativos .....	266
VII. Los dictámenes jurídicos .....	270
VIII. Los actos de la Administración sujetos al derecho privado .....	271

## CAPÍTULO IX

**CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

I.	El régimen de exorbitancia y los caracteres del acto administrativo	273
II.	La llamada presunción de legitimidad de los actos administrativos. ¿Una prerrogativa del régimen exorbitante? Distinción con la autotutela declarativa	274
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	276
3.1.	La ejecutoriedad y ejecutividad. Concepto, alcances y límites	276
3.2.	La ejecutoriedad	277
3.3.	La ejecutividad	280
3.4.	Las cautelares decretadas en sede administrativa y su relación con la ejecutoriedad y la ejecutividad	280
IV.	La autodefensa de segundo grado	282
V.	La autotutela reduplicativa. La postergación del control judicial	283
VI.	La suspensión del acto administrativo en sede administrativa y judicial	283
VII.	<i>Excursus</i> . Sobre los fundamentos de las prerrogativas subyacentes a los caracteres del acto administrativo	287

## CAPÍTULO X

**ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

I.	Los elementos del acto administrativo	291
1.1.	Introducción al tema	291
1.2.	Elementos esenciales	293
1.2.1.	Importancia de la enunciación legal y un concepto preentendido	293
1.2.1.1.	Voluntad	294
1.2.1.2.	Competencia	297
1.2.1.3.	Causa	302
1.2.1.4.	Objeto	305
1.2.1.5.	Procedimiento	307
1.2.1.6.	Motivación	311
1.2.1.7.	Finalidad	313
1.2.1.8.	Forma	315
1.3.	Elementos accidentales	320
1.3.1.	Plazo	321
1.3.2.	Condición	321
1.3.3.	Modo	322

II.	La distinción entre validez y eficacia de un acto administrativo ....	322
2.1.	La notificación del acto.....	323
2.2.	La retroactividad del acto administrativo .....	325

CAPÍTULO XI

**VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.  
SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS**

I.	Introducción.....	327
II.	Las categorías civiles y su traslación. El tema de la inexistencia....	328
III.	La regulación legal .....	330
3.1.	Vicios de la voluntad como elemento presupuesto y vicios en los elementos esenciales del acto administrativo .....	331
3.2.	Los vicios en particular.....	332
3.3.	Los actos regulares .....	337
3.4.	La nulidad parcial y la subsistencia del acto .....	337
IV.	Los efectos de la irregularidad o regularidad de los actos administrativos .....	337
4.1.	La revocación por ilegitimidad como obligación de la Administración.....	337
4.2.	La excepción a la revocación en sede administrativa. El acto irregular estable.....	339
4.3.	La revocación de los actos regulares. La estabilidad como principio. Excepciones .....	340
4.4.	La revocación por mérito, oportunidad y conveniencia .....	341
4.5.	Traslación de las causales de excepción a los actos irregulares	342
V.	Las hipótesis de saneamiento.....	344
VI.	La conversión .....	344
VII.	La caducidad del acto administrativo .....	344

CAPÍTULO XII

**LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

I.	Introducción.....	347
II.	La categoría del contrato administrativo. Doctrinas negatorias. Las discusiones en la doctrina nacional. Criterios que justifican su admisión como categoría jurídica .....	348
2.1.	Identificación del contrato administrativo.....	348
2.2.	Doctrinas negatorias. Refutación y realidad .....	351
2.3.	Concepto .....	353

III. Elementos de los contratos administrativos .....	354
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.	356
V. Clasificación y modalidades de los contratos administrativos .....	357
VI. El régimen exorbitante en los contratos administrativos. Prerrogativas de la Administración y garantías de los particulares .....	359
VII. Los principios aplicables a los contratos administrativos. Su inserción en el ámbito de la contratación. Necesidad de compatibilizar su aplicación.....	360

