

# Índice general

## - Tomo I -

Contenido.....	5
Abreviaturas .....	11
Prólogo de Jorge Danós Ordóñez .....	13

### TÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO I

##### EL ESTADO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

##### (REALIDAD, NORMATIVIDAD Y JUSTICIA).....21

1. Introducción .....	23
2. Distintas concepciones acerca del Estado .....	24
3. Teoría del Estado .....	25
4. Las causas y los llamados elementos del Estado .....	27
5. Elementos del Estado .....	31
6. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad .....	31
7. Las fronteras entre el Derecho Público y Derecho Privado: la repercusión de la <i>divisio</i> en el derecho administrativo .....	34
8. El fenómeno de la interpolación entre lo público y lo privado .....	38
9. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social.....	39
10. Hacia un nuevo modelo de Estado: el “Estado subsidiario” .....	42
11. El principio de subsidiariedad .....	44
12. Los principios que nutren al “Estado social de Derecho” .....	46
13. El mantenimiento del dualismo “sociedad-Estado” .....	46

#### CAPÍTULO II

##### LAS FUNCIONES ESTATALES ..... 49 |

1. Las funciones del Estado y la doctrina de la separación de los poderes: su significado actual.....	51
2. La función administrativa: distintas concepciones .....	53

A) Concepciones subjetivas u orgánicas.....	53
B) El criterio objetivo o material.....	54
C) Otras teorías.....	55
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública.....	56
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa.....	57
B) La función jurisdiccional de la Administración.....	57
4. Reafirmación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	63
5. La función gubernativa.....	67
6. Acerca de las facultades reservadas a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.....	68
7. Gobierno y Administración.....	70
8. La concepción institucional sobre la Administración Pública.....	71

### CAPÍTULO III

#### EL CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 73

1. El Derecho Administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica.....	75
A) Origen de las técnicas: el Derecho regio. El Estado de Policía.....	76
B) La etapa del “régimen administrativo”. Sus características esenciales.....	77
2. La ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo: su ruptura.....	79
3. Contenido actual del Derecho Administrativo: el problema de su definición.....	80
4. Las bases fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo.....	83
A) El Estado de Derecho y el principio de legalidad.....	83
B) La “zona de reserva de la Administración” como consecuencia del principio de separación de poderes.....	84
C) El intervencionismo estatal y el principio de subsidiariedad.....	86
5. El carácter relativo de los derechos y los límites constitucionales al ejercicio del poder reglamentario.....	88
6. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de legalidad.....	89
7. El régimen administrativo.....	92

### CAPÍTULO IV

#### LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO..... 93

1. Introducción.....	95
2. Las normas.....	95
3. Los principios generales: su diferencia con las normas y los valores. Las directivas políticas.....	96
4. El carácter preceptivo o vinculante de los principios. La distinción entre derecho y principio.....	99

5.	El carácter absoluto o relativo de los derechos.....	100
6.	Características atribuidas al orden jurídico.....	101
7.	Los paradigmas en el derecho público.....	102
8.	La dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos.....	106
9.	Los nuevos paradigmas del derecho público.....	108
10.	El principio <i>pro homine</i> y su función ordenadora. La interpretación más favorable ( <i>in dubio pro libertate</i> ) .....	110
11.	El principio general de la buena fe .....	111
12.	El principio de la confianza legítima .....	112
13.	El principio de la moral pública.....	113
14.	La necesidad de armonizar los nuevos paradigmas .....	115

## CAPÍTULO V

### RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 117

1.	El Derecho Administrativo y sus relaciones en el mundo jurídico .....	119
2.	El método de interpretación. La llamada integración normativa .....	120
3.	Caracteres del Derecho Administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas .....	122
4.	Relaciones con el Derecho Constitucional.....	123
5.	Relaciones con el Derecho Penal.....	124
6.	Derecho Penal disciplinario y Derecho Penal ejecutivo .....	125
7.	El Derecho Penal administrativo y el problema de su autonomía.....	126
8.	El Derecho Financiero y la autonomía del Derecho Tributario.....	128
9.	Relaciones con el Derecho Procesal.....	129
10.	El llamado Derecho Municipal.....	130
11.	El Derecho Canónico y el Derecho Eclesiástico .....	130
12.	Relaciones con el Derecho Privado.....	132
13.	Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración.....	133
14.	La codificación del Derecho Administrativo. Problemas que plantea en nuestro país.....	134

## CAPÍTULO VI

### LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 137

1.	El concepto de fuente del Derecho. Sus peculiaridades en el Derecho Administrativo.....	139
2.	Distintas clasificaciones acerca de las fuentes del Derecho .....	140
3.	Jerarquía de las fuentes: la Constitución.....	142
4.	Los tratados y su jerarquía constitucional.....	143
	A) Los diferentes sistemas existentes en el derecho comparado acerca de la jerarquía de los tratados.....	143
	B) La jerarquía de los tratados de la Constitución Argentina.....	146

C)	Condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integración .....	148
D)	Incorporación de los tratados al derecho interno .....	151
E)	La supremacía de la Constitución y los conflictos que se susciten con los preceptos de los tratados constitucionales.....	151
F)	Conclusiones .....	155
5.	La ley: caracteres y régimen jurídico.....	156
6.	Sobre las reservas legales de la Constitución de 1853 y las introducidas por la reforma de 1994.....	161
7.	El modelo constitucional norteamericano y la filiación de nuestro sistema constitucional y administrativo .....	162
8.	El decreto-ley .....	165
9.	El reglamento.....	166
A)	Fundamento de la potestad reglamentaria .....	169
B)	Clases de reglamentos.....	171
10.	Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización.....	195
11.	Convenciones colectivas de trabajo.....	196
12.	Principios generales del Derecho.....	18
13.	La equidad.....	201
14.	La costumbre. Clasificación .....	202
15.	Los precedentes administrativos .....	203
16.	El papel de la jurisprudencia.....	205
17.	El valor de la doctrina como fuente del Derecho Administrativo .....	206
18.	Interpretación y fuentes del Derecho: la analogía.....	206
19.	La prelación jerárquica de las fuentes.....	208

## TÍTULO SEGUNDO

### LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

#### CAPÍTULO I

<b>ÓRGANOS Y SUJETOS ESTATALES .....</b>	<b>213</b>	
1.	Acerca de cómo se integra y actúa la Administración Pública.....	215
2.	La teoría del órgano .....	216
3.	Los conceptos de órgano, cargo y oficio .....	217
4.	Las relaciones inter-orgánicas .....	218
5.	Distintos criterios para clasificar los órganos.....	219
A)	Clasificación según la estructura del órgano.....	219
B)	Clasificación según la función que cumple el órgano .....	221
6.	La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica .....	221
7.	El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil y Comercial de la Nación .....	224
8.	Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción.....	226
A)	La creación estatal del ente.....	226

B) El fin público .....	226
C) La existencia de prerrogativas de poder público.....	227
D) El grado de control estatal.....	227
9. Personas públicas estatales y no estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad.....	228
A) Satisfacción de fines específicos del Estado .....	228
B) Capital estatal.....	229
C) Encuadramiento del ente en la Administración Pública .....	230
10. El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales.....	230
11. Entidades públicas no estatales. Caracteres generales .....	231
12. Personas jurídicas privadas del Estado.....	232

## CAPÍTULO II

### PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ..... 235

1. Introducción.....	237
2. La jerarquía: concepto y consecuencias .....	237
3. El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica.....	239
4. Competencia y capacidad .....	242
5. Naturaleza jurídica y caracteres.....	243
6. Origen o fuente de la competencia .....	244
7. Clases de competencia.....	244
A) En razón de la materia .....	245
B) En razón del grado o jerarquía .....	245
C) En razón del lugar o del territorio.....	245
D) En razón del tiempo .....	246
8. La delegación administrativa. Su procedencia .....	246
A) Delegación inter-orgánica.....	247
B) Delegación entre entes públicos .....	247
9. Las figuras de la suplencia y la sustitución.....	248
10. La intervención.....	249
11. Lo atinente a la denominada delegación de firma. La sub-delegación.....	249
12. Avocación de competencia. Régimen legal .....	250
13. Centralización y descentralización administrativas .....	251
14. Autonomía, autarquía y descentralización .....	253
15. Descentralización y recentralización.....	254
16. Tipos de descentralización: funcional y territorial.....	255
17. Los principios de concentración y desconcentración.....	256
18. Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional.....	257
19. Conveniencia o inconveniencia de la centralización.....	258
20. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración.....	259

