

Procedimiento Administrativo

Alfonso Buteler

2ª edición

Actualizada y ampliada

 **errei**us

ÍNDICE

Prólogo a la primera edición	XXXV
Introducción	XXXVII

Primera parte

Aspectos generales del procedimiento administrativo

Capítulo I

Introducción

1. Aproximación conceptual.....	3
2. Naturaleza	4
3. Dimensiones	4
3.1. El debido procedimiento previo	5
3.2. Derecho de defensa.....	6
4. La transformación del procedimiento administrativo. Agilización.....	7
5. La segmentación del procedimiento administrativo.....	9
6. Ámbito de aplicación del régimen de procedimiento administrativo: la función administrativa	12
6.1. La actividad administrativa en el marco de la división de poderes.....	12
6.2. La finalidad de la división de poderes	13
6.3. La división de poderes en la República Argentina.....	14
6.3.1. Poder constituyente y constituido.....	14
6.3.2. El federalismo	15
6.3.3. La división de funciones	16
6.4. Criterios.....	18
6.5. La función administrativa.....	20
6.5.1. La función administrativa en el Poder Legislativo	21
6.5.2. Función administrativa del Poder Judicial	22

7. Procedimiento administrativo en la organización estatal.....	29
7.1. Administración central	30
7.2. Los entes autárquicos	30
7.2.1. Noción	30
7.2.2. Características.....	31
7.2.3. Creación	32
7.3. Personas jurídicas públicas no estatales	33
7.3.1. Noción	33
7.3.2. Características.....	34
7.4. Empresas del Estado	36
7.4.1. Noción	36
7.4.2. Regulación.....	36
7.4.3. Características.....	37
7.4.4. Marco normativo aplicable.....	37
7.4.5. Régimen laboral.....	38
7.4.6. Control de sus decisiones	38
7.5. Las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.....	39
7.5.1. Noción	39
7.5.2. Régimen.....	39
7.5.3. Naturaleza	39
7.5.4. Control de sus decisiones	41
7.6. Sociedades del Estado.....	41
7.6.1. Noción	41
7.6.2. Régimen.....	41
7.6.3. Características.....	42
7.6.4. Régimen laboral.....	42
7.6.5. Revisión de sus decisiones.....	42
7.7. Procedimiento administrativo y sujetos privados	43

Capítulo II

Los principios del procedimiento administrativo

1. Planteo	45
2. Principio de legalidad o juridicidad.....	46

3. Principio de verdad jurídica objetiva o material.....	47
4. Principio de formalismo moderado o informalismo a favor del administrado.....	48
5. Principio de oficialidad	49
6. Principio de debido proceso.....	50
6.1. La teoría de la subsanación	51
7. Gratuidad	54
8. Tutela administrativa efectiva.....	55
9. Los principios del procedimiento en la provincia de Buenos Aires	56
10. Los principios del procedimiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	57
11. Los principios del procedimiento en la provincia de Córdoba.....	57

Capítulo III

El órgano competente

1. El órgano.....	59
2. Teorías	60
3. Relaciones interorgánicas.....	61
4. Competencia.....	63
4.1. Base constitucional	63
4.2. Noción.....	63
4.3. Alcance de la competencia: teorías	63
4.4. Caracteres	65
4.5. Clases	67
4.5.1. En razón del grado.....	67
4.5.2. Competencia material.....	67
4.5.3. Competencia en razón del territorio.....	68
4.5.4. Competencia temporal	68
4.6. Competencia colegiada	68
4.7. Conflictos de competencia.....	69

Capítulo IV

Legitimación en el procedimiento administrativo

1. Introducción	71
2. Situaciones jurídico-subjetivas activas	72
2.1. Introducción	72
2.2. Origen	72
2.3. Consecuencias	73
2.4. Tendencia actual	74
3. El derecho subjetivo	75
4. Derecho subjetivo múltiple	78
5. Interés legítimo	79
5.1. Acepciones	79
5.2. Ámbito de actuación	80
5.3. Efectos en sede administrativa y judicial	81
5.4. Las posibilidades de su indemnización	82
6. Los derechos colectivos	83
6.1. Regulación constitucional	83
6.2. Especies	83
6.3. El carácter de la enunciación	83
6.4. Clases. Los cambios producidos a partir del caso "Halabi"	84
6.4.1. Derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos	85
6.4.2. Derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales	85
6.5. La jurisprudencia posterior a "Halabi"	86
6.6. La representatividad de la clase y el caso "Abarca"	91
6.7. El Registro de acciones colectivas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	92
6.8. Los derechos colectivos en el Código Civil y Comercial de la Nación	95
6.9. Ampliación de la legitimación	96
6.9.1. El afectado	96
6.9.2. Defensor del Pueblo de la Nación	97
6.9.3. Asociaciones	100