### CAPÍTULO XIII

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

I. Justificación de la existencia de sistemas de selección .....	363
1.1. El principio general y sus excepciones. El régimen normativo vigente .....	365
1.2. Los principios aplicables a los regímenes de selección en general .....	365
1.3. Modos de selección del co-contratante. Consecuencias de su omisión.....	366
II. La licitación pública .....	369
2.1. Concepto y naturaleza jurídica .....	370
2.2. Licitación pública, restringida y privada. Sus pasos principales	370
2.2.1. Tipos de licitación .....	370
2.2.2. Los pasos principales de la licitación pública .....	371
2.2.3. El pliego de bases y condiciones. Clases de pliegos. Formación. Importancia .....	372
2.2.4. Las ofertas. Características principales .....	374
2.2.5. Garantías.....	375
2.2.6. Evaluación de ofertas y adjudicación.....	376
2.2.7. Situación jurídica de los oferentes y de los terceros.	376
2.2.8. Los principios aplicables a la licitación pública ....	378
III. El concurso público .....	383
3.1. General.....	383
3.2. Concurso de proyectos y concurso de proyectos integrales ..	385
IV. El remate público .....	386
V. La contratación directa.....	388
5.1. Contratación directa por monto.....	390

5.2.	Contratación directa por especialidad.....	390
5.3.	Contratación directa por exclusividad .....	390
5.4.	Contratación directa por licitación o concurso desierto o fracasado .....	391
5.5.	Contratación directa por urgencia o emergencia.....	391
5.6.	Contratación directa por razones de seguridad o defensa nacional.....	392
5.7.	Contratación directa por razones de desarme, traslado o examen previo .....	392
5.8.	Contratación directa interadministrativa .....	393
5.9.	Contratación directa por ser el co-contratante una universidad nacional.....	393
5.10.	Contratación directa por ser el co-contratante un efector de desarrollo local y economía social .....	393
5.11.	Otras contrataciones directas.....	394
5.11.1.	Contrataciones directas para la adquisición de pasajes, combustible, <i>leasing</i> de automotores y pago de haberes .....	394
5.11.2.	Pago de haberes del personal de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional mediante el Banco de la Nación Argentina .....	394
5.11.3.	Adquisición de automotores destinados al cumplimiento de sus objetivos institucionales mediante contratos de <i>leasing</i> con Nación Leasing SA.....	395
5.11.4.	Provisión de combustible y lubricantes para la flota de automotores, embarcaciones y aeronaves oficiales a través de contrataciones con YPF Sociedad Anónima .....	395
5.11.5.	Contratación de pasajes que se requieran para el traslado por vía aérea tanto dentro como fuera del país con Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur SA.....	395
5.12.	La contratación directa en la Ley Nacional de Obras Públicas	395
VI.	Los contratos en particular .....	396
6.1.	Introducción.....	396
6.2.	La obra pública .....	397
6.2.1.	Concepto y caracterización.....	397
6.2.2.	Prestaciones de las partes.....	398
6.2.3.	Regulación normativa .....	399
6.2.4.	Forma de ejecución del contrato y pago del precio	399
6.3.	Contrato de concesión de obra pública.....	400
6.4.	El contrato de concesión de servicios públicos.....	402
6.5.	El contrato de suministro.....	404
6.6.	Otros contratos .....	405

## CAPÍTULO XIV

**EL EMPLEO PÚBLICO**

I.	Importancia del tema en la organización administrativa. La dignidad humana comprometida.....	407
II.	Las garantías constitucionales y los proyectos de privatización de la relación de empleo.....	408
III.	La naturaleza de la relación de empleo. Sentido de examinar el punto.....	410
	3.1. Relación estatutaria.....	410
	3.2. Relación contractual.....	411
	3.3. Teoría de la relación jurídica o sujeción a principios constitucionales y legales especiales .....	412
	3.4. Nuestra opinión.....	413
IV.	El diseño de un sistema de empleo público .....	415
V.	La regulación normativa. Ámbito subjetivo de aplicación de la ley marco .....	416
VI.	El principio protectorio .....	417
VII.	Los tipos de empleo público .....	417
VIII.	El ingreso a la función pública. Requisitos positivos y negativos. Consecuencia de su incumplimiento. El tema de los concursos .....	418
IX.	Derechos, deberes y prohibiciones .....	419
	9.1. Derechos.....	419
	9.1.1. Estabilidad .....	420
	9.1.2. Derecho a la remuneración.....	421
	9.1.3. Igualdad de oportunidades en la carrera.....	423
	9.1.4. Capacitación permanente .....	424
	9.1.5. Libre afiliación sindical y negociación colectiva....	424
	9.1.6. Licencias, justificaciones y franquicias .....	425
	9.1.7. Compensaciones, indemnizaciones y subsidios .....	425
	9.1.8. Asistencia social para sí y su familia .....	425
	9.1.9. Interposición de recursos .....	426
	9.1.10. Jubilación o retiro .....	426
	9.1.11. Renuncia .....	426
	9.1.12. Higiene y seguridad en el trabajo.....	427
	9.2. Deberes, prohibiciones e incompatibilidades.....	427
	9.2.1. Deberes .....	428
	9.2.2. Las prohibiciones .....	429
	9.2.3. Las incompatibilidades .....	430
	9.3. Régimen disciplinario .....	433