**CAPÍTULO III**

<b>LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b> .....	261
1. Introducción .....	263
2. El Gobierno Federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional .....	264
3. El Poder Ejecutivo nacional .....	266
4. Competencia del Poder Ejecutivo .....	268
5. El Jefe de Gabinete .....	270
A) La atenuación del poder presidencial .....	272
B) Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los Ministros .....	273
C) La asignación constitucional de facultades privativas del Jefe de Gabinete.....	273
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones .....	274
7. Las Secretarías de Estado y sus Sub-secretarías. La organización burocrática .....	276
8. La organización consultiva de carácter jurídico .....	278
9. La organización de control .....	280
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control .....	281
11. Continuación. Ámbito de aplicación.....	283
12. El control interno de la Administración Pública .....	283
13. El control externo del sector público nacional .....	285
14. El control parlamentario .....	287
15. El Defensor del Pueblo .....	287
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas.....	288

**CAPÍTULO IV**

<b>ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS</b> .....	291
1. Aspectos terminológicos. La expresión “empresa pública” .....	293
2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa .....	294
A) Descentralización territorial.....	294
B) Descentralización institucional.....	295
3. Órgano competente para disponer la creación de entidades descentralizadas .....	296
4. La tesis de las facultades concurrentes .....	297
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado .....	298
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica .....	299
7. El llamado proceso de las “nacionalizaciones” .....	301
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el Estado bajo formas jurídicas privadas .....	303
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado .....	305

**CAPÍTULO V****ENTIDADES AUTÁRQUICAS.....307**

1. Origen histórico de la autarquía .....309
2. Autonomía, soberanía y autarcía .....310
3. La crisis de la noción clásica y su significado actual.....310
4. La crisis del “establecimiento público” .....311
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica.....312
6. Distintas clases de entidades autárquicas.....312
7. Órgano competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión....313
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales.....314
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica .....314
10. El control de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La intervención .....316
11. Modificaciones de su *status* y órgano competente para disponer la extinción de la entidad .....317

**CAPÍTULO VI****LOS NUEVOS ENTES REGULADORES .....319**

1. La aparición de los entes reguladores en el escenario de las privatizaciones .....321
2. Creación formal de los entes reguladores. Su condición jurídica .....322
3. Configuración de los fines u objetivos que persiguen y su interpretación integral a la luz del ordenamiento regulatorio .....323
4. Naturaleza de la competencia de los entes reguladores.....325
5. Las potestades de los entes reguladores .....327
  - A) Principios aplicables.....327
  - B) Sobre las potestades, en particular, de los entes reguladores .....328
6. Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa .....330
7. Los órganos directivos.....334
8. Control administrativo y judicial.....336
  - A) Control administrativo: el recurso de alzada .....336
  - B) Control judicial.....336
9. La participación pública en el control de los servicios públicos .....337
  - A) Principios constitucionales básicos .....337
  - B) La ley como fuente del derecho de participación pública .....339
  - C) El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas .....340
  - D) Tipologías de la participación pública en los entes reguladores .....341

**CAPÍTULO VII****LAS EMPRESAS DEL ESTADO.....347**

1. Causas de su aparición.....349
2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de

la organización administrativa.....	349
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales.....	350
4. Su creación .....	351
5. Caracteres .....	351
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables .....	352
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: a aplicación de multas .....	353
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones .....	354
9. La aplicación a las Empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	355
10. El personal de las “Empresas del Estado” .....	356
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades.....	357
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención.....	358
13. Transacción y arbitraje. Remisión.....	358
14. Modificación de sus estatutos y extinción.....	358

## CAPÍTULO VIII

### OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTATAL ..... 361

#### *Sección 1ª: Las formas societarias*..... 363

A) Utilización de las técnicas del Derecho Comercial por el Estado en las formas de personificación.....	363
B) Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas.....	365
C) Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias.....	367
D) La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el Derecho Público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	368
E) Tribunal judicial competente en caso de contiendas .....	369
F) La participación de las provincias en sociedades estatales.....	370
G) Conclusiones.....	371
1. La Sociedad de Economía Mixta.....	372
A) Antecedentes.....	372
B) Concepto. Fines que debe perseguir .....	373
C) Condición jurídica .....	374
D) Naturaleza de los aportes.....	375
E) Dirección y administración. Fiscalización. El veto .....	375
F) Creación de la entidad .....	376
G) Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate.....	376
2. La Sociedad del Estado.....	377

A) Noción y naturaleza jurídica.....	377
B) Objeto .....	379
C) Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa.....	380
D) La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos.....	380
E) El régimen del personal de las sociedades del Estado .....	383
3. Sociedades anónimas.....	384
A) La actuación del Estado y la sociedad anónima.....	384
B) La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria.....	384
<b>Sección 2ª: Otras formas de gestión .....</b>	<b>386</b>
1. Empresas sin personalidad jurídica .....	386
2. Las corporaciones estatales.....	386
3. Las fundaciones .....	387
A) Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones .....	387
B) El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones .....	389
C) La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación .....	390

## CAPÍTULO IX

### LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.

<b>EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LAS REGIONES.....</b>	<b>393</b>
1. Antecedentes.....	395
2. La autonomía de las provincias .....	396
3. Atribuciones.....	396
4. Instituciones y principales características de la organización provincial .....	398
5. Los órganos provinciales.....	398
6. Los gobernadores .....	400
7. La intervención federal.....	400
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos.....	403
9. Su condición jurídica .....	403
10. El régimen administrativo municipal .....	406
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la Ciudad de Buenos Aires.....	407
A) El concepto de autonomía .....	407
B) Principios relativos al régimen de la Ciudad de Buenos Aires.....	407
C) El <i>status</i> constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	409
12. Las regiones.....	411

## TÍTULO TERCERO

### RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES PÚBLICOS

#### CAPÍTULO I

<b>TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO .....</b>	<b>415</b>
1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean .....	417
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado .....	418
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado .....	420
4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas .....	420
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado:	
a) Civil o de Derecho Privado; b) de Derecho Administrativo .....	423
6. La división entre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado.....	424
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento	
de la responsabilidad del Estado .....	427
8. El principio de la responsabilidad del Estado: su fundamento	
filosófico y constitucional.....	429
9. El principio de igualdad ante las cargas públicas como eje	
del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado .....	430
10. El alcance de la indemnización: el principio general de la justa indemnización.....	430
11. Sobre la regulación de la responsabilidad del Estado por	
el Código Civil y Comercial o por leyes administrativas.....	436

#### CAPÍTULO II

<b>LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL</b>	
<b>CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>439</b>
1. La responsabilidad extracontractual proveniente de	
la actividad ilegítima del Estado.....	441
A) Diferentes clases de responsabilidad según la función que	
cumplen los órganos que ocasionan el daño .....	441
B) Acerca de los factores de atribución en los Derechos francés y español .....	441
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” .....	445
D) Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso “SA Tomás	
Devoto y Compañía v. Gobierno nacional”. Jurisprudencia posterior.....	446
E) Aplicación del art. 1112, CCiv., para determinar la	
responsabilidad del Estado .....	449
F) Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos	
administrativos ilegítimos.....	450
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.....	452

H) Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima .....	453
2. La responsabilidad extracontractual del Estado proveniente de su actuación legítima .....	456
A) Distintas especies de responsabilidad .....	456
B) Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos.....	557
C) Algunos supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima.....	458
D) Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo .....	460
E) Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima.....	461
3. La responsabilidad del Estado por omisión.....	462

### **CAPÍTULO III**

#### **SITUACIONES ESPECIALES QUE DETERMINAN LA RESPONSABILIDAD ESTATAL .....**

1. Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. La especialidad de la falta de servicio.....	467
2. Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Principio y normas aplicables.....	468
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 .....	470
4. La responsabilidad internacional del Estado .....	472

### **CAPÍTULO IV**

#### **LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS.....**

1. Breves consideraciones metodológicas .....	477
2. La interpretación del art. 1112, CCiv., según la doctrina y la jurisprudencia .....	477
3. La responsabilidad del agente público tras el dictado de la Ley 26.944: crítica de la regulación legal .....	479