7. El interés simple	101
7.1. Introducción	101
7.2. Patrones jurisprudenciales	101
7.3. La paulatina judicialización del interés simple	103
7.4. Titulares de un interés simple calificado	105
8. Los terceros interesados	106
9. Las partes en la provincia de Buenos Aires	107
10. Las partes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	107
11. Las partes en la provincia de Córdoba	108

Capítulo V

La prueba

1. Introducción	109
2. La prueba es un derecho del administrado	110
3. La presunción de buena fe. La prueba mediante declaraciones juradas	111
4. La admisibilidad de la prueba	111
5. El impulso probatorio	112
6. Oportunidad para su producción	112
7. Medios de prueba	113
7.1. Informativa	113
7.2. Testimonial	113
7.3. Pericial	114
7.4. Documental	114
7.5. Confesional	115
8. Criterio de apreciación	116
9. Alegatos	116
10. La prueba en la provincia de Buenos Aires	116
11. La prueba en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	117
12. La prueba en la provincia de Córdoba	117

Capítulo VI Las notificaciones

1. Introducción	119
2. Medios	120
3. El contenido de la notificación	121
4. Las notificaciones en el sistema federal.....	121
4.1. Actos que deben notificarse	121
4.2. Formalidad de la notificación	121
5. La notificación electrónica.....	123
6. Las notificaciones en la provincia de Buenos Aires.....	124
7. Las notificaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	124
8. Las notificaciones en la provincia de Córdoba	125

Capítulo VII La vista

1. Noción	127
2. Fundamento constitucional	127
3. Características.....	128
3.1. Completa.....	128
3.2. Oportuna.....	129
3.3. Informal	129
3.4. Ilimitada.....	130
3.5. Gratuita	130
4. Lugar	130
5. Plazo para resolver el pedido de vista	131
6. Legitimación	131
7. Plazo de vista.....	132
8. La vista del expediente electrónico	132
9. Límites	133
10. Efectos.....	135
11. El rechazo de la vista	136
12. La vista en la provincia de Buenos Aires.....	137
13. La vista en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	137
14. La vista en la provincia de Córdoba	138

Capítulo VIII Los plazos

1. Introducción	139
2. Obligatoriedad de los plazos.....	139
3. Modo de cómputo	140
3.1. Plazos en horas	140
3.2. Plazos en días.....	140
3.3. Plazos en meses o años.....	141
4. Plazo de gracia	141
5. Plazos máximos y subsidiarios	142
6. Prórroga	142
7. Interposición de recursos fuera de plazo: denuncia de ilegitimidad	143
8. Los plazos y los recursos administrativos.....	143
9. Los plazos y los recursos administrativos extemporáneos.....	144
10. Los plazos en la provincia de Buenos Aires.....	145
11. Los plazos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	147
12. Los plazos en la provincia de Córdoba	147

Capítulo IX Las estrategias frente al silencio administrativo

1. Noción	149
2. La teoría del silencio.....	150
3. Clases.....	150
3.1. El silencio negativo.....	150
3.2. El silencio positivo.....	151
4. Sistemas.....	152
4.1. Sistema automático.....	152
4.2. Sistema de denuncia de mora	153
4.3. Sistema combinado.....	153
4.4. El sistema federal.....	153
5. Los efectos del silencio.....	154
5.1. El silencio como denegatoria tácita	154
5.2. El silencio como acto administrativo.....	155

6. El amparo por mora.....	156
6.1. Estrategias ante la mora administrativa	156
6.2. El régimen federal	157
6.2.1. El silencio de la Administración Pública y la denegatoria tácita	157
6.2.2. Noción	158
6.2.3. Legitimación activa	159
6.2.4. Legitimación pasiva.....	161
6.2.5. Trámite	161
6.2.6. Sentencia	162
6.2.7. Desobediencia	162
6.2.8. Costas	163
7. La regulación del silencio y del amparo por mora en la provincia de Buenos Aires.....	164
8. La regulación del silencio y del amparo por mora en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	166
9. La regulación del silencio y del amparo por mora en la provincia de Córdoba	167