CAPÍTULO XV

**EXPROPIACIÓN**

Principios generales.....	437
I. La expropiación. Concepto y caracterización .....	437
1.1. Concepto.....	437
1.2. Antecedentes de derecho comparado y nacional .....	441
1.3. Fundamento de la potestad de expropiar.....	443
1.4. Titularidad de la potestad expropiatoria.....	444
1.5. La expropiación y los derechos público y privado. Fuerza expansiva de los principios expropiatorios. Interpretación de los textos legales.....	446
II. Regulación normativa .....	447
2.1. La utilidad pública. Su declaración por ley formal expresa. Modos de calificar .....	447
2.2. Los sujetos de la relación expropiatoria.....	451
2.2.1. El expropiante .....	451
2.2.2. El expropiado.....	452
2.3. Objeto expropiable.....	453
2.4. La indemnización .....	455
2.4.1. La integración de la indemnización .....	456
2.4.1.1. El valor objetivo del bien. Rubros comprendidos y excluidos .....	457
2.4.1.2. Los daños que sean una consecuencia directa e inmediata.....	457
2.4.1.3. La exclusión del lucro cesante.....	458
2.4.1.4. La desvalorización monetaria y la ley de convertibilidad. Los intereses .....	459
2.4.2. Forma de pago de la indemnización .....	460
2.4.3. Determinación de la indemnización expropiatoria .....	461
2.5. El avenimiento.....	462
III. El procedimiento judicial expropiatorio .....	462
3.1. El juicio de expropiación .....	463
IV. El abandono de la expropiación .....	466
V. La retrocesión.....	467
VI. La expropiación irregular .....	468
VII. La ocupación temporánea .....	469
VIII. La prescripción en la expropiación .....	471
8.1. Prescripción y abandono.....	471
8.2. Prescripción del plazo para reclamar la indemnización .....	471
8.3. Prescripción de la acción para reclamar la expropiación irregular .....	472

8.4. Prescripción de la acción para solicitar la retrocesión .....	472
8.5. Prescripción en la ocupación temporánea .....	473

## CAPÍTULO XVI

### RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO

I. Concepto.....	475
II. Elementos del dominio público.....	477
2.1. Elemento subjetivo .....	477
2.2. Elemento objetivo.....	478
2.3. Elemento teleológico.....	479
2.4. Elemento normativo .....	480
III. Régimen jurídico de los bienes del dominio público .....	480
3.1. Caracteres de los bienes del dominio público.....	481
3.1.1. Inalienabilidad o indisponibilidad .....	483
3.1.2. Imprescriptibilidad .....	485
3.1.3. Protección del dominio público .....	486
IV. La clasificación de los bienes del dominio público .....	487
V. Afectación y desafectación, según la clasificación .....	491
5.1. Afectación .....	491
5.2. Desafectación .....	494
5.2.1. Desclasificación y desafectación de bienes del dominio público natural.....	495
5.2.2. Desafectación de bienes del dominio público artificial .....	496
VI. El uso público. Sus diferentes formas.....	497
6.1. Uso común .....	499
6.2. Uso especial.....	500
6.3. El uso público de los bienes dominicales puede ser directo o indirecto .....	501
VII. Los bienes del dominio público en su relación con los derechos de incidencia colectiva.....	502

## CAPÍTULO XVII

### POTESTAD ORDENADORA Y DE REGLAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS

I. Apreciaciones preliminares: el llamado poder de policía y la actividad de policía .....	503
1.1. Origen y vinculación con la Constitución Nacional .....	503
1.2. Inserción del “poder de policía” en la vida social.....	505