### **CAPÍTULO V**

#### **LAS GRANDES LÍNEAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA.....**

1. Liminar.....	483
2. Las grandes líneas que exhibe la jurisprudencia de la Corte.....	484

3.	La responsabilidad estatal por actividad ilegítima: de la responsabilidad indirecta a la directa.....	487
	A) El caso “Devoto” .....	487
	B) El fallo dictado en la causa “Ferrocarril Oeste v. Prov. de Buenos Aires” .....	487
	C) El caso “Vadell”: un hito fundamental en la jurisprudencia de la Corte .....	489
4.	La interpretación dinámica del art. 1112, CCiv .....	490
5.	Los avances jurisprudenciales de la Corte en materia de responsabilidad por actividad legítima .....	493
	A) Las diferencias de estructura y fines entre la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima o lícita .....	493
	B) El fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima .....	494
	C) Los presupuestos o condiciones que deben reunirse para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado .....	495
6.	El riesgo como factor de atribución.....	503
7.	Reflexiones finales .....	505

## TÍTULO CUARTO

### LA ACTUACIÓN ESTATAL REGULADA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

#### CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO Y JUDICIAL .....

		511
1.	Las funciones o actividades del Estado y los actos que emite la Administración...	513
2.	Condición y forma jurídica de los distintos actos que regula el Derecho Administrativo emanados de entes y órganos públicos estatales .....	515
3.	El régimen administrativo como nota peculiar del Derecho Público.....	517
4.	Contenido del régimen administrativo: las prerrogativas de la Administración....	519
	A) La creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales.....	520
	B) La presunción de validez o legitimidad de los actos administrativos.....	520
	C) El principio de la ejecutoriedad.....	521
	D) Prerrogativas relacionadas con la ejecución de los contratos administrativos.....	522
	E) Prerrogativas procesales.....	522
5.	La distinción entre régimen administrativo y la cláusula exorbitante.....	523
6.	Continuación. Las garantías del administrado.....	524
	A) Principios y garantías sustantivas.....	524
	B) Garantías adjetivas .....	531

**CAPÍTULO II****LAS POTESTADES Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS** .....537**Sección 1ª : Los poderes o facultades del administrado****(situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo)** .....539

1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra derecho. Su sentido propio para el realismo jurídico .....539
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista .....540
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias .....542
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos .....544
  - A) Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original .....544
  - B) Las nuevas tendencias en materia de legitimación.....550

**Sección 2ª: Situaciones jurídicas subjetivas de carácter pasivo**.....556

1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones .....556
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al *status* .....557

**CAPÍTULO III****LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO** .....559

1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo .....561
2. Problemas lingüísticos y metodológicos.....563
3. La aplicación de normas privadas en el derecho administrativo.....565
4. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y Derecho Administrativo.....567
5. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo .....569
6. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones.....571
  - A) Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado.....575
  - B) Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo.....576
7. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado .....578
8. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza.....580

**CAPÍTULO IV****LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN** .....583**Sección 1ª: El acto administrativo**.....585

1.	Los diferentes actos que emanan de la Administración y las funciones del Estado .....	585
2.	La distinta condición jurídica de los actos.....	587
3.	La actividad de la Administración con relación a terceros .....	589
4.	Los hechos administrativos .....	589
5.	Las vías de hecho administrativas .....	590
6.	El acto administrativo en la LNPA .....	592
7.	Principales consecuencias de la LNPA en el plano de la realidad jurídica .....	593
8.	Las tendencias interpretativas.....	594
9.	Noción de acto administrativo. Delimitación del concepto y función actual .....	595
10.	La estructura del acto administrativo: carácter unilateral o bilateral de la declaración .....	597
11.	Su alcance individual.....	599
12.	Efectos que produce.....	600
13.	El concepto de acto y reglamento en la LNPA.....	601
<b>Sección 2ª: La actividad reglamentaria .....</b>		<b>602</b>
1.	La evolución del concepto de reglamento a partir del constitucionalismo: su carácter normativo .....	602
2.	Acto administrativo y reglamento: diferencias.....	603
	A) La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas.....	603
	B) El régimen de publicidad .....	604
3.	Continuación. Otros matices diferenciales entre el acto administrativo y el reglamento .....	605
<b>Sección 3ª: Otros supuestos de actividad estatal regulada por el derecho administrativo .....</b>		<b>607</b>
1.	Los actos interorgánicos.....	607
	A) Conflictos de competencia.....	609
	B) Actos de control .....	609
	C) Actos que afectan derechos de los agentes públicos .....	609
2.	Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos interadministrativos).....	609
3.	Solución de conflictos interadministrativos .....	611
	A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional.....	611
	B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno .....	613
4.	Improcedencia de la aplicación de multas en las relaciones interadministrativas .....	614

5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el Derecho Privado.....616
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración.....620

## CAPÍTULO V

### LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y EL PROCESO DE SU JUDICIALIZACIÓN.....623

#### *Sección 1ª: Las cuestiones políticas*.....625

1. Síntesis liminar del problema y dificultades que plantea .....625
  - A) Concepción limitativa del juzgamiento.....626
  - B) Posturas que propugnan el control judicial pleno.....626
2. Las cuestiones políticas .....628
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas .....630

#### *Sección 2ª: La teoría del acto de gobierno o político*.....631

1. Orígenes y alcance de la teoría de los actos de gobierno .....631
2. Su desarrollo y posterior evolución.....632
3. La cuestión en otros países .....633
4. Inaplicabilidad de la concepción de los actos de gobierno en el derecho argentino .....635
5. Continuación. La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno.....636

#### *Sección 3ª: Superación de la categoría del acto político o de gobierno*.....636

1. La doctrina del acto institucional.....636
2. El control judicial de los actos de ejecución de los actos institucionales .....638
3. La supresión del acto político en la doctrina española.....639
4. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....640
5. Los intentos para delinear criterios restrictivos en torno al juzgamiento de las cuestiones políticas. Su valoración y crítica .....643
6. La configuración del acto constitucional y su control por parte de los jueces .....645

## TÍTULO QUINTO

### EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

## CAPÍTULO I

### LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....651

1. La teoría de los elementos del acto administrativo.....653
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo .....654

3.	Elementos esenciales y accidentales o accesorios.....	656
4.	El elemento subjetivo.....	656
	A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia.....	657
	B) Capacidad del agente público y del administrado.....	661
5.	La causa como elemento del acto administrativo.....	662
6.	El objeto y sus requisitos.....	665
7.	La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el Derecho Administrativo.....	666
	A) Silencio o ambigüedad.....	669
	B) Signos y señales.....	670
	C) Actos tácitos.....	670
8.	La clasificación de las formas según el Derecho Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial.....	670
9.	El requisito de la motivación.....	672
10.	Las formas de publicidad: publicación y notificación.....	675
11.	La finalidad.....	678
12.	Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto.....	680
	A) Plazo.....	680
	B) Condición.....	681
	C) Modo.....	681
	D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate.....	382

## CAPÍTULO II

### EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL DEL

ACTO ADMINISTRATIVO.....	683
--------------------------	-----

1.	Introducción.....	685
2.	Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo.....	687
3.	Distintos tipos de discrecionalidad.....	688
4.	Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad.....	688
5.	La llamada discrecionalidad técnica.....	690
6.	La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional.....	691
7.	Reflexiones finales.....	692

## CAPÍTULO III

EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA.....	697
--	-----

<i>Sección 1ª: El sistema general de la invalidez administrativa.....</i>	<i>699</i>
---	------------

1.	Planteo y metodología.....	699
----	----------------------------	-----

2.	Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés.....	700
3.	Los tipos de nulidad según el Derecho Civil .....	701
	A) Nulidad absoluta .....	702
	B) Nulidad relativa.....	702
4.	Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	702
5.	Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez .....	705
6.	Cuestiones liminares de la teoría de la invalidez .....	707
	A) El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia .....	707
	B) La presunción de legitimidad del acto administrativo .....	709
	C) La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente.....	710
7.	¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo.....	7014
8.	La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	716
9.	El control <i>ex officio</i> de la invalidez.....	717
10.	Efectos de la declaración de invalidez .....	719
11.	Características generales del sistema administrativista de las nulidades y sus diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil .....	721
12.	Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho.....	723
13.	Conclusiones .....	726
	<b>Sección 2ª: Los vicios del acto administrativo .....</b>	<b>727</b>
1.	La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado .....	727
2.	La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo .....	730
3.	Vicios de la voluntad .....	731
	A) Error.....	733
	B) Dolo.....	735
	C) Violencia.....	735
4.	La simulación.....	737
5.	Vicios en el elemento subjetivo .....	738
	A) Incompetencia .....	738
	B) Incapacidad .....	741
6.	Vicios que afectan a la causa del acto administrativo.....	742
7.	Defectos en el objeto .....	742
8.	Vicios de forma.....	743