Capítulo X

Las medidas cautelares y el procedimiento administrativo

1. Introducción	171
2. La suspensión de los efectos del acto administrativo	171
2.1. Legitimación	171
2.2. Causales	172
3. La tutela cautelar en el sistema federal	172
3.1. Introducción	172
3.2. Ámbito de aplicación	173
3.3. Exclusiones	174
3.4. Contracautela	181
3.5. Principio de idoneidad cautelar.....	182
3.6. Prohibición de coincidencia entre la cautelar y la demanda	182

3.7. El informe previo	183
3.8. Vigencia temporal	185
3.9. La inaplicabilidad de la ley de cautelares a las causas que tramitan en instancia originaria en la Corte Suprema	187
3.10. Medidas cautelares tipificadas	188
3.10.1. Suspensión de los efectos de un acto estatal	189
3.10.2. Medidas cautelares positivas	192
3.10.3. Medida de no innovar	197
3.10.4. Medidas cautelares solicitadas por el Estado	198
4. Las medidas cautelares en la provincia de Buenos Aires	199
5. Las medidas cautelares en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	200
6. Las medidas cautelares en la provincia de Córdoba.....	201

Capítulo XI

El expediente administrativo

1. Introducción	203
2. Noción	203
3. El expediente administrativo como instrumento público: su valor probatorio	204
4. El expediente electrónico. La digitalización y las nuevas tecnologías	205
5. El proceso de digitalización en el plano federal.....	207
6. El expediente administrativo federal	208

Capítulo XII

El control de constitucionalidad en el procedimiento administrativo

1. Introducción	209
2. La declaración de inconstitucionalidad en el procedimiento administrativo.....	210
2.1. Introducción	210
2.2. Las diversas posturas	213

2.3. Derecho comparado	217
2.4. Nuestra opinión.....	219
3. La interpretación de la Constitución en sede administrativa	220
4. Inaplicación de leyes por la Administración Pública	221
4.1. Introducción	221
4.2. El caso del Tribunal Fiscal de la Nación	221
4.3. Reflexiones.....	222
5. Objeción de inconstitucionalidad.....	223

Capítulo XIII

La conclusión del procedimiento

1. Introducción	225
2. Resolución expresa.....	225
3. Resolución tácita	226
4. Desistimiento.....	226
5. Renuncia.....	227
6. Caducidad	227
7. La conclusión del procedimiento en la provincia de Buenos Aires	228
8. La conclusión del procedimiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	229
9. La conclusión del procedimiento en la provincia de Córdoba.....	230

Segunda parte

Recursos, reclamos administrativos y denuncia de ilegitimidad

Capítulo XIV

Aspectos generales de los recursos administrativos

1. Introducción	233
2. La necesidad del agotamiento de la vía administrativa.....	234

3. Clases.....	236
4. Efectos.....	236
5. Ampliación de fundamentos	237
6. Legitimación	237
7. Requisitos de procedencia	238
8. Irrecurribilidad de la actividad interna o preparatoria de la Administración	238
9. La prueba en el ámbito recursivo.....	239
10. Consecuencias de la errónea calificación del recurso.....	239
11. La vista en el ámbito recursivo	240
12. Alcance del control	240
13. La facultad del órgano en materia recursiva. La <i>reformatio in pejus</i> en el procedimiento administrativo	241
13.1. Introducción.....	241
13.2. Noción y ámbito de actuación	241
13.3. Argumentos utilizados para fundar la prohibición de la <i>reformatio in pejus</i>	242
13.3.1. Vigencia del principio de legalidad en el procedimiento administrativo.....	242
13.3.2. Razones de seguridad jurídica.....	243
13.3.3. Instrumento de coacción para que el administrado no recurra el acto administrativo dictado	243
13.3.4. Provoca la violación del derecho de defensa y de la tutela judicial efectiva.....	243
13.3.5. La buena fe	244
13.3.6. La irrevocabilidad de los actos administrativos generadores de derechos subjetivos o intereses legítimos.....	244
13.3.7. Límite a la potestad revisora	244
13.3.8. Principio de congruencia	244
13.3.9. La confianza legítima	245
13.3.10. El recurso como garantía para el administrado y como proceso de impugnación	245