II. La potestad de ordenación o poder de policía y la actividad de policía .....	508
III. Fundamentos del poder de policía .....	510
IV. Evolución del contenido y el significado de policía y poder de policía .....	511
V. Criterios existentes respecto del contenido del poder de policía: restringido y amplio .....	513
VI. El poder de policía en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	514
6.1. Primera etapa: el concepto restringido .....	514
6.2. Segunda etapa: hacia el criterio amplio.....	515
6.3. Tercera etapa: poder de policía sobre materias económicas y sociales .....	519
VII. Contenido del poder de policía en la Argentina .....	521
VIII. Distribución de competencias en materia de poder de policía .....	523
8.1. Régimen federal.....	523
8.2. Materias concurrentes .....	524
8.3. Policía local .....	525
IX. Las normas de policía. Actos a través de los cuales se plasman en el mundo jurídico .....	525
X. Clasificación de la actividad de policía .....	526
XI. Potestades y límites constitucionales del poder de policía .....	527
11.1. Principios de legalidad y razonabilidad.....	528
11.2. Principio de igualdad.....	530
11.3. Principio de intimidad o autonomía ética .....	531
11.4. Los tratados internacionales de jerarquía constitucional.....	532
11.5. Las emergencias y los institutos que autorizan en el derecho constitucional argentino .....	533
11.6. Control sobre la limitación por emergencia .....	535
XII. La llamada crisis del concepto de poder de policía .....	536

## CAPÍTULO XVIII

### **POTESTAD INTERVENTORA, SANCIONATORIA Y PROMOTORA**

I. Las sanciones administrativas y la potestad sancionatoria de la Administración.....	539
1.1. Caracterización de la potestad sancionatoria administrativa .....	539
1.2. Las principales cuestiones del derecho administrativo sancionador en el ámbito del derecho positivo argentino.....	543
1.3. La teoría de la potestad sancionatoria. El tema de su titularidad.....	544
1.4. La teoría de la infracción administrativa.....	547

1.4.1.	Delitos o faltas. Una distinción solo legislativa. El régimen jurídico circundante .....	547
1.4.2.	El principio de legalidad y sus subprincipios.....	550
1.5.	La culpabilidad como principio cardinal de la sancionabilidad.....	555
1.5.1.	Requisito de ley expresa para establecer responsabilidades objetivas o solidarias .....	555
1.5.2.	La interdicción de la doble sanción por la misma falta.....	556
1.5.3.	La razonabilidad de la sanción como recaudo de juridicidad .....	557
1.6.	La teoría de la sanción administrativa .....	557
1.7.	El procedimiento sancionador .....	558
1.7.1.	General.....	558
1.7.2.	Las garantías constitucionales concretas que corresponde aplicar .....	561
II.	El fomento.....	566
2.1.	Introducción. La inserción constitucional .....	566
2.2.	Antecedentes y consideraciones generales .....	568
2.3.	Las modalidades de la actividad de fomento y su naturaleza reglada.....	572
2.4.	El principio de legalidad en la actividad subvencional .....	575
2.5.	El principio de convencionalidad o bilateralidad en el fomento .....	576
2.6.	El acto subvencional.....	579
2.7.	El régimen jurídico del fomento.....	579
2.8.	El fomento de las industrias.....	580

## CAPÍTULO XIX

### EL SERVICIO PÚBLICO

I.	Concepto. Las distintas definiciones. Su relación con la satisfacción de necesidades de interés general.....	581
II.	El servicio público en la Constitución argentina. El tema de la titularidad estatal.....	587
III.	Elementos caracterizadores de la noción de servicio público. Los servicios públicos impropios.....	589
IV.	Clasificación de los servicios públicos.....	591

V. Los entes reguladores de los servicios públicos. Las audiencias públicas ..... 592

CAPÍTULO XX

**LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

I. Introducción y antecedentes históricos ..... 595

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 ..... 596

1.2. La instalación de las autoridades luego de la reforma constitucional de 1860..... 597

1.3. El comienzo del siglo XX. Un período de instituciones en desarrollo, algunos principios en materia de responsabilidad estatal ..... 599

