

ÍNDICE GENERAL

Advertencia sobre la identificación de los autores de cada capítulo, de las actualizaciones y de las ampliaciones.....	XXIX
Presentación	XXXI
Agradecimientos en la edición mexicana de <i>Derecho administrativo</i>	XXXV
Abreviaturas más utilizadas.....	XXXVII

PARTE PRIMERA

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO, FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN EXORBITANTE

I. Cometidos materiales, funciones jurídicas del Estado, derecho administrativo y función administrativa.....	3
1. Funciones jurídicas del Estado. Criterios de conceptualización...	3
2. La denominada actividad administrativa jurisdiccional	6
2.1. Introducción.....	6
2.2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	8
2.3. La aparición de los entes reguladores de los servicios públicos y sus funciones jurisdiccionales. La respuesta jurisprudencial.....	10
2.4. La síntesis del criterio jurisprudencial en la actualidad....	12
2.5. Nuestra opinión. El art. 42, CN, como habilitante de una jurisdicción administrativa de base constitucional.....	13
II. El derecho administrativo como régimen exorbitante y su contenido actual	15
1. Sobre la filiación histórica del derecho administrativo argentino	18
2. La significación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	19
2.1. Una visión panorámica del derecho administrativo desde la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	20

2.1.1. Sobre la caracterización del derecho administrativo	21
2.1.2. Sobre el principio de legalidad y las fuentes	21
2.1.3. Sobre la teoría del acto administrativo	22
2.1.4. Sobre la teoría del contrato administrativo	24
2.1.5. Sobre el procedimiento administrativo.....	25
2.1.6. Sobre la responsabilidad del Estado.....	26
2.1.7. Sobre el acceso a la justicia y el control judicial de la Administración Pública.....	27
2.1.8. Sobre el alcance del control judicial	29
2.1.9. Sobre la restricción de los derechos.....	29
2.1.10. Sobre el alcance de las restricciones legales a la ejecución de las sentencias condenatorias del Estado	30
2.1.11. Sobre las potestades del juez en el proceso respecto de la validez de las normas o actos	31
2.2. El futuro.....	31
III. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	34

CAPÍTULO II

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

I. La Constitución	37
II. Los tratados	39
III. La ley	41
IV. Los reglamentos	42
1. Clasificación de los reglamentos según su vinculación con las normas constitucionales	42
1.1. Los reglamentos de ejecución o ejecutivos	43
1.2. Los denominados reglamentos autónomos, independientes o constitucionales.....	44
1.3. Los reglamentos delegados	44
1.3.1. Los reglamentos delegados antes de la reforma constitucional de 1994. Tres signos distintivos de la praxis jurisprudencial	45
1.3.2. La reforma constitucional de 1994	48
1.4. Los reglamentos de necesidad y urgencia.....	55
1.4.1. Los reglamentos de necesidad y urgencia antes de la reforma constitucional.....	55
1.4.1.1. Antecedentes.....	55
1.4.1.2. La doctrina	57
1.4.1.3. Nuestra opinión.....	58
1.4.2. El texto de la Constitución	63
2. La ley 26.122 de Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes.....	72
2.1. La Comisión Bicameral permanente	72

2.2. Normas específicas para cada uno de los institutos regulados por la ley 26.122	73
2.2.1. Los reglamentos de necesidad y urgencia	73
2.2.2. La delegación legislativa	73
2.2.3. Promulgación parcial de las leyes.....	74
2.3. Trámite parlamentario común a los reglamentos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.....	74
V. La costumbre y los precedentes	75
VI. Circulares e instrucciones.....	79
VII. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho..	80
1. Con el derecho constitucional	81
2. Con el derecho político	81
3. Con el derecho penal.....	82
4. Con el derecho penal administrativo	83
5. Con el derecho penal disciplinario.....	83
6. Con el derecho penal económico	84
7. Con el derecho penal militar	84
8. Con el derecho financiero.....	85
9. Con el derecho municipal.....	86
10. Con el derecho procesal	86
11. Con el derecho laboral	87
12. Con el derecho internacional público	87
13. Con el derecho privado	87
14. Con el derecho minero	89
15. Con el derecho agrario	89
16. Con el derecho industrial	89
17. Con el derecho marítimo.....	90
18. Con el derecho aeronáutico.....	90
VIII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	90

PARTE SEGUNDA

JURIDICIDAD ADMINISTRATIVA Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD, DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

I. El principio de juridicidad de la Administración	99
II. La potestad discrecional.....	101
1. El reconocimiento de la discrecionalidad	103
1.1. La estructura técnica de la norma que atribuye discrecionalidad.....	103
1.2. La atribución textual de discrecionalidad	105