13.3.11. La teoría de los actos propios.....	245
13.3.12. La irretroactividad de los nuevos criterios administrativos	245
13.4. Argumentos a favor de la procedencia de la <i>reformatio in pejus</i> o de la posibilidad de reformar el acto en perjuicio del recurrente.....	246
13.4.1. Vigencia del principio de legalidad	246
13.4.2. La verdad jurídica objetiva	246
13.4.3. Existencia de una potestad revisora ilimitada de la Administración.....	247
13.4.4. La seguridad jurídica	247
13.4.5. Razones prácticas.....	247
13.4.6. Deber de la Administración de revocar de oficio los actos irregulares	248
13.4.7. Deber del superior jerárquico de controlar los actos de los inferiores.....	248
13.5. Nuestra opinión y críticas a los argumentos a favor de la prohibición de reforma peyorativa	248
14. Los supuestos de irrecurribilidad administrativa.	
El recurso extraordinario contra actos administrativos	251
14.1. Introducción	251
14.2. Origen y posterior evolución de la temática	254
14.2.1. La Carta Magna de 1853-1860	254
14.2.2. La ley 48	255
14.2.3. La ley 4055	255
14.2.4. La jurisprudencia de la Corte Suprema.....	256
14.2.5. El impacto del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación	263
14.2.6. La ley 23.049 y los tribunales militares	265
14.3. ¿Competencia apelada u originaria de la Corte Suprema?	269
14.4. Situación actual del REF contra resoluciones administrativas.....	270
14.5. Reflexiones	273
15. Los denominados recursos judiciales o directos	275
15.1. Aproximación conceptual	275

15.2. La apertura a prueba.....	277
15.3. Recurso judicial previsto por la Ley de Educación Superior	278
15.4. Recurso judicial previsto por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.....	279
15.5. Servicio público de transporte	281
15.6. Servicio Nacional de Sanidad Animal	282
15.7. Registro de la Propiedad del Automotor	283
15.8. Aspectos generales de los recursos administrativos en la provincia de Buenos Aires.....	284
16. Aspectos generales de los recursos administrativos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	285
17. Aspectos generales de los recursos administrativos en la provincia de Córdoba	285

Capítulo XV Los recursos administrativos

1. Introducción	287
2. Recurso de reconsideración o revocatoria	287
2.1. Noción	287
2.2. Decisiones recurribles	287
2.3. Obligatoriedad.....	288
2.4. Interposición.....	288
2.5. Órgano competente para resolverlo	288
2.6. Su vinculación con el recurso jerárquico	289
2.7. Plazo de resolución	289
2.8. Reconsideración de decisiones definitivas	290
3. Recurso jerárquico.....	290
3.1. Noción	290
3.2. Fundamento	291
3.3. Actos contra los que procede	291
3.4. Recaudos de la interposición	291
3.5. Órgano competente para resolverlo	292
3.6. Plazo de resolución	292
4. El recurso jerárquico menor	293

5. Recurso de alzada	293
5.1. Noción	293
5.2. Fundamento	294
5.3. Decisiones contra las que procede	294
5.3.1. Actos administrativos de entes autárquicos.....	294
5.3.2. Actos administrativos de empresas del Estado.....	295
5.3.3. Actos administrativos de sociedades del Estado	295
5.3.4. La situación de las Universidades Nacionales	295
5.4. Recaudos de la interposición	298
5.5. Obligatoriedad.....	298
5.6. Motivos por los que procede	299
5.7. Competencia para resolver.....	299
5.8. Plazo para resolver	299
5.9. Alcance de la resolución	300
6. Aclaratoria	300
6.1. Noción	300
6.2. Efecto del recurso	300
7. Queja por defectos de tramitación e incumplimientos de plazos ajenos al trámite de los recursos.....	301
8. Revisión	302
8.1. Noción	302
8.2. Fundamento	302
8.3. Causales	302
8.4. Recaudos de procedencia.....	303
8.5. Efectos de la interposición.....	303
9. Los recursos administrativos en la provincia de Buenos Aires	304
10. Los recursos administrativos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	305
11. Los recursos administrativos en la provincia de Córdoba	308

Capítulo XVI Reclamo administrativo impropio

1. Introducción	311
2. Ámbito de aplicación	311

2.1. El reglamento autónomo: concepto	312
2.2. Caracteres	312
2.3. Base constitucional	313
2.4. Ámbito de funcionamiento	313
2.5. Eficacia	317
2.6. El reglamento como acto administrativo	318
2.7. El acto administrativo general y el reglamento.....	318
2.8. El acto general normativo y no normativo	319
2.9. Acto de alcance general y el acto plural o colectivo	320
2.10. Efectos de la derogación y de la anulación judicial del reglamento.....	320
2.10.1. En sede administrativa	320
2.10.2. En sede jurisdiccional	321
3. Mecanismos de impugnación de los reglamentos autónomos. Plazos.....	322
3.1. Introducción	322
3.2. Directa: reclamo administrativo impropio	324
3.2.1. Excepciones a la necesidad de interponer RAI	326
3.3. Indirecta: recurso administrativo	329
3.4. Excepcional: acción de amparo	330
3.5. La acción de inconstitucionalidad	332
4. El cuestionamiento de reglamentos autónomos en la provincia de Buenos Aires.....	335
5. El cuestionamiento de reglamentos autónomos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	335
6. El cuestionamiento de reglamentos autónomos en la provincia de Córdoba	336