1.4. La demandabilidad plena y la responsabilidad estatal..... 600

1.5. La responsabilidad del Estado bajo principios de derecho público. Una cuestión de derecho local ..... 602

1.6. Una ley de responsabilidad del Estado que invita a adherir a las provincias..... 603

II. Los fundamentos de la responsabilidad estatal. La base constitucional de la responsabilidad y el control judicial oficioso de las normas que la disciplinan ..... 604

III. Las especies de responsabilidad civil del Estado..... 607

IV. La ley 26.944 y sus principales disposiciones..... 609

4.1. La exclusión de las disposiciones del Cód. Civ. y Com..... 609

4.2. Parámetros sobre los que se asienta la responsabilidad estatal por actividad administrativa, en el campo extracontractual... 610

4.3. Los eximentes de responsabilidad ..... 612

4.4. Los requisitos de la responsabilidad por actividad e inactividad ilegítima y legítima..... 612

4.5. La responsabilidad contractual y la derivada de la actuación judicial..... 614

4.6. La responsabilidad refleja por concesionarios ..... 615

4.7. La prescripción de las acciones de responsabilidad y de repetición ..... 615

V. Una ley federal que invita a la adhesión..... 616

VI. La extensión de la responsabilidad ..... 616

## CAPÍTULO XXI

**BASES GENERALES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

I.	Introducción. Los procedimientos y la actividad estatal. El ser y el deber ser del procedimiento administrativo .....	621
II.	Criterios generales .....	624
	2.1. Procedimiento y proceso.....	624
	2.2. Los fines del procedimiento administrativo.....	626
III.	La regulación normativa del procedimiento administrativo .....	628
	3.1. Una facultad conservada por las provincias, salvo en el ámbito federal. Pertinencia de la regulación legislativa .....	628
	3.2. La importancia del procedimiento en la Administración Pública y la limitación del enfoque que presidiera su regulación normativa .....	630
	3.3. La regulación normativa supletoria .....	632
	3.4. Clasificación de los procedimientos administrativos .....	633
IV.	Los principios del procedimiento administrativo .....	635
	4.1. Principios del sistema interamericano de derechos humanos. Los principios procesales y los principios procedimentales .....	635
	4.2. Objetivo de la enunciación de principios en leyes adjetivas .....	637
	4.3. La fuente normativa de sustento de los principios del procedimiento administrativo.....	638
	4.3.1. El principio de la dignidad humana. Los derechos humanos y el <i>pro homine</i> .....	640
	4.3.2. El principio de legalidad o juridicidad .....	641
	4.3.3. El principio de oficialidad y sus derivados. El principio de verdad material .....	642
	4.3.3.1. La impulsión de oficio.....	643
	4.3.3.2. La instrucción de oficio. La verdad material o la verdad jurídica objetiva .....	644
	4.3.3.3. La documentación de la actuación como integrante del principio de oficialidad ....	645
	4.3.4. El principio de gratuidad .....	646
	4.3.5. El principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites .....	647
	4.3.6. El principio de informalismo a favor del administrado .....	647
	4.3.7. El principio de debido proceso adjetivo .....	649
	4.3.7.1. El derecho a ser oído.....	650
	4.3.7.2. El derecho a ofrecer y producir pruebas.	652
	4.3.7.3. El derecho a una resolución fundada .....	653

4.3.7.4.	El derecho a obtener una decisión administrativa en un plazo razonable .....	653
4.3.7.5.	El derecho a recurrir de la decisión administrativa en esa sede.....	654
4.3.7.6.	El derecho a acceder a un control judicial sobre los hechos y el derecho con base en la legalidad y la razonabilidad .....	655
V.	La preclusión y el procedimiento administrativo .....	656
5.1.	Los efectos de la preclusión .....	657
5.2.	Las especies de preclusión.....	657
5.3.	La preclusión y algunos principios del procedimiento administrativo .....	658
5.4.	Las clases de procedimiento y la preclusión .....	661
5.5.	Conclusiones .....	664
VI.	Las partes: capacidad y legitimación sustancial y procesal: derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple. Acción popular. El patrocinio letrado.....	665
6.1.	Derecho subjetivo, interés legítimo, interés difuso, interés simple .....	668
6.2.	El patrocinio letrado.....	670