1.3. Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad....	105
1.4. Conceptos jurídicos indeterminados, discrecionalidad y estructura lógica de la norma jurídica	106
2. El control judicial de la discrecionalidad	109
2.1. Los elementos reglados del acto	110
2.2. Motivación y discrecionalidad.....	111
2.3. Hechos determinantes	113
2.4. Los principios generales del derecho.....	114
2.5. La discrecionalidad técnica.....	115
2.6. Los poderes del juez en el control.....	116
III. Situaciones jurídicas subjetivas: derechos subjetivos e intereses legítimos. Los derechos de incidencia colectiva	121
1. La distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo: su superación. El interés simple	121
2. Los derechos de incidencia colectiva. El caso “Halabi”	123
IV. Estudios complementarios al capítulo III.....	133
1. El caso “Legón”: “un fallo reconfortante”	133
1.1. Los hechos	133
1.2. La cuestión a resolver.....	134
1.3. El fallo de la Corte	135
1.3.1. El recurso extraordinario.....	135
1.3.2. La decisión impugnada	137
1.3.2.1. La competencia del órgano actuante y su discrecionalidad.....	137
1.3.2.2. El control judicial de la decisión	141
1.4. Texto del fallo comentado.....	145
2. El control judicial de las decisiones del Consejo de la Magistratura (con particular referencia a los procedimientos de selección de magistrados).....	154
2.1. Consideraciones introductorias	154
2.2. La ubicación institucional del Consejo	155
2.3. La naturaleza de las funciones.....	157
2.4. Consecuencias de la caracterización funcional del Consejo	159
2.5. El pleno control judicial de la decisión	161
2.6. Situaciones justiciables	161
2.6.1. La selección de los jueces antes de la reforma constitucional de 1994. La designación como acto equiparable a los actos institucionales	162
2.7. La situación actual en materia de selección	163
2.8. La situación jurídica protegida respecto de aspirantes y postulantes	163
2.8.1. La perspectiva tradicional	163
2.8.2. El enfoque actual	164
2.9. Los derechos comprometidos	164
2.10. Las posibles afectaciones de las situaciones jurídicas	165
2.11. El alcance de la pretensión del afectado y el control judicial	166
2.11.1. El supuesto de actividad reglada	166

2.11.2. La actividad discrecional	166
2.11.3. El control de los elementos reglados de la actividad discrecional	166
2.11.4. El control del componente discrecional.....	166
2.12. La discrecionalidad en la confección de la terna	167
2.13. La discrecionalidad del Poder Ejecutivo.....	167
2.14. La discrecionalidad del Senado.....	167
2.15. La importancia de la motivación	167
2.15.1. El rigor y la exhaustividad del control judicial.....	168
2.16. <i>Excursus</i> breve sobre la protección cautelar	169
2.16.1. La eventual anulación judicial del acto de designación	170
2.17. Conclusiones finales	171
3. La posición de la Administración Pública ante la ley inconstitucional.....	172
3.1. La doctrina de la Procuración del Tesoro. El dictamen comentado.....	172
3.2. La doctrina de los autores	177
3.2.1. Tesis favorable a la no aplicación de la ley considerada inconstitucional	177
3.2.2. Tesis negativa de la potestad administrativa de no aplicar una ley inconstitucional	180
3.3. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	180
3.4. Nuestra opinión	181
V. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	186

PARTE TERCERA

PERSONALIDAD DEL ESTADO
Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO IV

PERSONALIDAD DEL ESTADO,
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
Y ÓRGANOS ESTATALES

I. Noción de persona. Personas jurídicas públicas y privadas	195
II. Personas públicas estatales y no estatales	198
III. Teorías sobre la personalidad del Estado.....	200
1. Teorías que admiten la personalidad jurídica del Estado, pero no la personalidad moral	201
2. Teorías que afirman que el Estado es una persona jurídica y al mismo tiempo moral	202
3. Teorías que vinculan u oponen la personalidad del Estado con la de la Nación	202
IV. Actuación del Estado	203

V. Consideración particular de la teoría del órgano.....	205
VI. Órgano, cargo, oficio. Órgano y agente	207
VII. Clasificación de los órganos administrativos	209
VIII. Las relaciones interorgánicas.....	212
IX. Organización burocrática. Organización colegiada	213
X. La organización consultiva.....	214
XI. La organización del control.....	215
XII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	216

CAPÍTULO V

PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. Principios jurídicos de la organización administrativa	221
II. La jerarquía	221
III. La competencia	224
1. Concepto.....	224
2. Clasificaciones de la competencia	226
3. Criterios para delimitar la competencia de un órgano estatal	227
3.1. La doctrina.....	227
3.2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La concepción tradicional sobre los poderes implícitos o inherentes	229
3.3. La jurisprudencia sobre las competencias de los órganos administrativos	230
3.4. Nuestra posición	233
4. Caracteres jurídicos.....	235
4.1. Obligatoriedad.....	236
4.2. Improrrogabilidad.....	237
4.2.1. Sustitución	237
4.2.2. Delegación	237
4.2.2.1. Las delegaciones en particular	238
4.2.3. Avocación	241
4.2.3.1. Avocación del PEN respecto de facultades del jefe de gabinete (revocación de la delegación)	243
4.3. Capacidad del agente estatal y del administrado	243
5. Cuestiones de competencia. Conflictos pecuniarios	244
5.1. Razón de ser de las normas que regulan la materia	244
5.2. Cuestiones de competencia.....	245
5.2.1. Conflictos interorgánicos	246
5.2.2. Conflictos interadministrativos	247
6. Exclusión de la intervención del Poder Judicial	247
6.1. Conflictos de competencia.....	247
6.2. Conflictos de naturaleza pecuniaria.....	251
IV. Centralización y descentralización administrativa	255
V. Concentración y desconcentración administrativa.....	259
VI. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	260