Capítulo XVII Reclamo administrativo previo

1. Introducción	337
2. Finalidad.....	338
3. Distinción con los recursos administrativos	339
4. Carácter restrictivo	340
5. Sujetos ante quien debe presentarse	340

6. Autoridad competente para su resolución	340
7. Principio de congruencia	341
8. Plazo de interposición	341
9. Legitimación	342
10. Plazos para el pronunciamiento	342
11. Posibilidad de ampliación de los plazos	342
12. Plazo para promover la demanda en caso de rechazo del reclamo	343
13. Irrecurribilidad	343
14. Plazo para promover la demanda frente a supuestos de silencio	343
15. Control judicial de oficio	346
16. Inexigibilidad del reclamo administrativo previo	347
16.1. Por decisión legislativa	347
16.2. Repetición de lo pagado por vía de ejecución	348
16.3. Repetición de gravámenes	348
16.4. Demandas de responsabilidad extracontractual del Estado	348
16.5. Ritualismo inútil	349
16.6. Planteo de inconstitucionalidad o inconveniencia	351
17. Efectos de la interposición del RAP	351
18. El reclamo administrativo previo en la provincia de Buenos Aires	352
19. El reclamo administrativo previo en la provincia de Córdoba	353

Capítulo XVIII

La denuncia de ilegitimidad

1. Aproximación conceptual	355
2. Recepción en el ordenamiento federal	355
3. Fundamento	356
4. Naturaleza	356
5. Legitimación	356
6. Causales	357

7. La denuncia de ilegitimidad en la provincia de Buenos Aires	358
8. La denuncia de ilegitimidad en la provincia de Buenos Aires	358

Tercera parte

Procedimientos administrativos especiales

Capítulo XIX

El concurso público

1. Introducción	363
2. Los medios de selección de los empleados públicos	365
3. Noción	366
4. Naturaleza jurídica	368
5. Diferencias con la licitación	370
6. Clases de concursos	371
6.1. Por la naturaleza del cargo que se pretende cubrir	372
6.2. De conformidad con su esfera de aplicación	372
6.3. De acuerdo con su limitación espacial	373
6.4. Por la cantidad de etapas	373
6.5. Por su contenido	373
6.6. Por su modalidad	373
6.7. Por la variedad de cargos	373
6.8. De presentación y designación	374
6.9. Sin vocación de permanencia y con prolongación temporal	374
7. Concursos para selección de contratista	374
8. ¿Excepción o regla?	375
9. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional	379
10. La incidencia de la normativa anticorrupción	380
11. ¿Se puede exigir que la Administración realice un concurso?	384
12. La presentación de un único postulante	385
13. El concurso desierto	386

14. La discrecionalidad en el concurso.....	386
14.1. Discrecionalidad y revisión judicial.....	388
14.2. Discrecionalidad y concursos	393
14.3. La discrecionalidad técnica y el concurso.....	394
14.4. Concursos y conceptos jurídicos indeterminados	397
14.5. Discrecionalidad y autonomía universitaria.....	400
14.6. Nuestra opinión.....	400
14.6.1. La valoración del jurado de los antecedentes y de la oposición.....	401
14.6.2. Cuestiones que solo han podido ser valoradas por los miembros del tribunal	402
15. Los reglamentos del concurso.....	403
15.1. Naturaleza.....	403
15.2. Aclaración terminológica	404
15.3. Mecanismos de impugnación en el ámbito federal. Remisión	405
15.4. La reglamentación del concurso y la teoría del sometimiento voluntario.....	406
15.5. Los reglamentos del concurso frente a las categorías sospechosas de inconstitucionalidad.....	409
16. Los principios del concurso.....	417
16.1. La aplicación de los principios de la licitación	417
16.2. Principio de concurrencia u oposición.....	418
16.3. La concurrencia y la existencia de un único postulante.....	419
16.4. Principio de igualdad	419
16.4.1. La igualdad y los reglamentos del concurso	420
16.4.2. La igualdad y la convocatoria a concurso	421
16.4.3. La igualdad y la presentación tardía del postulante	421
16.4.4. La igualdad y la modificación de las bases del concurso.....	422
16.4.5. La igualdad y la presentación de antecedentes y títulos	423
16.4.6. La igualdad y el sorteo de los temas objeto de prueba	423

