

LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

FERNANDO GARCÍA PULLÉS

Segunda edición
actualizada y ampliada

manuales universitarios

ABELEDOPERROT

García Pullés, Fernando Raúl
Lecciones de derecho administrativo / Fernando Raúl
García Pullés - 2ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos
Aires: Abeledo Perrot, 2020.
896 p. ; 24x17 cm.
ISBN 978-950-20-2973-3
1. Derecho Administrativo. I. Título.
CDD 342

© García Pullés, Fernando, 2020
© de esta edición, AbeledoPerrot S.A., 2020
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada: 980 ejemplares
ISBN 978-950-20-2973-3
SAP 42785281

Las opiniones personales vertidas en los capítulos de esta obra son privativas de quienes las emiten.

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

Introducción	XXXV
--------------------	------

CAPÍTULO I

EL ESTADO

I. El Estado, distintas concepciones, criterios actuales.....	1
1.1. La soberanía del Estado. Soberanía, autonomía y autarquía. Alcance actual. La integración estatal a organizaciones re- gionales y supranacionales.....	5
1.2. Las causas del Estado	8
II. Los fines del Estado	10
2.1. Los fines del Estado y los medios en el ejercicio del poder. El sometimiento del poder al derecho	14
2.2. La personalidad jurídica del Estado.....	16
2.3. Estado, sociedad y gobierno	18
III. Las formas del Estado. Transformaciones del Estado.....	19
IV. Las formas de gobierno. Las formas democrática, representativa y republicana.....	21
V. El estado de derecho.....	25
VI. La forma de gobierno	28
6.1. La forma de gobierno en la Constitución argentina	31
6.2. La forma de gobierno y el Estado de derecho en la Constitu- ción: ¿declaración, derecho o garantía?	33
6.3. Los presupuestos del ejercicio del poder en el sistema repu- blicano. El principio de libertad y el principio de legalidad, en su vinculación negativa y positiva. El principio de juridi- cidad como superación de la legalidad.....	35
6.4. La superación del principio de legalidad. El principio de ju- ridicidad y la buena fe como rector de la actuación estatal. Las consecuencias de su incumplimiento.....	41

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

CAPÍTULO II

INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO

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

CAPÍTULO III

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

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

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

CAPÍTULO IV

SISTEMAS Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

CAPÍTULO V

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

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

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

CAPÍTULO VI

LOS REGLAMENTOS

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

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

CAPÍTULO VII

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

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

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

CAPÍTULO VIII

**ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA INTERORGÁNICA
E INTERADMINISTRATIVA**

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

CAPÍTULO IX

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

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

CAPÍTULO X

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

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

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

CAPÍTULO XI

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

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

CAPÍTULO XII

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

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

III. Elementos de los contratos administrativos	354
IV. Régimen aplicable a los contratos administrativos. El dec. 1023/2001, su naturaleza jurídica. El reglamento aprobado por el dec. 1030/2016. La Oficina Nacional de Contrataciones. Otras normas aplicables.	356
V. Clasificación y modalidades de los contratos administrativos	357
VI. El régimen exorbitante en los contratos administrativos. Prerrogativas de la Administración y garantías de los particulares	359
VII. Los principios aplicables a los contratos administrativos. Su inserción en el ámbito de la contratación. Necesidad de compatibilizar su aplicación.....	360

CAPÍTULO XIII

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

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

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

CAPÍTULO XIV

EL EMPLEO PÚBLICO

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

CAPÍTULO XV

EXPROPIACIÓN

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

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

CAPÍTULO XVI

RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO

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

CAPÍTULO XVII

POTESTAD ORDENADORA Y DE REGLAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS

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

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

CAPÍTULO XVIII

POTESTAD INTERVENTORA, SANCIONATORIA Y PROMOTORA

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

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

CAPÍTULO XIX

EL SERVICIO PÚBLICO

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

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

CAPÍTULO XX

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. Introducción y antecedentes históricos 595

1.1. La Constitución de 1853 y el principio de la demandabilidad del Estado. Etapa de la negación del derecho de los particulares a forzar su comparendo a juicio 596

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Los eximentes de responsabilidad 612

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

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

4.6. La responsabilidad refleja por concesionarios 615

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

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

VI. La extensión de la responsabilidad 616

CAPÍTULO XXI

BASES GENERALES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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

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

CAPÍTULO XXII

**PRINCIPALES TRÁMITES
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

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

1.5.5.	Que antes del vencimiento de los plazos podrá la Administración de oficio o a pedido de parte disponer su ampliación por resolución fundada, aunque la denegatoria de la solicitud debe ser notificada por lo menos con dos días de antelación al vencimiento	678
1.5.6.	Que una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos, aunque la petición podrá considerarse como denuncia de ilegitimidad...	679
1.5.7.	Que la interposición de los recursos interrumpirá el curso de los plazos	680
1.6.	La caducidad de las actuaciones	680
1.7.	El tema de la suspensión o la interrupción de los plazos en el procedimiento administrativo	681
II.	La vista en el procedimiento administrativo. La reserva de las actuaciones. la citación de terceros.....	684
III.	Las notificaciones. Principios aplicables, formas y régimen normativo. Los vicios en la notificación y sus efectos.....	685
IV.	La prueba en el procedimiento administrativo. Pruebas inadmisibles. Tramitación. Carga de la prueba. Los alegatos.....	688
V.	Formas de concluir el procedimiento administrativo	689
5.1.	Modos normales: la resolución expresa	689
5.2.	Modos anormales: la falsa resolución tácita. La caducidad. El desistimiento	689
5.3.	El silencio o la ambigüedad de la Administración	690

CAPÍTULO XXIII

LOS RECURSOS Y OTROS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA

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

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

CAPÍTULO XXIV

EL SISTEMA DE CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO FEDERAL DE LA REPÚBLICA

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

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

CAPÍTULO XXV

**LA ACTIVIDAD CONSULTIVA.
EL ASESORAMIENTO JURÍDICO**

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

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

CAPÍTULO XXVI

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

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

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