A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa.....	743
B) Defectos de la declaración.....	745
C) Vicios relativos a la publicidad.....	746
9. La desviación del poder.....	746
10. Invalidez de cláusulas accesorias.....	749

## CAPÍTULO IV

<b>SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN.....</b>	<b>751</b>
1. Concepto y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del Derecho Privado.....	753
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación.....	754
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos.....	756
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto.....	757
5. La conversión como medio de saneamiento.....	758
A) Conversión legal.....	759
B) La conversión como acto bilateral.....	759
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión.....	759
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto.....	760

## CAPÍTULO V

<b>LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO.....</b>	<b>763</b>
1. Enfoque liminar.....	765
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales.....	766
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto administrativo se presume.....	768
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento.....	770
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada.....	772
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie.....	775
7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.....	775
8. Límites a la ejecutoriedad.....	776
9. La suspensión del acto en sede administrativa.....	777
10. Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica.....	778
11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA.....	779
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial.....	780
13. La ejecutividad del acto administrativo.....	785

14. El acto administrativo y su condición instrumental .....	786
15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite .....	789

## CAPÍTULO VI

### EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....793

1. Tendencias imperantes en las concepciones actuales .....	795
2. Concepto de extinción. La llamada “cesación o extinción de efectos” .....	797
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción.....	797
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto.....	799
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado .....	799
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos .....	800
A) Revocación.....	800
B) Caducidad.....	801
7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo.....	802
A) Un caso paradigmático: “Carman de Cantón” .....	802
B) Doctrina sustancial sentada en el caso.....	803
C) La crítica de Bielsa <i>vis à vis</i> la tesis de Linares sobre la “cosa juzgada administrativa”. El concepto de acto regular constituyó la piedra basal de la estabilidad del acto administrativo .....	804
D) La posterior evolución de la “cosa juzgada administrativa” tras la anulación de la LNPA. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares.....	809
E) Balance final y prospectiva.....	814
8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo.....	814
9. La revocación por razones de interés público (oportunidad, mérito o conveniencia).....	815
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir .....	817
A) Revocación por ilegitimidad .....	817
B) Revocación por razones de interés público .....	818
11. Otros casos de revocación.....	819
12. Efectos del acto de revocación.....	819
13. La caducidad del acto administrativo .....	820
14. Caducidad y mora automática .....	821

## CAPÍTULO VII

### EL REGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.....823

1. Ideas y creencias.....	825
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea .....	827
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva .....	829

4. Las formas de personificación: públicas y privadas .....	830
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica .....	832
6. Los principios que justifican la intervención estatal .....	833
7. Tipología de la empresa pública .....	834
8. El régimen jurídico de la empresa pública .....	837
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado .....	840
Bibliografía .....	843
Índice jurisprudencial .....	903
Índice analítico .....	919
Índice general .....	925

# Índice general

## - Tomo II -

Contenido.....	5
Abreviaturas .....	9

### TÍTULO SEXTO

#### PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

##### CAPÍTULO I

##### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....13

1. El procedimiento administrativo como instrumento de control y garantía del administrado. Control de legitimidad y de mérito, oportunidad o conveniencia.....15
2. Proceso y procedimiento. El procedimiento como cauce formal de la función administrativa.....16
3. Notas que caracterizan las diferencias existentes entre proceso jurisdiccional y procedimiento administrativo.....18
4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. Los actos coligados.....19
5. Clasificación de los procedimientos administrativos.....20
  - A) Procedimiento general y procedimientos especiales.....20
  - B) Otras clasificaciones. Procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión o internos.....22
6. Regulación positiva del procedimiento administrativo. Ámbito de aplicación.....22
7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias.....24

##### CAPÍTULO II

##### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL

##### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....27

1. Función y naturaleza de las normas que establecen los principios fundamentales del procedimiento administrativo.....29
2. El principio de legitimidad. Remisión.....30
3. El principio de verdad material.....30
4. El principio de oficialidad.....31

5.	El informalismo del procedimiento administrativo. Remisión .....	32
6.	El debido proceso adjetivo .....	33
7.	El principio de la eficacia y sus complementos en el procedimiento administrativo .....	35
8.	La gratuidad del procedimiento administrativo .....	36

### **CAPÍTULO III**

#### **LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....**

1.	Quiénes pueden ser “parte” en el procedimiento administrativo. Capacidad y legitimación.....	41
2.	Algunos supuestos de sujetos con capacidad para ser parte en el procedimiento administrativo.....	42
	A) Los menores adultos o adolescentes .....	42
	B) Incapaces absolutos y personas con capacidad restringida .....	42
3.	La situación de las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo.....	43
4.	Continuación. Los órganos sin personalidad jurídica .....	43
5.	Intervención de “terceros” en el procedimiento administrativo.....	44
6.	Representación de las partes .....	45
7.	Cómo cesa la representación .....	46
8.	La exigencia de actuar con patrocinio letrado .....	46

### **CAPÍTULO IV**

#### **LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....**

1.	Ambivalencia de significados y finalidad de los plazos en el procedimiento administrativo.....	51
2.	Obligatoriedad de los plazos .....	52
3.	Naturaleza e irretroactividad de los plazos .....	53
4.	Su cómputo. El llamado “plazo de gracia” .....	54
5.	Prórroga o ampliación de los plazos .....	55
6.	Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos.....	56

### **CAPÍTULO V**

#### **ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....**

1.	Iniciación del procedimiento administrativo .....	61
2.	Efectos. Formalidades de los escritos .....	61
3.	Instrucción del procedimiento .....	62
4.	Continuación. Vista de las actuaciones administrativas .....	63
5.	Restricciones al otorgamiento de la vista.....	65
6.	Recusación de los agentes públicos que intervienen en el procedimiento .....	67

7.	Excusación de los agentes públicos.....	68
8.	Publicidad de los actos del procedimiento. Notificación y publicación .....	69
	A) Notificación del acto administrativo. Distintos medios.....	70
	B) Publicación de reglamentos .....	71
9.	La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo.....	72
	A) Informes y dictámenes producidos por la Administración.....	73
	B) Informes de entidades privadas y públicas no estatales.....	74
	C) Prueba testimonial.....	75
	D) Prueba confesional y documental .....	76
	E) Prueba pericial .....	77
10.	Oportunidad de la apertura a prueba .....	77
11.	El derecho de alegar sobre la prueba producida .....	78
12.	Terminación del procedimiento administrativo.....	79
	A) La resolución del procedimiento .....	79
	B) Caducidad de las actuaciones.....	80
	C) El desistimiento del procedimiento y la renuncia .....	81

## CAPÍTULO VI

### EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN EN PARTICULAR

(RECURSOS, RECLAMACIONES Y DENUNCIAS) .....	83
---	----

<b>Sección 1ª: Los recursos administrativos.....</b>	<b>85</b>
--	-----------

1.	Concepto de recurso administrativo. Diferencias con la reclamación y la denuncia.....	85
2.	Naturaleza jurídica del recurso administrativo.....	86
3.	Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso-administrativas. La decisión en el recurso administrativo no tiene sustancia jurisdiccional.....	87
4.	Legitimación para promover recursos administrativos .....	88
5.	Actos impugnables mediante recursos administrativos .....	89
6.	Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos .....	89
7.	Fundamentación de los recursos administrativos.....	90
8.	Efectos de los recursos administrativos.....	90
9.	Apertura a prueba.....	91
10.	La decisión sobre el recurso promovido.....	92

<b>Sección 2ª: El recurso de reconsideración .....</b>	<b>92</b>
--	-----------

1.	Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales .....	92
2.	Actos contra los cuales procede .....	93
3.	Órgano ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo .....	94

4.	Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración.....	94
5.	Resolución del recurso: plazo. Denegatoria por silencio.....	94
6.	Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa.....	95