CAPÍTULO VI

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ARGENTINA:
LA ARTICULACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS
NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL;
LA REGIÓN

I. Introducción	265
II. La Argentina: país federal	266
III. Los antecedentes históricos	267
IV. Los rasgos generales del sistema	268
1. La Constitución como origen del Estado nacional	269
2. Soberanía del Estado federal y autonomía de las provincias	270
3. Poder del Estado federal sobre las provincias	271
4. Inexistencia del derecho de secesión en favor de las provincias...	271
V. Las relaciones jurídicas en el Estado federal argentino	272
1. Las relaciones de coordinación	272
1.1. Las deformaciones de la realidad	275
2. Relaciones de supra y subordinación	276
2.1. Poder constituyente provincial derivado	276
2.2. El control de constitucionalidad de las Constituciones pro- viciales	277
2.3. La primacía del derecho federal	279
2.4. Competencia de la Corte Suprema para dirimir conflictos entre provincias, o entre éstas y el Estado federal, y en los temas suscitados por el derecho federal	279
2.5. La intervención federal	280
3. Las relaciones de inordinación o participación	281
VI. Los principales poderes provinciales	281
1. La administración de justicia	282
1.1. Pautas generales	282
1.2. Organización de la justicia provincial	283
2. La educación primaria	285
3. Derecho público provincial	287
3.1. Derecho administrativo. Pautas generales	287
3.1.1. Los servicios públicos	288
3.1.2. Limitaciones a la propiedad privada en interés pú- blico	289
3.1.3. El poder de policía	290
VII. Las principales competencias federales	290
1. Competencias federales en lo atinente a relaciones exteriores	290
2. Competencias atinentes a la seguridad y defensa	292
3. Competencias federales y provinciales para el dictado de normas	293
4. Jurisdicción federal y provincial	295
5. Competencias federales y provinciales en materia presupuestaria, impositiva y comercial	302
5.1. Presupuesto federal	302
5.2. Fijación y percepción de tributos	304
5.3. Competencias en materia comercial	307

5.4. Competencias financieras	308
5.4.1. El Banco Central y la emisión de moneda	308
5.5. Facultades en materia de promoción y fomento	309
VIII. Los municipios	311
1. Los municipios en la Constitución de 1853	311
2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ..	312
3. La reforma de 1994.....	314
4. Principales órganos y competencias de los municipios.....	315
4.1. Órganos municipales.....	315
4.2. Competencias de los municipios.....	316
4.2.1. Régimen edilicio y urbano	316
4.2.2. Regulación y habilitación de locales con acceso al público	316
4.2.3. Regulación del tránsito vehicular	316
4.2.4. Espectáculos públicos	317
4.2.5. Atribuciones de autoorganización y dictado de normas de procedimiento.....	317
4.2.6. Alumbrado, barrido y limpieza. Obras de pavimentación	317
4.2.7. Salud	317
4.2.8. Transporte	318
4.2.9. Educación	318
4.2.10. Seguridad.....	318
5. Situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	318
IX. Regionalismo	322
1. Las regiones en la reforma constitucional de 1994	323
X. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	326

CAPÍTULO VII

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ARGENTINA: ADMINISTRACIÓN NACIONAL CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA

I. Poder Ejecutivo nacional.....	329
1. Introducción.....	329
2. Atribuciones del presidente la Nación	330
II. Jefe de gabinete	333
1. Introducción. Atribuciones del jefe de gabinete	333
2. La cuestión relativa a la titularidad de la función administrativa en la Constitución Nacional	334
3. La cuestión relativa a la relación jerárquica entre el jefe de gabinete y los demás ministros	335
III. Órgano ministerio	337
1. Como secretarios del Poder Ejecutivo y, en su caso, del jefe de gabinete.....	338
2. Como integrantes del órgano colegiado <i>gabinete</i> de ministros....	338
3. Como jefes de los departamentos a su cargo	339
4. Como intermediario en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso	339