CAPÍTULO XXII

**PRINCIPALES TRÁMITES  
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

I.	Facultades y deberes de la Administración.....	671
1.1.	El inicio de las actuaciones .....	672
1.2.	Formalidades de los escritos .....	673
1.3.	Domicilio.....	674
1.4.	Representantes y patrocinio letrado.....	674
1.5.	Los plazos.....	675
1.5.1.	Que son obligatorios para los interesados y para la Administración .....	675
1.5.2.	Que se cuentan en días hábiles administrativos, salvo disposición normativa o resolución en contrario .....	676
1.5.3.	Que se computan a partir del día hábil siguiente a la notificación 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 .....	677
1.5.4.	Que en defecto de un plazo especial, se tomará como genérico el plazo de diez días .....	678

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 .....	678
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...	679
1.5.7.	Que la interposición de los recursos interrumpirá el curso de los plazos .....	680
1.6.	La caducidad de las actuaciones .....	680
1.7.	El tema de la suspensión o la interrupción de los plazos en el procedimiento administrativo .....	681
II.	La vista en el procedimiento administrativo. La reserva de las actuaciones. la citación de terceros.....	684
III.	Las notificaciones. Principios aplicables, formas y régimen normativo. Los vicios en la notificación y sus efectos.....	685
IV.	La prueba en el procedimiento administrativo. Pruebas inadmisibles. Tramitación. Carga de la prueba. Los alegatos.....	688
V.	Formas de concluir el procedimiento administrativo .....	689
5.1.	Modos normales: la resolución expresa .....	689
5.2.	Modos anormales: la falsa resolución tácita. La caducidad. El desistimiento .....	689
5.3.	El silencio o la ambigüedad de la Administración .....	690

### CAPÍTULO XXIII

#### LOS RECURSOS Y OTROS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA

I.	Recursos administrativos.....	693
1.1.	Concepto .....	694
1.2.	Sujetos .....	695
1.3.	Actos impugnables mediante recursos administrativos.....	696
1.4.	Fundamentos .....	698
1.5.	Régimen legal .....	700
1.6.	Finalidad de los recursos administrativos.....	702
1.7.	Sujetos que pueden recurrir .....	703
II.	El recurso de reconsideración .....	704
2.1.	Concepto.....	704

2.2. Actos recurribles. Plazo y forma de interposición .....	705
2.3. Trámite y resolución.....	706
2.4. Recurso jerárquico implícito en subsidio .....	706
III. El recurso jerárquico.....	707
3.1. Concepto .....	707
3.2. Actos recurribles. Plazo. Forma de interposición. Trámite....	709
3.3. Resolución. Órgano competente. El caso de la impugnación indirecta de actos de alcance general.....	710
3.4. El caso de los recursos jerárquicos contra actos de aplicación de actos de alcance general .....	712
IV. Los recursos en la Administración descentralizada .....	712
V. El recurso de alzada.....	713
5.1. Concepto .....	713
5.2. Plazo y forma de interposición.....	713
5.3. Trámite y resolución .....	714
VI. El recurso de revisión .....	715
6.1. Concepto .....	715
6.2. Plazo y trámite.....	716
VII. El recurso de reconsideración posterior .....	717
VIII. Los recursos contra actos e contenido jurisdiccional.....	717
IX. Presentaciones que no tienen naturaleza de recurso. La queja y la aclaratoria .....	718
X. La denuncia de ilegitimidad.....	719

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	721
1.1. Las categorías aplicables y sus modulaciones.....	721
1.2. Fuente normativa de la jurisdicción en la especie .....	724
1.2.1. La perspectiva institucional .....	724
1.2.2. La perspectiva de los derechos del hombre .....	728
1.3. Tribunales competentes .....	729
II. Presupuestos para la apertura de la instancia judicial federal.....	731
2.1. La teoría del acto previo. Actos dictados en el marco de relaciones contractuales. Actos de los entes reguladores .....	731
2.2. Los actos internos y las cuestiones no justiciables .....	733
2.3. La habilitación de la instancia judicial.....	734
2.4. La praxis del agotamiento de la vía administrativa .....	736