### **Sección 3ª: El recurso jerárquico** ..... 96

1.	Concepto y fundamento del recurso jerárquico .....	96
2.	Órgano ante el cual se presenta el recurso jerárquico; plazo.....	97
3.	Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición .....	97
4.	Continuación. Requisitos de carácter subjetivo.....	99
5.	Trámite: intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Lo atinente a la mejora del recurso jerárquico .....	99
6.	Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria por silencio .....	100

### **Sección 4ª: Los recursos administrativos concernientes a las entidades descentralizadas y a otras formas jurídicas de participación estatal** ..... 101

1.	Introducción.....	101
	A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión .....	101
	B) El recurso de alzada: características generales y reglas aplicables.....	102
2.	Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión .....	103

### **Sección 5ª: El recurso de revisión** ..... 104

1.	Antecedentes del recurso de revisión en sede administrativa .....	104
2.	Carácter y fundamento del recurso de revisión .....	105
3.	Su regulación por ley o reglamento.....	105
4.	Procedencia del recurso de revisión. Causales que lo justifican .....	106
5.	Plazo dentro del cual debe interponerse y órgano que lo resuelve .....	106

### **Sección 6ª: Otras vías administrativas (queja, aclaratoria, rectificación y denuncia de ilegitimidad)** ..... 107

1.	La queja. Concepto y naturaleza jurídica .....	107
2.	Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja.....	107
3.	La aclaratoria ¿es un recurso administrativo? .....	108
4.	Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación.....	108
5.	Rectificación de errores materiales .....	109
6.	La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia.....	110

## TÍTULO SÉPTIMO

### LA ACTIVIDAD INTERVENTORA

#### CAPÍTULO I

#### **LAS PRESTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN O DE LOS PARTICULARES, REGIDAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....115**

##### **Sección 1ª: El servicio público.....117**

1. Aparición de la técnica del servicio público. La *publicatio* y la concepción objetiva como ejes de la noción jurídica.....117
2. La llamada crisis de la noción jurídica de servicio público.....120
3. Servicio público y monopolio.....122
4. La configuración de un concepto sobre el servicio público .....123
5. Acerca de los servicios públicos impropios. Las actividades de interés público. Los llamados servicios sociales .....125
6. El acto de creación del servicio público .....128
7. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público .....129
8. El poder reglamentario en los servicios públicos.....130
9. Modificación y supresión de los servicios públicos.....130
10. Régimen jurídico: reglas generales relativas al funcionamiento de los servicios públicos .....130
  - A) El principio de la continuidad del servicio público. El problema de las huelgas en los servicios esenciales .....131
  - B) La regularidad del servicio público .....135
  - C) El principio de la igualdad .....135
  - D) La obligatoriedad.....136

##### **Sección 2ª: La gestión de los servicios públicos y las relaciones jurídicas que vinculan a los usuarios .....136**

1. Nacionalización de los servicios públicos. Remisión.....136
2. Sistemas de gestión de los servicios públicos .....136
  - A) Gestión directa .....137
  - B) Gestión indirecta.....137
3. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio.....138
4. La admisión de los particulares al servicio público .....138
5. Retribución de los servicios públicos .....139
6. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto.....140
7. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas .....141
  - A) Principio de proporcionalidad.....141
  - B) La irretroactividad de las tarifas.....142

## CAPÍTULO II

### LA ACTIVIDAD INTERVENTORA Y SU INCIDENCIA

<b>SOBRE LOS DERECHOS PRIVADOS .....</b>	<b>145</b>
1. Introducción.....	147
2. Origen y evolución del concepto de policía .....	149
3. La acción interventora del Estado: actos de gravamen y actos favorables .....	151
4. La distinción entre el llamado “poder de policía” y la policía administrativa .....	152
5. Sobre los límites de la actividad estatal restrictiva de los derechos individuales. Lo atinente al fin .....	153
6. La técnica específica de limitación de derechos privados por razones de interés público. La figura de la delimitación del contenido de los derechos .....	156
A) Limitaciones al ejercicio de los derechos.....	156
B) Delimitaciones al contenido normal de derechos privados .....	157
C) Indemnización por daños provocados por limitaciones y delimitaciones.....	158
7. Las limitaciones al derecho de propiedad en interés público: restricciones y servidumbres .....	158
8. Las limitaciones y las técnicas autorizatorias. Autorización y permiso.....	159
A) Diferentes clases de autorizaciones.....	160
B) Autorizaciones regladas o discrecionales .....	161
C) Otras especies de autorizaciones.....	162
9. Concesión y licencia.....	163
10. Las cargas públicas: prestaciones personales y reales .....	164
11. Imposición de deberes en sentido estricto.....	165
12. El principio del <i>favor libertatis</i> y la necesidad de respaldo normativo para establecer actos de gravamen sobre los particulares .....	167
13. Las llamadas potestades ablatorias: remisión.....	168
14. La técnica de los actos favorables: el fomento .....	168
15. Los medios de fomento .....	171
16. El fomento de las industrias .....	172
17. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial .....	173
A) La relación jurídico-administrativa.....	173
B) Estructura de la relación jurídica de fomento .....	174
C) Fuente de la relación jurídica de fomento industrial.....	175
18. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios .....	176
19. La distribución constitucional de competencias relativa a la acción interventora del Estado .....	177
A) Principios que rigen la distribución de competencias en la Constitución Nacional.....	177
B) Poderes implícitos y poderes inherentes o resultantes .....	179
C) Los poderes atribuidos a las provincias .....	180

## CAPÍTULO III

## LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y TÉCNICAS REGULATORIAS

## EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....183

1.	La década de las privatizaciones: su significación política y jurídica .....	185
2.	Los diferentes períodos del régimen de gestión de los servicios públicos .....	188
	A) Primera etapa .....	188
	B) Segunda etapa .....	188
	C) Tercera etapa .....	189
	D) Cuarta etapa .....	191
3.	El servicio público como técnica que requiere una constante adaptación a los sistemas y realidades imperantes: la regulación para la competencia .....	191
4.	El servicio público como categoría constitucional .....	193
5.	Evolución de la concepción tradicional .....	194
6.	Los modos de gestión y el régimen jurídico del servicio público .....	195
	A) Concesión y licencia .....	195
	B) Sobre el régimen administrativo aplicable a las concesiones de servicios públicos .....	197
7.	<i>Quid</i> de la regulación económica .....	199
8.	Sobre la necesidad de separar la función reguladora básica del control .....	202
9.	Los marcos regulatorios .....	204
10.	Su contenido básico.....	205
11.	El sistema tarifario: diversidad de fuentes. Naturaleza del acto o cláusula de determinación de las tarifas.....	206
12.	La concepción contractual en la fijación de las tarifas de los servicios públicos en el derecho francés.....	209
13.	La naturaleza jurídica de las tarifas .....	209
14.	El principio del equilibrio económico-financiero de la concesión o licencia y su proyección al derecho del concesionario a la modificación tarifaria.....	213
	A) La teoría del contrato administrativo y sus relaciones con el Derecho Civil....	214
	B) La compensación de los desequilibrios en el contrato administrativo .....	216
15.	Técnicas y principios de interpretación de los marcos regulatorios y actos de aplicación .....	217
	A) La interpretación integrativa de los fines u objetivos fijados en los marcos regulatorios y la protección de los usuarios .....	217
	B) Flexibilidad de la interpretación en el ámbito de la regulación económica y contratos de concesión o licencia.....	218
	C) El carácter restrictivo de las actuaciones públicas que limitan las libertades económicas .....	219
16.	La responsabilidad de las concesionarias y licenciatarias frente a los usuarios por daños ocasionados por interrupciones del servicio.....	221
17.	El servicio universal. La transición hacia un régimen más abierto y competitivo. Tarifa social .....	223

18. Las sanciones previstas en los marcos regulatorios: tipos de sanciones y principios aplicables. Naturaleza del acto administrativo sancionatorio.....	225
19. Régimen de los bienes. Reversión. Prohibición de rescate.....	226
20. Inconvenientes que plantea la institución de tribunales administrativos para entender en los conflictos relativos a servicios públicos, y ventajas del sistema judicialista puro.....	228