IV. Secretarías y subsecretarías ministeriales y secretarías de la presidencia de la Nación	340
V. Otros órganos. La organización consultiva de carácter jurídico: la Procuración del Tesoro de la Nación	341
VI. Organización descentralizada. Empresas y sociedades del Estado	343
VII. Los entes reguladores de los servicios públicos. Remisión	347
VIII. La organización financiera y el control no judicial de la Administración Pública	347
1. Introducción.....	347
2. La Sindicatura General de la Nación	348
3. La Auditoría General de la Nación.....	351
4. La Oficina Anticorrupción	353
5. El Ministerio Público de la Nación. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas.....	355
6. El Defensor del Pueblo de la Nación	358
IX. Estudios complementarios al capítulo VII	364
1. La Sindicatura General de la Nación y la emergencia social	364
1.1. Introducción.....	364
1.1.1. Los objetivos de la ley.....	364
1.2. La concepción sistémica: administración financiera y control del sector público	365
1.2.1. La administración financiera.....	365
1.2.2. Los sistemas de control.....	365
1.2.2.1. La Auditoría General de la Nación	365
1.2.2.2. La Sigen. Naturaleza, dependencia, competencia	366
1.3. Los caracteres del control: integral e integrado.....	366
1.4. Su rol ante la emergencia social.....	367
1.4.1. Los caracteres del gasto social. El impacto comunitario	368
1.4.2. La magnitud	368
1.4.3. Diversificación	368
1.4.4. Interrelación	368
1.4.5. Centralización normativa y descentralización ejecutiva	369
1.4.6. La incidencia de los caracteres del objeto de control en las notas de éste.....	369
1.4.7. La extensión jurisdiccional y sus consecuencias normativas.....	369
1.4.8. El decreto 408/1993	370
1.4.9. El decreto 892/1995	370
1.4.10. Nuevos aspectos comprendidos en la actividad de la Sigen.....	371
1.4.11. Una prueba piloto: Misiones.....	371
1.4.12. La emergencia social en 2002	372
1.4.13. El Programa de Emergencia Alimentaria.....	372
1.4.13.1. La elaboración de los instrumentos de control.....	372
1.4.14. La fiscalización previa de las compras directas.....	372

1.4.15. El propio diseño de los programas.....	373
1.4.16. Los consejos consultivos.....	373
1.4.17. La Red Federal de Control Público.....	374
1.4.18. El plan estratégico de la red elaborado por la Si- gen.....	375
1.4.19. La constitución de la Red Federal.....	375
1.4.20. El fruto de la Red Federal.....	375
1.5. Algunas conclusiones.....	376
X. Bibliografía de este capítulo citada y consultada.....	377

PARTE CUARTA

ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO VIII

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Introducción y noción. La regulación del acto en la LNPA.....	383
1. La actividad no jurídica de la Administración.....	383
2. La actividad jurídica de la Administración.....	384
2.1. La distinción entre hechos y actos, esencialmente relevan- te en relación con la actividad productora de efectos jurídi- cos, es el punto de partida de una adecuada comprensión de la noción ulterior de acto administrativo.....	384
II. El concepto de acto administrativo. Función de la teoría.....	385
1. “Declaración...”. El acto como declaración.....	385
1.1. Declaración de juicio de valor o de conocimiento.....	387
2. “...Emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa...”. Órgano estatal (admi- nistrativo, o no) y ente no estatal en ejercicio de función adminis- trativa.....	387
3. “...Bajo un régimen jurídico exorbitante...”. La función adminis- trativa como régimen exorbitante.....	388
4. “...Productora de efectos jurídicos directos...”. Los efectos jurí- dicos del acto.....	388
4.1. El caso de los dictámenes notificados.....	389
4.2. El supuesto de las notas decisorias y notificatorias.....	389
4.3. Las preadjudicaciones condicionadas.....	390
5. “...E individuales...”. La extensión del concepto de acto, respec- to de su unilateralidad, bilateralidad, alcance individual y gene- ral.....	390
5.1. La opinión de la doctrina.....	390
5.2. La posición adoptada por la LNPA.....	391
5.3. Actos de alcance general normativo y no normativo.....	393
5.4. El principio de inderogabilidad singular del reglamento. Su posible reformulación.....	394
6. “...Respecto de terceros...”. Los terceros destinatarios del acto..	395

7. Actos institucionales y actos políticos.....	396
III. Los elementos del acto	399
1. Esenciales	399
1.1. Competencia	399
1.1.1. Noción	399
1.2. Causa	399
1.3. Objeto.....	401
1.3.1. Debe ser cierto y física y jurídicamente posible	401
1.3.2. Debe decidir todas las cuestiones propuestas	402
1.3.3. Puede involucrar cuestiones no propuestas, pre- via audiencia del interesado, siempre que no afec- te derechos adquiridos	402
1.4. Procedimientos.....	402
1.5. Motivación.....	404
1.6. Finalidad. Razonabilidad	405
1.7. Forma	408
1.7.1. Forma y silencio	410
1.7.1.1. El silencio y los plazos de caducidad y pres- cripción	413
1.7.2. Forma y publicidad.....	414
1.7.2.1. La notificación del acto administrativo: ¿re- quisito de eficacia o de validez?	417
1.7.2.2. El art. 11 <i>in fine</i> de la ley	417
1.7.3. Los actos tácitos	418
2. Accidentales	419
2.1. Término o plazo.....	420
2.2. Condición	420
2.3. Modo.....	420
2.4. Otros elementos accidentales. Admisibilidad.....	421
IV. El sistema de nulidades del acto administrativo.....	421
1. El sistema de la invalidez.....	421
1.1. Los tipos de invalidez según el Código Civil.....	422
2. El sistema de la invalidez según la LNPA.....	423
2.1. Nulidad absoluta y relativa	423
2.1.1. El régimen de las nulidades absolutas	427
2.1.2. El régimen de las nulidades relativas.....	432
2.1.3. Datos comunes de las nulidades absolutas y rela- tivas.....	433
2.2. Nulidad manifiesta y no manifiesta	434
3. Vías de hecho administrativas	435
3.1. Especies de vías de hecho	436
3.2. El elemento subjetivo en las vías de hecho.....	436
3.3. Las vías de hecho y el art. 12 de la ley.....	436
3.4. Las vías de hecho y el plazo de caducidad	437
V. Los vicios en particular	437
1. La cuestión de los vicios de la voluntad.....	438
1.1. Error	438
1.2. Dolo.....	439
1.3. Violencia	441