16.4.7. La igualdad y el conocimiento de los temas de la prueba	424
16.4.8. La igualdad y la valoración del jurado.....	424
16.4.9. La igualdad y la designación	424
16.5. Principio de publicidad	424
16.5.1. El principio de publicidad y el llamado al concurso.....	424
16.5.2. El principio de publicidad y la modificación de los miembros de jurado	425
16.5.3. El principio de publicidad y la nómina de los inscriptos.....	425
16.5.4. El principio de publicidad y el acceso a las actuaciones de los concursantes.....	426
16.5.5. Publicidad y dictamen	426
16.5.6. Publicidad y designación.....	426
17. Régimen legal del concurso docente universitario.....	427
18. Las etapas	428
18.1. La partida presupuestaria.....	429
18.2. El jurado o tribunal del concurso.....	429
18.2.1. Concepto.....	429
18.2.2. La actuación del jurado	432
18.2.3. Recusación y excusación de los integrantes del tribunal de jurado	432
18.3. El llamado a concurso.....	434
18.4. La revocación del llamado a concurso	436
18.5. La admisión de los postulantes.....	437
18.6. Las pruebas de oposición	439
18.7. La entrevista personal.....	439
18.8. El dictamen del jurado y el orden de mérito de los aspirantes.....	439
18.8.1. Singularidades del dictamen.....	439
18.8.2. Objeto del dictamen.....	440
18.8.3. Requisitos.....	440
18.8.4. Las posibilidades de ampliación del dictamen.....	441
18.9. El supuesto de empate entre los concursantes	442
18.10. Impugnabilidad del dictamen.....	442
18.11. Aprobación del dictamen del jurado	443

19. La designación del candidato más idóneo	444
20. La revocación del concurso	444
21. Los alcances del control judicial	445
22. Los efectos de la invalidación de los actos administrativos dictados durante el procedimiento concursal	447
23. La intervención del tercero interesado y el derecho de defensa.....	447

Capítulo XX

La licitación pública

1. Introducción a la teoría general del contrato administrativo	449
1.1. Introducción	449
1.2. El contrato administrativo en la teoría general del contrato	449
1.3. La sustantividad del contrato administrativo	450
1.4. El “quid” de la cuestión: las cláusulas exorbitantes implícitas.....	451
1.5. Las cláusulas exorbitantes implícitas desde el prisma constitucional	452
1.6. De la contratación administrativa a la contratación pública.....	452
1.7. El contrato administrativo como acto bilateral.....	453
1.8. Caracteres	454
1.8.1. Introducción	454
1.8.2. Los sujetos	454
1.8.3. Objeto	456
1.8.4. Contenido: las cláusulas exorbitantes al derecho privado.....	456
1.9. La forma y prueba del contrato administrativo	457
1.10. Los alcances de la autonomía de la voluntad	459
2. La licitación. Aproximación conceptual	464
3. La licitación en el Régimen de contrataciones.....	464
4. La licitación en los contratos de participación público-privada.....	465

5. Concursos de precios y concurso de proyectos integrales	465
6. La excepción a la licitación pública: la contratación directa.....	466
7. Naturaleza de la licitación.....	467
8. La licitación como regla para la celebración de un contrato administrativo.....	468
9. Clases.....	470
9.1. De etapa única o múltiple.....	470
9.2. Nacional o internacional	471
9.3. Pública o privada.....	471
10. Principios	471
10.1. Juridicidad	471
10.2. Igualdad	473
10.3. Concurrencia.....	474
10.4. Publicidad.....	474
10.5. Transparencia - anticorrupción.....	475
10.6. La aplicación de los principios de la licitación durante la ejecución del contrato	475
11. Omisión de la licitación	476
12. Los pliegos de condiciones.....	476
12.1. Noción.....	476
12.2. Naturaleza.....	478
12.3. Legitimación para impugnar los pliegos	479
13. Oferente excluido por la existencia de recursos administrativos o causa judicial pendiente	480
14. Etapas	482
14.1. Asignación presupuestaria	482
14.2. Elaboración de los pliegos	483
14.3. Publicación de los pliegos.....	483
14.4. Llamado a ofertar	484
14.5. Presentación de la oferta.....	484
14.6. Preselección	484
14.7. Preadjudicación.....	485
14.8. Adjudicación	485
14.9. Firma del contrato	486