## CAPÍTULO IV

### LA EMERGENCIA Y SU PROYECCIÓN A LOS CONTRATOS QUE

#### TIENEN POR OBJETO LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ..... 231

1. Contexto histórico institucional.....	233
2. Las inversiones ante la permanente emergencia. Una transición.....	234
3. La protección constitucional de los derechos de propiedad.....	236
4. Estado de Derecho. Estado de necesidad. Doctrina de la “ética de mínima”.....	238
5. El problema de los límites constitucionales de la emergencia. Los reglamentos de necesidad y urgencia.....	239
6. Prórroga de la declaración de emergencia. Postergación de la renegociación.....	243
7. El sistema de la ley 25.561.....	245
8. La prohibición de suspender el cumplimiento de las obligaciones.....	245

## CAPÍTULO V

### LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS..... 247

1. Diferentes sanciones que aplica la Administración: las sanciones penales administrativas y su trascendencia.....	249
2. La distinción entre delitos y contravenciones o faltas: vigencia y ocaso del llamado Derecho Penal administrativo.....	250
3. El fenómeno de la despenalización.....	252
4. La falta o contravención como figura típica del Derecho Penal administrativo.....	253
5. Jurisdicción nacional y provincial para legislar en materia de contravenciones e infracciones administrativas.....	255
6. Principios del Derecho Penal aplicables en materia sancionatoria.....	257
A) El principio de legalidad rige en las sanciones penales-administrativas.....	258
B) La regla de tipicidad.....	258
C) La culpabilidad en las contravenciones.....	259
D) Otros principios y supuestos especiales del Derecho Penal sancionatorio.....	261
7. El procedimiento sancionatorio.....	266
8. Distintas clases de sanciones penales-administrativas.....	266
A) La pena de multa.....	267
B) La prisión y el arresto.....	268
C) La inhabilitación.....	268
D) Otras penas: amonestación, clausura, retiro de la personería jurídica, decomiso y caducidad.....	268
9. Extinción de las sanciones penales que impone la Administración.....	269

**CAPÍTULO VI****LAS POTESTADES ABLATORIAS Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS****DERECHOS REALES DE LOS PARTICULARES.....271****Sección 1ª: La expropiación por causa de utilidad pública.....273**

1. Introducción: potestades ablatorias, limitaciones y delimitaciones de derechos ....273
2. Sobre los antecedentes de la expropiación .....274
3. El fundamento del poder de expropiar.....275
4. Concepto legal de utilidad pública: su calificación legislativa.....277
5. Sujetos de la relación expropiatoria.....279
  - A) Sujeto activo.....279
  - B) Sujeto pasivo.....281
6. El objeto expropiable .....281
7. La indemnización expropiatoria como institución de Derecho Público .....284
  - A) El juego de los principios y requisitos constitucionales.....285
  - B) Extensión y medida de la indemnización: el concepto legal de valor objetivo y su influencia en el sistema indemnizatorio de la LE.....286
  - C) La indemnización de los daños que sean consecuencia directa o inmediata de la expropiación .....289
  - D) El pago en dinero efectivo .....290
  - E) Depreciación monetaria e intereses .....290
  - F) Resarcimiento de las mejoras, valor llave y valor empresa en marcha .....291
8. Procedimiento extrajudicial.....292
9. Procedimiento judicial (“contencioso expropiatorio”). Prescripción .....292
10. Plazo de la expropiación (abandono). Expropiación diferida .....293
11. La expropiación irregular o inversa .....295
12. El derecho de retrocesión y su regulación procesal .....296
  - A) Naturaleza jurídica de la retrocesión.....297
  - B) Presupuestos especiales de la pretensión procesal.....298
  - C) Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión.....300
  - D) Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el expropiado: su actualización.....301

**Sección 2ª: La ocupación temporánea .....302**

1. Razones para una regulación diferenciada de la expropiación.....302
2. Distinción con otras figuras jurídicas (requisiciones y servidumbres) .....303
3. Concepto legal. La ocupación temporánea normal.....303
4. La ocupación temporánea anormal: requisitos.....304
5. Otras cuestiones: situación de los terceros. Prescripción de las acciones .....305

**Sección 3ª: Otras figuras que implican el ejercicio de potestades ablatorias .....305**

1. La figura de la requisición .....305
2. Otras transferencias coactivas: el decomiso y la confiscación .....306

## TÍTULO OCTAVO

### LOS BIENES PÚBLICOS

#### CAPÍTULO I

<b>EL DOMINIO PÚBLICO.....</b>	<b>311</b>
1. Excurso sobre las concepciones del dominio público.....	313
2. Los aspectos tópicos de la noción de dominio público y el uso lingüístico .....	318
3. La cuestión de la titularidad del dominio público (elemento subjetivo) .....	319
4. El dominio originario de los recursos naturales.....	322
A) Trascendencia e implicancia de la categoría.....	322
B) Antecedentes del artículo 124 de la Constitución Nacional.....	323
5. El dominio originario sobre el mar territorial. Condición jurídica de la denominada zona económica exclusiva.....	327
6. La Convención Constituyente de 1994.....	328
7. La titularidad del dominio originario de los recursos naturales pertenece, en principio, a las Provincias, y sólo excepcionalmente al Estado Nacional.....	329
8. La condición jurídica de los puertos.....	330
9. El elemento normativo o legal.....	331
10. La determinación objetiva de los bienes .....	332
11. La finalidad a la que están destinados los bienes públicos.....	333
12. Recapitulación .....	335

#### CAPÍTULO II

<b>EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO .....</b>	<b>337</b>
1. Introducción.....	339
2. Afectación y desafectación de los bienes del dominio público .....	340
A) Conceptos de afectación y desafectación dominial .....	340
B) Desafectación de los bienes públicos naturales.....	341
3. El dominio sobre las islas: la solución tras la reforma del Código Civil.....	342
4. Caracteres: indisponibilidad e imprescriptibilidad. La inembargabilidad de bienes estatales .....	343
A) Indisponibilidad o inalienabilidad.....	343
B) Imprescriptibilidad .....	344
5. Tutela del dominio público.....	344
A) La autotutela sobre los bienes del dominio público .....	344
B) Acciones judiciales.....	345
6. Uso común y uso especial. Naturaleza de los derechos de los usuarios .....	346

## TÍTULO NOVENO

### LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### CAPÍTULO I

<b>LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>351</b>
1. Liminar.....	353
2. La tensión entre los principios <i>lex inter partes</i> y <i>pacta sunt servanda</i> y la soberanía del Poder Legislativo sobre los contratos administrativos. La proyección en el contrato de la potestad reglamentaria .....	355
3. La “iuspublicación” de los contratos y la inexistencia de un régimen jurídico unitario .....	357
4. Trascendencia de la figura del contrato administrativo .....	359
5. Esbozo de las principales críticas y coincidencias que exhibe la polémica .....	361
6. Utilidad de una teoría general sobre el contrato administrativo .....	365
7. Hacia una concepción objetiva y finalista de los contratos administrativos .....	366
8. La categoría del contrato administrativo y su distinción con los contratos civiles .367	
A) Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato .....	368
B) La voluntad de las partes y la calificación legislativa .....	369
C) El servicio público y la utilidad pública como criterios determinantes del contrato administrativo en razón de su objeto .....	370
D) Las cláusulas exorbitantes .....	371
E) Otros criterios: la doctrina nacional .....	372
F) La función administrativa y la causa fin del contrato .....	373
G) Continuación: efectos respecto de terceros .....	375
H) El contrato administrativo como acuerdo sobre una declaración de voluntad común.....	375
9. La causa fin como elemento diferenciador del contrato administrativo. La configuración de una zona común de la contratación administrativa.....	377
10. Clasificación de los contratos administrativos.....	378
A) Contratos de atribución y de colaboración .....	378
B) Según su tipicidad .....	379
C) Nominados e innominados .....	379
11. El contrato interadministrativo .....	380
12. Contratos de la Administración regidos parcialmente por el derecho privado .....	381
13. Los contratos administrativos por extensión .....	382
14. Los contratos sobre actos y potestades administrativas.....	384
15. Consecuencias que genera la distinción entre los contratos administrativos y los contratos privados.....	384
A) La interpretación del contrato administrativo .....	385
B) Un supuesto especial: la procedencia de la <i>exceptio non adimpleti contractus</i> y la rescisión o resolución del contrato administrativo ante el incumplimiento de la Administración .....	386

C) El poder modificatorio de la Administración en los contratos administrativos .....	387
16. El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema.....	388
17. A modo de síntesis.....	390