2. La simulación.....	441
3. Vicios en la competencia	442
3.1. Incapacidad.....	444
4. Vicios en la causa	444
5. Vicios en el objeto	447
6. Vicios de forma	449
6.1. Vicios en el procedimiento	450
6.1.1. Vicios en el debido procedimiento previo.....	450
6.1.2. Vicios en el debido proceso adjetivo	451
6.1.2.1. La teoría de la subsanación.....	452
6.2. Vicios en la motivación	453
6.3. Otros vicios en la declaración.....	455
6.4. Vicios en la publicidad	456
7. Vicios en la finalidad	456
7.1. La irrazonabilidad	457
8. Vicios en los elementos accidentales	459
VI. Saneamiento.....	459
VII. Conversión.....	461
VIII. Caracteres del acto administrativo	462
1. Presunción de legitimidad.....	463
1.1. Noción y consecuencias.....	463
1.2. Límites	466
2. Ejecutoriedad	469
2.1. Noción y límites	469
2.2. Ejecución del acto y recursos administrativos.....	471
2.2.1. La suspensión en sede administrativa	471
2.2.2. La suspensión en sede judicial. Medidas cautelares en procesos en los que es parte la Administración Pública.....	472
2.2.2.1. Modos de obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo en sede judicial	473
2.2.2.2. Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	478
2.2.2.3. La doctrina que considera aplicable el art. 12, LNPA	488
2.2.2.4. Nuestra postura.....	489
2.2.2.5. Las medidas cautelares positivas.....	492
IX. Caracteres eventuales	493
1. Ejecutividad	493
2. La retroactividad como concepto jurídico	494
2.1. Fundamento	495
2.2. Supuestos de procedencia de la aplicación retroactiva de los actos administrativos	496
3. La condición instrumental del acto administrativo	498
X. Extinción	498
1. Esclarecimientos conceptuales y terminológicos	498
2. La anulación de oficio del acto administrativo	504
2.1. Fundamento y límites de la anulación de oficio	504

2.2. La anulación de oficio en la jurisprudencia de la Corte	507
2.2.1. Antes del fallo recaído en el caso: “Carman de Cantón, Elena v. la Nación s/pensión”	507
2.2.2. Después del caso “Carman de Cantón”. La denominada “cosa juzgada administrativa”	507
2.2.3. Síntesis.....	512
2.3. Régimen de la anulación de oficio en la LNPA	513
2.3.1. La anulación de oficio del acto irregular	513
2.3.1.1. La anulación de oficio y la anulación “no ejecutoria” (presupuesto lógico de la demanda judicial de nulidad, de promoción también imperativa) como deberes imputados a la Administración. El interés público y el régimen jurídico de las nulidades absolutas	513
2.3.1.2. La obligatoriedad de la anulación (“oficiosa” y “no ejecutoria”) y la presunción de legitimidad de los actos “irregulares”. La imperativa suspensión oficiosa de los efectos del acto cuando éste no puede anularse de oficio. Distintas consecuencias de los vicios “manifiestos” y “no manifiestos”	517
2.3.1.3. Los límites a la anulación oficiosa del acto “irregular” después de las reformas introducidas por la ley 21.686.....	520
2.3.1.4. Las garantías contra la anulación arbitraria.....	533
2.3.1.5. Sumaria referencia comparativa del régimen legal de la anulación oficiosa del acto “irregular” con la situación existente antes de dicho régimen	537
2.3.1.6. La anulación de oficio del acto “irregular”. Síntesis. Crítica.....	539
2.3.2. La anulación de oficio del acto “regular”.....	541
2.3.2.1. Concepto de acto regular.....	541
2.3.2.2. La anulación de oficio del acto “regular”. Su régimen en la ley	543
2.3.2.3. La garantía contra la anulación arbitraria.....	547
2.3.2.4. Sumaria referencia comparativa con el régimen anulatorio derivado de la jurisprudencia anterior a la LNPA	548
2.3.2.5. La anulación de oficio del acto “regular”. Síntesis. Crítica	549
2.3.3. Los límites a la anulación de oficio como máxima posibilidad de perjuicio irrogable a los particulares, tanto en los procedimientos oficiosos como recursivos	550