2.4.1.	La vía impugnativa .....	737
2.4.1.1.	La impugnación de actos de alcance particular .....	737
2.4.1.2.	La impugnación de actos de alcance general .....	738
2.4.2.	La vía reclamativa .....	740
2.5.	Los plazos para demandar. Caducidad de la acción impugnatoria.....	742
2.6.	La habilitación de la instancia y la interrupción de la prescripción .....	745
2.7.	El <i>solve et repete</i> .....	749
2.8.	La incidencia de los derechos de incidencia colectiva y los procesos colectivos. El caso de derechos irrenunciables .....	749
III.	Partes, representación. Caso y legitimación.....	750
3.1.	Capacidad y patrocinio.....	750
3.2.	El caso. La legitimación y sus especies .....	750
3.3.	La representación del Estado nacional.....	753
IV.	Pretensiones.....	753
V.	Trámite del proceso .....	754
VI.	Medidas cautelares .....	756
6.1.	La función cautelar. Su inscripción institucional en el sistema de control judicial de la Administración .....	756
6.2.	La actualidad de lo cautelar.....	758
6.3.	La ley 26.854 de regulación de las medidas cautelares.....	759
6.3.1.	Previsiones generales .....	759
6.3.2.	Los preceptos discutidos.....	760
6.3.3.	Los preceptos que contienen regulaciones no previstas .....	763
6.3.4.	Una reflexión integradora del orden jurídico .....	763
6.3.5.	Algunas conclusiones preliminares .....	766
6.4.	Las medidas cautelares autónomas .....	766
VII.	Facultades del juez en la sentencia .....	768
VIII.	Recursos y ejecución de sentencia .....	770
IX.	Amparo e impugnación de actos administrativos.....	772
X.	Lesividad, expropiación y procesos especiales.....	773

## CAPÍTULO XXV

**LA ACTIVIDAD CONSULTIVA.  
EL ASESORAMIENTO JURÍDICO**

I.	Introducción. Razón del estudio del tema .....	775
II.	Los servicios jurídicos prestados a la Administración .....	775

III. El Cuerpo de Abogados del Estado.....	776
3.1. Creación y ubicación estructural.....	776
3.2. Integración del Cuerpo de Abogados del Estado.....	778
3.3. Principios calificativos del Cuerpo de Abogados del Estado.	782
3.3.1. Unidad .....	783
3.3.2. Organización jerárquica funcional.....	784
3.3.3. Doble inserción. Relación orgánica y relación de servicio .....	786
3.3.4. Independencia técnica.....	786
3.3.5. Especialidad funcional.....	788
3.3.6. Exclusividad en la idoneidad técnica .....	789
IV. Las principales funciones del Cuerpo de Abogados.....	790
4.1. El asesoramiento jurídico.....	790
4.2. La representación judicial.....	791
V. La función sumarial.....	796
VI. La función de auditoría de juicios e inspección.....	796

CAPÍTULO XXVI

**LOS SISTEMAS DE CONTROL *EX POST*  
DEL SECTOR PÚBLICO**

I. Introducción.....	797
II. El control <i>ex post</i> interno .....	801
2.1. Antecedentes.....	801
2.2. La ley 24.156 y el cambio de paradigma en el control .....	803
2.3. La Sindicatura General de la Nación .....	803
2.3.1. Su creación .....	803
2.3.2. Competencias .....	804
2.3.3. El síndico general de la Nación.....	805
2.3.4. Las unidades de auditoría interna .....	806
2.3.5. ¿Qué es auditar?.....	807
2.3.6. Los ámbitos objetivo y subjetivo del control.....	808
III. El control externo.....	809
3.1. Antecedentes. El Tribunal de Cuentas de la Nación .....	809
3.2. La Auditoría General de la Nación .....	812
3.2.1. Su creación .....	812
3.2.2. Características estructurales de la AGN.....	813
3.2.3. Composición y forma de selección de los auditores generales.....	814

3.2.4.	Competencias de la Auditoría General de la Nación y de los auditores generales .....	815
3.2.5.	El alcance del control .....	817
IV.	El Defensor del Pueblo .....	818
4.1.	Antecedentes. Recepción en la Argentina. Consagración constitucional y características institucionales .....	818
4.2.	Competencias .....	821
4.3.	Límites a sus funciones .....	822
4.4.	Legitimación procesal.....	823
	Bibliografía .....	825