## CAPÍTULO II

### EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA

#### ADMINISTRACIÓN NACIONAL .....

1. Necesidad de la reforma y reordenamiento del régimen de contrataciones: su fundamento.....	395
2. Ámbito subjetivo de aplicación.....	396
3. Ámbito material de aplicación: la presunción de que toda contratación es de índole administrativa. Consecuencias.....	397
4. Continuación: contratos incluidos y contratos excluidos.....	399
5. El régimen público y el carácter expreso que revisten las prerrogativas en el ordenamiento. Su eventual renunciabilidad o limitación.....	400
6. Aplicación de las normas que regulan el acto administrativo en la LNPA al contrato administrativo.....	402
7. La regla de la ejecutoriedad: las excepciones al principio.....	403
8. Sobre la estabilidad de los contratos y el alcance de las facultades delegadas.....	403
9. Recapitulación: algunas conclusiones y balance crítico .....	405

## CAPÍTULO III

### LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

#### ESTATAL Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO .....

1. Principios y valores en juego en la contratación administrativa.....	411
A) El principio de concurrencia y de competencia .....	413
B) Principio de proporcionalidad y de razonabilidad .....	414
C) Principio de eficiencia .....	415
D) Principio de publicidad y difusión. Transparencia .....	416
E) Principio de responsabilidad .....	417
F) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes .....	417
2. Sobre los procedimientos de contratación. Distintas clases de procedimientos.....	418
A) El procedimiento de contratación y el crédito legal previo.....	418
B) Distintas clases de procedimientos .....	420
3. Etapas de formación de la voluntad administrativa en la licitación pública (u otras formas similares).....	429
A) El pliego de bases y condiciones. Su peculiar naturaleza jurídica. Modificabilidad.....	430
B) El llamado a licitación .....	433
C) La presentación de ofertas. Situación jurídica del oferente.....	434
D) Adjudicación. La oferta más conveniente como concepto jurídico indeterminado.....	438

4. El fracaso y extinción de la licitación pública. Licitación desierta. Ofertas inadmisibles o inconvenientes ..... 441
5. Perfeccionamiento del contrato administrativo..... 442

## CAPÍTULO IV

### LOS EFECTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO, SUS ELEMENTOS Y EL RÉGIMEN DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL..... 445

1. La cuestión de los efectos de los contratos administrativos ..... 447
2. Elementos y vicios del contrato administrativo ..... 448
3. Responsabilidad contractual: factores de atribución ..... 450
4. La mutabilidad del contrato administrativo. El principio de la flexibilidad..... 452
5. Los poderes de dirección y control..... 455
6. La prerrogativa de ejecución directa ..... 456
7. La invocación de la excepción non adimpleti contractus por parte del contratista ..... 457
8. El principio general de la buena fe en la ejecución del contrato administrativo y la doctrina del acto propio..... 459
9. La compensación de los desequilibrios en la ejecución de los contratos administrativos ..... 460
10. Continuación. El mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato administrativo: su fundamento común ..... 461
11. Aplicación de las reglas propias de la justicia conmutativa ..... 463
12. Peculiaridades de las principales técnicas que garantizan el equilibrio financiero del contrato ..... 465
  - A) La compensación por el ejercicio de la potestas variandi..... 465
  - B) El hecho del príncipe (factum principis) ..... 466
  - C) La teoría de la imprevisión..... 467
  - D) La revisión de precios ex lege ..... 470
13. Las sanciones administrativas en el ámbito contractual ..... 471

## CAPÍTULO V

### EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ..... 475

1. Consideraciones acerca de las prerrogativas estatales en materia de extinción y la figura del contrato administrativo ..... 477
2. Diferentes supuestos de extinción contractual ..... 478
3. El cumplimiento del contrato ..... 479
  - A) Vencimiento del plazo ..... 479
  - B) El cumplimiento del contrato ..... 480
4. Resolución del contrato por causas voluntariamente pactadas: aplicación analógica del Código Civil..... 481
5. Lo atinente a la extinción del contrato administrativo por causas *ex lege* o reglamentarias ..... 481

6.	Extinción por razones de interés público: revocación y rescate.....	482
	A) Revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia .....	482
	B) El rescate .....	487
7.	Resolución o rescisión del contrato por causas no imputables al contratista .....	489
8.	La renuncia como causal extintiva del contrato administrativo de atribución.....	490
9.	Resolución por incumplimiento: la caducidad y la llamada rescisión unilateral del contrato administrativo .....	491
	A) La declaración de caducidad del contrato administrativo .....	491
	B) La llamada rescisión unilateral.....	492
10.	La declaración de invalidez del contrato administrativo (revocación por ilegitimidad y anulación) y sus efectos.....	493

## CAPÍTULO VI

### IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LOS ACTOS

### RELATIVOS A LA CELEBRACIÓN, EJECUCIÓN, MODIFICACIÓN Y

### EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....495

1.	El ámbito de los actos administrativos contractuales y su impugnación. El principio de tutela administrativa y judicial efectiva.....	497
2.	La impugnación en sede judicial de los actos relativos a la etapa de selección del contratista: teoría de la incorporación y del acto separable .....	500
3.	La teoría de los actos contractualmente coligados .....	502
4.	La nulidad del acto separable: efectos.....	504
5.	El plazo de caducidad del art. 25, LNPA: su finalidad e interpretación. Objeciones a una interpretación rigurosa que vede el acceso a la jurisdicción.....	506
	A) Finalidad que persiguen los plazos de caducidad.....	506
	B) Necesidad de una interpretación que armonice con el principio de legitimidad y con el derecho a la tutela judicial efectiva .....	508
	C) Objeciones a la constitucionalidad de una interpretación rigurosa sobre los plazos de caducidad .....	510
6.	La acción contencioso-administrativa en el sistema de la LNPA y en la jurisprudencia federal.....	511
	A) La acción impugnatoria .....	512
	B) La cuestión del acto administrativo consentido frente a la presencia de vicios de orden público (nulidad absoluta) .....	513
	C) La defensa de ilegitimidad. Renunciabilidad e interdicción de la aplicación de oficio de los plazos de caducidad .....	513
7.	La acción ordinaria contencioso-administrativa.....	514
8.	El art. 25, LNPA, y los actos relativos a la celebración, ejecución, modificación y extinción de los actos administrativos .....	516
	A) Alcance del art. 7º in fine, LNPA.....	516
	B) Los actos administrativos dictados en el transcurso de los procesos licitatorios .....	518

- C) Doctrina de la Corte en materia de actos vinculados a la celebración, ejecución y modificación de los contratos administrativos. El contrato administrativo como una operación compleja ..... 518
- D) Impugnación judicial de los actos de rescisión extinción contractual ..... 520
- E) La concepción de la Corte en materia de acciones que tienen por objeto pretensiones indemnizatorias derivadas de contratos administrativos. Otros supuestos en que no se aplica el plazo de caducidad ..... 521

## CAPÍTULO VII

### EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS:

### NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO VINCULADOS CON

### LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN,

### EN ESPECIAL LA COLABORACIÓN Y/O ASOCIACIÓN ENTRE LOS

### PARTICULARES Y EL ESTADO..... 525

#### *Sección 1ª: Introducción* ..... 527

- 1. Objeto de este capítulo ..... 527
- 2. La decadencia de los sistemas tradicionales para construir y/o financiar las infraestructuras públicas y la coyuntura económica ..... 528
- 3. El cambio del papel del Estado ..... 529
- 4. La insuficiencia del “contrato de obra pública” como herramienta jurídica para el desarrollo de infraestructuras públicas ..... 530
- 5. Consideraciones sobre los nuevos mecanismos de financiación y la atipicidad de las figuras contractuales..... 534

#### *Sección 2ª: El régimen de iniciativa privada* ..... 535

- 1. Ámbito de aplicación, finalidades y normas generales ..... 535
- 2. Las principales cuestiones que suscita el régimen del dec. 966/2005 ..... 537
  - A) Facultades del Poder Ejecutivo en cuanto al encuadramiento de una propuesta como iniciativa privada ..... 537
  - B) Requisitos de la propuesta. Posibilidad de ampliación ..... 537
  - C) Garantía ..... 539
  - D) Procedimiento para la evaluación y aprobación de la propuesta ..... 539
  - E) Procedimiento posterior a la declaración de interés público. Los mecanismos de selección del contratista..... 540
  - F) Derechos del iniciador ante el rechazo de su propuesta..... 542
  - G) Ventaja del iniciador en el proceso de selección ..... 543
  - H) Derechos de autor..... 543
  - I) Aplicación del régimen de “compre nacional” ..... 544
  - J) Procedimiento en caso de controversias ..... 544