2.3.4. Consideración final. El aporte de la jurisprudencia de la Corte.....	551
3. La revocación del acto administrativo por razones de oportunidad, mérito y conveniencia	552
3.1. La cuestión del <i>quantum</i> de la indemnización	554
3.2. Revocación por cambio del derecho objetivo	555
4. Caducidad.....	555
XI. Estudios complementarios al capítulo VIII.....	557
1. El exceso de punición como vicio del acto administrativo (con particular referencia a la relación de empleo público). Aportes para una investigación	557
1.1. Ensayo de aproximación al concepto	557
1.2. Dos hipótesis posibles de exceso de punición, por extensión conceptual	561
1.3. Las notas que tipifican el régimen jurídico del derecho penal disciplinario como elementos condicionantes de la génesis y neutralización del exceso de punición	561
1.4. Vinculaciones del tema en estudio con otras cuestiones que también inciden en los modos de prevenir y neutralizar el “exceso de punición”.....	571
XII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	573

PARTE QUINTA

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN, FOMENTO Y COACCIÓN

CAPÍTULO IX

EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS ENTES REGULADORES

I. Introducción. Precisiones conceptuales.....	589
II. La Constitución de 1853-1860.....	590
III. La figura de la concesión.....	591
IV. El cambio operado por la Constitución de 1949	592
V. La situación en la década del 90.....	592
VI. Las privatizaciones.....	593
VII. Los servicios públicos en la reforma constitucional de 1994	595
VIII. Los objetivos previstos en los marcos regulatorios. El contenido de la caracterización legal de una actividad como servicio público	598
IX. Las consecuencias jurídicas de la caracterización ¿Régimen jurídico unitario? Pautas para su posible determinación.....	601
1. El título de acceso a la actividad.....	601
2. La duración de la habilitación	602
3. La <i>publicatio</i>	603
4. Existencia, o no, de rescate. La revocación por oportunidad	604
5. El régimen de bienes.....	607

X. Los datos del servicio público: obligatoriedad y prestación garantizada	609
XI. Los entes reguladores	610
1. Su inspiración.....	610
2. Descripción. Instrumento de creación. Naturaleza y régimen jurídico	610
3. Idoneidad técnica	614
4. Independencia funcional.....	615
5. Participación de usuarios, consumidores y provincias en los entes reguladores.....	617
6. Planteo de algunas cuestiones jurídicas.....	619
6.1. El órgano constitucional competente para su creación	619
6.2. Los alcances del control administrativo.....	622
6.3. El alcance de la competencia de los entes	627
6.3.1. Las facultades legislativas delegadas. Remisión....	629
6.3.2. Las funciones jurisdiccionales. La doctrina de la jurisdicción primaria. Remisión.....	630
7. Las audiencias públicas. Revalorización del procedimiento administrativo previo.....	634
XII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	635

CAPÍTULO X

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE COACCIÓN

I. Policía y poder de policía. Idea general. Evolución.....	641
II. Policía legislativa, judicial y administrativa	643
III. La policía administrativa: noción conceptual	645
IV. Crisis de la noción de policía.....	647
V. El orden público.....	648
VI. Contenido de las nociones de poder de policía y policía.....	649
VII. Fundamentos jurídicos y positivos del poder de policía.....	651
VIII. Transferencia del poder de policía	653
IX. Validez del ejercicio del poder de policía	654
1. Respecto de los principios y las normas constitucionales.....	655
2. Necesidad de ley formal	656
3. Razonabilidad	656
4. Respecto del ámbito jurisdiccional	658
X. El poder de policía y la libertad personal	658
XI. Policía y estado de emergencia y necesidad	661
XII. Policía, función y carga pública.....	663
XIII. Los medios de acción de la policía	664
1. Los medios normativos o formales	665
1.1. Medios normativos o formales de carácter general.....	665
1.1.1. Los reglamentos de policía.....	665
1.1.2. Las ordenanzas	666
1.2. Medios normativos o formales de carácter individual	667
1.2.1. La orden de policía	667
1.2.2. La autorización o el permiso de policía.....	668
2. Los medios ejecutivos o de coacción.....	669