15. El control administrativo y judicial en la licitación y durante la ejecución del contrato administrativo.....	486
15.1. Teoría del <i>tout indivisible</i>	486
15.2. Teoría de los actos coligados	487
15.3. Teoría de los actos separables	487
16. Garantía de impugnación	488
17. Extinción del llamado a licitación pública	491

Capítulo XXI

Procedimiento sancionador

1. Introducción	493
2. Origen y evolución de la potestad sancionatoria.....	493
2.1. En el Estado absolutista: sanciones de policía.....	493
2.2. El proceso de “jurisdiccionalización” en el Estado liberal.....	494
2.3. El avenimiento del Estado social: derecho administrativo sancionador	495
2.4. La situación en la República Argentina	496
3. La perspectiva actual. El carácter instrumental de la potestad sancionadora	497
4. Similitudes y diferencias entre contravenciones y delitos.....	498
5. Garantías	501
6. Los principios del principio sancionador.....	503
6.1. Legalidad.....	504
6.2. Principio de tipicidad.....	505
6.3. Principio de <i>non bis in idem</i>	505
6.4. Principio de inocencia	508
6.5. Principio de razonabilidad y proporcionalidad.....	509
6.5.1. Relación de adecuación	510
6.5.2. Proporcionalidad.....	511
6.5.3. Costos y beneficios	516
6.6. Debido proceso	518
6.7. Plazo razonable	518
6.8. ¿ <i>Reformatio in pejus</i> ?	519
7. Clases de sanciones	519

7.1. Multa	519
7.2. Arresto.....	519
7.3. Inhabilitación	520
7.4. Amonestación.....	520
7.5. Clausura	520
7.6. Retiro de la personería jurídica	520
7.7. Decomiso	520
8. Competencia.....	521
9. Las sanciones administrativas en el ámbito contractual.....	521
9.1. Introducción	521
9.2. Clases	522
9.3. Alcance de la potestad sancionatoria	522
9.4. El derecho de defensa y el debido procedimiento previo.....	522
10. El sumario	523
10.1. Noción.....	523
10.2. Etapas.....	524
10.3. Recurribilidad.....	527

Capítulo XXII

La audiencia pública

1. Introducción	529
2. Cauce de participación ciudadana.....	530
3. La sustancialidad de la audiencia pública.....	530
4. Ámbito de actuación	531
5. La audiencia pública como recaudo previo	532
6. Audiencia pública y servicios públicos.....	532
7. Audiencia pública y medio ambiente	534
8. Etapas	536
8.1. Convocatoria	536
8.2. Legitimación.....	536
8.3. Apertura y desarrollo	537
8.4. Prueba	538
8.5. Carácter no vinculante.....	538
8.6. Clausura y resolución.....	538

9. Recurribilidad	539
10. El debido proceso y la participación de los interesados en las audiencias públicas	539
 Capítulo XXIII Procedimiento de acceso a la información pública 	
1. Introducción	541
2. Aproximación conceptual	541
3. Evolución	543
3.1. El modelo de confidencialidad y secreto	543
3.2. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública	544
3.3. La información pública positiva	546
4. Recepción constitucional	547
5. La regulación en el plano supranacional	548
5.1. El contenido de los tratados internacionales con jerarquía constitucional	548
5.2. El contenido de los tratados internacionales con jerarquía suprallegal	549
5.3. La Declaración de principios sobre libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	550
6. El criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	552
6.1. La Opinión Consultiva 5/85	552
6.2. Caso "La Última Tentación de Cristo"	555
6.3. Caso "Ivcher Bronstein vs. Perú"	555
6.4. Caso "Maritza Urrutia vs. Guatemala"	556
6.5. Caso "Herrera Ulloa vs. Costa Rica"	557
6.6. Caso "Ricardo Canese vs. Paraguay"	557
6.7. Caso "Palamara Iribarne vs. Chile"	559
6.8. Caso "Claude Reyes y otros vs. Chile"	560
6.9. Caso "Albán Cornejo y otros vs. Ecuador"	561
6.10. Caso "Kimel vs. Argentina"	562
6.11. Caso "Ríos y otros vs. Venezuela"	563