**Sección 3ª: La financiación estatal y/o privada de las infraestructuras públicas.**

<b>Esquemas contractuales .....</b>	<b>544</b>
1. Contratos de colaboración para la construcción de infraestructuras públicas cuyo costo asume el Estado con recursos del tesoro público, pero cuyo financiamiento está a cargo de particulares .....	544
A) Contratos “llave en mano” .....	546
B) <i>Shadow toll</i> (“peaje en la sombra”) .....	547
C) <i>Leasing</i> .....	548
2. Contratos para la construcción de infraestructuras públicas cuyo costo es sufragado por los usuarios.....	549
3. La asociación público-privada como medio de financiamiento y desarrollo de obras y servicios .....	550
4. Mecanismos de financiación privada para la construcción de infraestructuras públicas.....	554
A) Project finance .....	555
B) Titulización .....	556
5. Garantías para la financiación privada de la construcción de infraestructuras públicas.....	557
A) Fideicomisos públicos. El Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructuras.....	557
B) Cesión en garantía .....	559

**TÍTULO DECIMO****LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN PARTICULAR****CAPÍTULO I**

<b>EL CONTRATO DE EMPLEO PÚBLICO.....</b>	<b>563</b>
1. Problemática jurídica del empleo público en la actualidad.....	565
2. El enfoque político-constitucional y la finalidad del empleo público.....	566
3. Relatividad del <i>nomen iuris</i> . Naturaleza jurídica de la relación de empleo público .....	567
A) La denominación jurídica .....	567
B) Naturaleza jurídica de la relación de empleo jurídico .....	568
4. La selección de los agentes públicos.....	569
5. La garantía constitucional de la estabilidad del empleado público .....	572
6. La regulación legal del contrato de empleo público .....	575
A) La jerarquía normativa y el papel de la analogía.....	575
B) La Ley 25.164 .....	576
C) Las convenciones colectivas de trabajo .....	578
D) La ley de Contrato de Trabajo.....	580
E) Régimen de contrataciones de servicios personales.....	580
F) Los estatutos especiales .....	580

## CAPÍTULO II

## EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA .....583

**Sección 1º: Obra pública y contrato de obra pública**.....585

1. Introducción.....585
2. Obra pública y contrato de obra pública .....587
  - A) La definición legal de obra pública .....588
3. Modos de ejecución de la obra pública .....590
  - A) Realización de obras por administración.....590
  - B) Ejecución por contrato de obra pública.....590

**Sección 2º: Sujeto, objeto y caracteres principales del contrato de obra pública**.....593

1. Sujeto y objeto del contrato de obra pública. Distinción con el contrato de suministro.....593
2. La obra pública por accesoriadad como objeto contractual y la fuerza atractiva del contrato de obra pública .....594

**Sección 3º: Los sistemas de contratación de la lop** .....595

1. Sistemas de contratación.....595
  - A) Unidad de medida y/o precio unitario. Variantes .....596
  - B) Ajuste alzado. Modalidades.....596
  - C) Coste y costas .....597

**Sección 4º: La selección del contratista**.....598

1. Los procedimientos de selección del contratista estatal: la licitación pública como regla general .....598
2. Excepciones a la regla de la licitación pública .....599
3. Los pliegos de condiciones de la licitación pública: su naturaleza y modificabilidad.....600
4. Etapas de la licitación .....601
  - A) Llamado o convocatoria: su naturaleza jurídica .....601
  - B) La presentación de ofertas: contenido y forma .....602
  - C) Preadjudicación y adjudicación. El criterio de la oferta más conveniente .....602
  - D) Formalización del contrato.....605
5. El carácter personal de la ejecución contractual. Cesión y subcontratación .....606

**Sección 5º: Responsabilidad contractual y riesgos** .....607

1. La distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual.....607
  - A) Modificaciones del proyecto constructivo (*potestas variandi*) y equívocos del presupuesto.....610

B) Limitaciones al principio contractual de “riesgo y ventura” .....	611
2. Una causal que acrece el riesgo contractual:	
la <i>exceptio non adimpleti contractus</i> .....	618
3. La responsabilidad del contratista.....	619
<b>Sección 6º: Ejecución y pago de las obras .....</b>	<b>620</b>
1. La sujeción a los pliegos en la iniciación y realización del proyecto constructivo .....	620
2. El deber del contratista de efectuar la correcta interpretación de los planos y su responsabilidad por los defectos que se produzcan hasta la recepción final de las obras .....	621
3. Las potestades de dirección y control .....	622
4. Pautas para la ejecución de trabajos .....	623
A) Principios aplicables y concepto de trabajo adicional.....	623
B) La compensación debida al contratista por la ejecución de adicionales de obra y otras tareas ejecutadas, cuyo pago no fue autorizado .....	625
5. Suspensión de las obras. Consecuencias de la suspensión: los gastos improductivos .....	626
A) Suspensión de las obras ordenada por el comitente .....	627
B) Suspensión de las obras dispuesta por el contratista .....	627
6. Recepción de las obras: provisional y definitiva .....	628
7. El pago de los trabajos.....	629
A) Condiciones y procedimientos para el pago del precio .....	629
8. Inembargabilidad.....	632
<b>Sección 7º: Extinción del contrato de obra pública .....</b>	<b>623</b>
1. Consideraciones generales.....	633
2. Extinción por causa de muerte o quiebra del contratista .....	634
3. Rescisión del contrato dispuesta por la Administración .....	634
A) Fraude y grave negligencia .....	634
B) Otras causales: contravención de las obligaciones y condiciones estipuladas en el contrato, lentitud de las obras e incumplimiento del plazo fijado para la iniciación de las obras.....	635
C) Cesión o transferencia y/o subcontratación total o parcial.....	635
D) Causales determinadas: abandono de las obras e interrupción de los trabajos .....	635
4. Causales de extinción no contempladas en la LOP.....	636
A) Revocación por razones de interés público .....	636
B) Revocación por razones de ilegitimidad. Las prácticas corruptas .....	637
C) Rescisión convencional ( <i>distracto</i> ) .....	638
5. Efectos de la rescisión o resolución contractual por culpa del contratista.....	638

6.	Responsabilidad contractual de la Administración: causales de rescisión del contrato de obra pública. Efectos .....	640
A)	Los factores de atribución en la responsabilidad contractual de la Administración contratante .....	640
B)	Las causales específicas de rescisión contractual que prevé la LOP.....	643
C)	Efectos de la rescisión contractual dispuesta por el contratista .....	646

### CAPÍTULO III

#### SUMINISTROS Y CONCESIONES..... 649

##### *Sección 1º: El contrato de suministro*..... 651

1.	Objeto y caracteres .....	651
2.	Régimen normativo .....	652

##### *Sección 2º: Concesión de servicio público*..... 652

1.	Remisión.....	652
----	---------------	-----

##### *Sección 3º: Concesión de obra pública*..... 653

1.	Concepto.....	653
2.	El marco legal.....	653

##### *Sección 4º: La concesión de uso del dominio público*..... 654

1.	Características de la concesión de uso del dominio público.....	654
2.	Concesión y permiso de uso: la precariedad.....	565

## TÍTULO DÉCIMO PRIMERO

### LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

##### EL PRINCIPIO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL

##### CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....

1.	La triple faz de la tutela judicial efectiva (mandato vinculante, derecho y garantía). Alcance del principio.....	665
2.	El desarrollo del principio.....	666
3.	Fundamento y expansión de la tutela judicial efectiva en el derecho argentino....	669
3.1.	En el orden nacional.....	699
3.2.	En el orden provincial.....	671
4.	Instituciones y herramientas procesales vinculadas con el principio de la tutela judicial efectiva.....	672
4.1.	Razonabilidad de la duración de los procesos .....	673

4.2. Acciones declarativas de inconstitucionalidad. de leyes, reglamentos y actos administrativos: la causal de arbitrariedad .....	673
4.3. Medidas precautorias (en general). Tutelas anticipadas y autosatisfactivas....	678
4.4. La ejecución de sentencias.....	679
5. El requisito del agotamiento de la vía administrativa y del reclamo administrativo previo .....	683
6. Un cambio paradigmático: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.....	688
Bibliografía.....	693
Índice jurisprudencial.....	753
Índice analítico.....	769
Publicaciones del autor .....	775
Índice general .....	797