XIV. Clasificación de la policía	671
1. Por la jurisdicción	671
2. Por sus fines	671
3. Por la materia sobre la cual versa	672
4. Por las formas de actividad	672
5. Por el objeto de la coacción	672
XV. Ámbito jurídico espacial de la policía de nuestro país	673
XVI. Las sanciones administrativas	676
1. Aplicación de las sanciones administrativas	677
2. Derecho penal y derecho penal administrativo	679
3. Las faltas administrativas o contravencionales	681
4. Configuración de las contravenciones	683
5. Elementos componentes de la contravención	684
5.1. Sujeto activo	684
5.2. Sujeto pasivo	685
5.3. La acción	685
5.4. La antijuridicidad	685
5.5. La culpabilidad	686
6. Ámbito de las contravenciones	687
7. Clasificación de las contravenciones	688
8. Tentativa, concurso y reincidencia en las contravenciones	690
9. Las sanciones administrativas (continuación)	690
10. Diferentes clases de sanciones contravencionales	691
10.1. Amonestación	692
10.2. Sanciones privativas de la libertad	692
10.3. Multa administrativa	692
10.4. Decomiso o comiso	693
10.5. Inhabilitación	694
10.6. Clausura	694
10.7. Caducidad	694
10.8. Retiro de la personería	695
11. La ejecución condicional en materia contravencional	695
12. Extinción de la acción contravencional	695
13. Extinción de las sanciones contravencionales	696
14. Los tribunales de faltas	697
XVII. Jurisdicción en materia de policía	698
XVIII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	699

CAPÍTULO XI

FOMENTO

I. Concepto	705
II. Clasificación de los medios de fomento	708
1. Medios de fomento honoríficos	709
2. Medios de fomento económicos	710
3. Medios de fomento jurídicos	712
4. Las subvenciones	713
III. Convertibilidad de los medios de fomento	714

IV. Diferenciación entre la actividad de fomento y el servicio público.....	715
V. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	715

PARTE SEXTA

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO XII

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL

I. Los contratos: concepto general y evolución	721
II. Los contratos administrativos	723
1. Introducción.....	723
2. Resumen de las teorías negativas y positivas del contrato administrativo.....	724
3. El contrato administrativo y su valor jurídico	727
4. La noción esencial de contrato	728
5. La noción del contrato administrativo.....	729
5.1. Criterio subjetivo	729
5.2. Criterio de la jurisdicción.....	730
5.3. Criterio formal.....	730
5.4. Criterio de la cláusula exorbitante.....	731
6. El contrato administrativo como actividad administrativa.....	732
7. La finalidad de los contratos administrativos	733
8. La noción de interés público.....	734
9. Definición de los contratos administrativos	735
10. Elementos del contrato administrativo	738
10.1. Los elementos esenciales básicos.....	740
10.1.1. El consentimiento	740
10.1.2. El objeto	743
10.2. Los elementos esenciales presupuestos.....	744
10.2.1. Los sujetos.....	744
10.2.2. La competencia y la capacidad	746
10.2.3. La causa	747
10.2.4. La finalidad	748
10.2.5. El elemento esencial complementario: la forma ...	749
10.3. Los elementos no esenciales.....	752
11. Clasificación de los contratos administrativos	753
11.1. Por las partes que se obligan.....	753
11.2. Por la relación que existe entre las prestaciones.....	754
11.3. Por el momento en que quedan concluidas.....	754
11.4. Por su clasificación o no por la ley.....	754
11.5. Por la circunstancia de que las prestaciones sean o no ciertas y puedan ser objeto de apreciación.....	755
11.6. Por su dependencia o no de otro contrato	756
11.7. Por la circunstancia de constituir o no una unidad diferenciada.....	756

11.8. Por la duración del cumplimiento de las prestaciones	757
12. Contratos administrativos y de derecho común	758
III. Estudios complementarios al capítulo XII	763
1. La observancia de la causa y el fin en la contratación administrativa reservada. La revocación por ilegitimidad en el contrato administrativo en cumplimiento.....	763
1.1. La cuestión a resolver	763
1.2. Los hechos	764
1.3. Doctrina sentada	764
1.4. Aspectos generales.....	764
1.5. Aspectos particulares propios de la contratación administrativa	765
1.5.1. La relativización de la autonomía de la voluntad	765
1.5.2. El principio de legalidad y el secreto de la contratación	765
1.5.3. La irregularidad del contrato y su revocación en sede administrativa	766
2. Texto del fallo comentado	767
IV. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	770

CAPÍTULO XIII

FORMACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Introducción	775
II. Formación de la voluntad administrativa	776
III. Formación de la voluntad del cocontratante particular	777
IV. La expresión de la voluntad de las partes	777
V. La autorización y la aprobación en la contratación administrativa ...	779
VI. ¿Quiénes pueden contratar con la Administración Pública?	781
VII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	783

CAPÍTULO XIV

LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA (I)

LA LICITACIÓN PÚBLICA

I. La selección del contratista: libre elección o sistemas de restricción. Principio general	785
1. Nuestra opinión	788
2. Consecuencias del principio que se adopte	794
2.1. La interpretación de las normas de contrataciones	794
2.2. La valoración constitucional de las normas que fijan los procedimientos de selección. Las contrataciones celebradas con omisión de este procedimiento	795