6.12. Caso "Cepeda Vargas Manuel vs. Colombia"	564
6.13. Caso "Gelman vs. Uruguay"	564
6.14. Caso "Contreras y otros vs. El Salvador"	565
6.15. Caso "Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina"	566
6.16. Caso "Mémoli vs. Argentina"	567
7. La jurisprudencia de la Corte Suprema	568
7.1. El derecho a la información como un desprendimiento de la libertad de expresión	568
7.2. El reconocimiento del derecho a la información	569
7.3. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública	570
7.3.1. El caso "Asociación de Derecho Civiles"	570
7.3.2. La causa "CIPPEC"	571
7.3.3. La causa "Oehler"	574
7.3.4. El caso "Gil Lavedra"	575
7.3.5. El caso "Stolbizer"	575
7.3.6. El caso "Giustiniani"	575
7.3.7. La causa "Garrido"	575
7.3.8. El caso "Savoia"	576
7.3.9. El caso "Olivera"	576
7.3.10. La causa "Mihura Estrada"	576
8. Objeto	577
9. Principios aplicables	579
9.1. Principio de congruencia	579
9.2. Principio de completitud	579
9.3. Principio de adecuación	580
9.4. Principio de gratuidad	580
9.5. Principio de oportunidad	581
9.6. Principio de veracidad	582
9.7. Principio de igualdad y no discriminación	582
9.8. Principio de universalidad	583
9.9. Principio de accesibilidad	584
9.10. Principio de flexibilidad	584
9.11. Principio de máxima divulgación	584
9.12. Principio <i>in dubio pro acceso</i>	585
9.13. Principio de presunción de publicidad	586

9.14. Principio de informalismo	586
9.15. Principio de formato electrónico	586
9.16. Principio de buena fe	587
10. Legitimación	587
10.1. Introducción	587
10.2. Activa	587
10.3. Pasiva	589
10.3.1. Los sujetos legitimados	589
10.3.2. El caso de YPF S.A.	592
11. Limitaciones	593
11.1. Aspectos generales	593
11.2. La carga de la prueba	596
11.3. Causales	597
11.3.1. Por razones de bien común	597
11.3.2. Por razones de interés privado	598
11.3.3. Patrón interpretativo	600
12. La información pública positiva o transparencia activa	601
12.1. Introducción	601
12.2. Aspectos generales	601
12.3. Medios	602
12.4. El derecho supranacional	603
12.5. El derecho comparado	604
12.6. Objeto	606
12.7. La transparencia activa en el régimen legal argentino	608
13. El pedido de información	610
14. La Agencia de Acceso a la Información Pública	611
15. Denegatoria de petición	612
16. Silencio	612
17. Vía judicial: el amparo informativo	613
18. Vía reclamatoria	614
19. Mecanismos de protección	615
19.1. Introducción	615
19.2. Las diversas herramientas procesales	615
19.2.1. El amparo por mora	615
19.2.2. La diligencia preliminar	617

19.2.3. Acción autónoma de acceso a la información	618
19.2.4. Acción de amparo	618
19.2.5. El amparo informativo	620
20. El procedimiento de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires	620
21. El procedimiento de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	625
22. El procedimiento de acceso a la información pública en la provincia de Córdoba	628

Capítulo XXIV Procedimiento para la elaboración de reglamentos

1. Introducción	635
2. La participación ciudadana en la elaboración de reglamentos	635
3. El procedimiento de elaboración de reglamentos en la provincia de Buenos Aires	637

Capítulo XXV Procedimiento de resolución de controversias interadministrativas e interorgánicas

1. Introducción	639
2. Relaciones interadministrativas. Procedimiento	639
3. Jurisprudencia	640
4. Relaciones interorgánicas	642

Capítulo XXVI Procedimientos ante los entes reguladores de servicios públicos

1. Introducción	645
2. El proceso de privatización de los servicios públicos	646
2.1. El servicio de gas	646
2.2. El sector eléctrico	650

2.3. Telecomunicaciones	652
2.4. Agua potable y saneamiento	653
3. Los entes reguladores	654
3.1. Introducción	654
3.2. Procedimiento administrativo y el posterior control judicial.....	656
3.2.1. El sector eléctrico.....	656
3.2.2. Gas.....	656
4. Función jurisdiccional de los entes reguladores.....	657
4.1. Plataforma constitucional	657
4.2. Jurisprudencia de la Corte Suprema.....	658
4.3. Recepción normativa	660
4.4. Nuestra opinión.....	661
Bibliografía.....	663