II. La licitación pública.....	798
1. ¿Acto complejo?.....	799
2. La licitación pública como procedimiento administrativo	799
3. El llamado a licitación.....	802
3.1. La convocatoria como acto de alcance general no normativo	802
3.2. El llamado a licitación pública como invitación a formular ofertas.....	802
4. Principios que rigen la licitación pública	804
4.1. Principios generales del procedimiento administrativo aplicables a la licitación pública.....	804
4.1.1. Juridicidad.....	804
4.1.2. Oficialidad.....	809
4.1.3. Verdad material	810
4.1.4. Formalismo moderado. El oferente como colaborador de la Administración.....	812
4.1.4.1. El “informalismo” y las preadjudicaciones condicionadas.....	815
4.1.4.2. Una contracara hermenéutica de la colaboración: el criterio interpretativo del contrato y de los pliegos en la relación contractual	816
4.1.4.3. La colaboración y las garantías de impugnación	818
4.1.5. Debido procedimiento previo	819
4.1.6. Celeridad, economía, sencillez y eficacia	821
4.2. Principios específicos de la licitación pública	823
4.2.1. Igualdad	825
4.2.2. Concurrencia	826
4.2.3. Publicidad.....	829
5. Algunos supuestos de excepción a la licitación pública.....	834
5.1. El caso de la urgencia	834
5.2. El fracaso de la licitación (ausencia de ofertas, ofertas inadmisibles u ofertas inconvenientes)	836
5.3. Las contrataciones interadministrativas.....	838
5.4. Las contrataciones reservadas	839
6. Concepto y naturaleza de los pliegos.....	839
6.1. Medios de impugnación administrativa de los pliegos de bases y condiciones	844
6.1.1. Los pliegos de bases y condiciones generales.....	844
6.1.2. Los pliegos de bases y condiciones particulares....	846
6.1.3. Legitimación, oportunidad de la impugnación y cláusulas que imponen la aceptación	847
6.1.3.1. El oferente	847
6.1.3.2. Los potenciales oferentes	849
7. La adjudicación, ¿decisión reglada o discrecional?	850
7.1. El qué del derecho del oferente ilegítimamente vencido en la adjudicación.....	853
7.2. Los medios de impugnación del acto de adjudicación.....	855

8. Extinción del llamado a licitación pública	856
8.1. Potestad administrativa para extinguir un llamado a licitación pública	856
8.1.1. Ejercicio legítimo de la potestad revocatoria	857
8.1.1.1. El caso de la extinción del llamado por razones de ilegitimidad	859
8.1.2. Ejercicio ilegítimo de la potestad revocatoria	860
III. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	861

CAPÍTULO XV

LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA (II)

OTROS SISTEMAS DE RESTRICCIÓN

I. La licitación privada	873
II. La licitación restringida.....	875
III. La contratación directa	875
IV. El remate público	878
V. El concurso	879
VI. Perfeccionamiento y prueba del contrato administrativo.....	880
VII. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	881

CAPÍTULO XVI

EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Introducción	883
II. Principios y potestades que rigen la ejecución contractual administrativa.....	885
1. El principio de la continuidad en la ejecución.....	885
2. La potestad de dirección y control.....	886
3. El principio de mutabilidad	888
4. La potestad rescisoria	892
5. La potestad sancionatoria	894
III. Derechos y obligaciones de las partes en los contratos administrativos	897
1. Derechos y obligaciones de la Administración Pública	897
1.1. Derecho a exigir la debida ejecución del contrato.....	897
1.2. Derecho a exigir la ejecución en término	898
2. Derechos y obligaciones del cocontratante particular	902
2.1. Derecho a exigir que la Administración Pública cumpla sus obligaciones	902
2.2. Derecho del cocontratante particular a percibir el precio fijado.....	903
2.3. Derecho a suspender la ejecución del contrato	904
2.4. Derecho a requerir la rescisión del contrato administrativo	905

2.5. Derecho a ser resarcido por la extinción del contrato.....	906
2.6. Derecho al mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato	907
2.6.1. La teoría del hecho del príncipe	908
2.6.2. La teoría de la imprevisión	909
IV. Conclusión de los contratos administrativos	911
1. Modos normales de conclusión de los contratos administrativos	911
1.1. Cumplimiento del objeto del contrato	911
1.2. Expiración del término de la duración del contrato	912
2. Modos anormales de conclusión de los contratos administrativos.....	913
2.1. Rescisión convencional del contrato.....	913
2.2. Desaparición del objeto del contrato	913
2.3. Rescisión debida a fuerza mayor, hecho de la Administración o hecho del príncipe	914
2.4. Rescisión dispuesta por la Administración Pública por aplicación de su potestad rescisoria.....	915
2.5. Imposición de sanciones rescisorias por la Administración Pública	916
2.6. Rescisión debida al ejercicio de la potestad modificatoria de la Administración Pública.....	917
2.7. Muerte o quiebra del cocontratante particular	917
2.8. Ruptura definitiva de la ecuación económico financiera del contrato administrativo.....	919
3. El arbitraje, la transacción y los contratos administrativos	919
V. Los cuasicontratos administrativos	921
VI. Bibliografía de este capítulo citada y consultada	922