

JOSÉ ROBERTO DROMI

*Derecho
administrativo*

Tomo 1



EDITORIAL ASTREA
DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA

BUENOS AIRES

1992

ÍNDICE GENERAL

TOMO 1º

<i>Prólogo</i>	IX
----------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADO Y DERECHO

A) SOCIEDAD Y ESTADO

§ 1. La realidad social	1
§ 2. La realidad política	2
a) Ciudadano y Estado	2
b) Causas del Estado	4
§ 3. Causa eficiente	4
§ 4. Causa final	5
§ 5. Causa material	7
§ 6. Causa formal	7

B) ESTADO, PODER Y DERECHO

§ 7. Estado y poder	8
§ 8. Poder y derecho	9
§ 9. Actuación del poder	11
§ 10. Poder y control	11

C) SUJETO DEL PODER

§ 11. Personalidad estatal	12
----------------------------------	----

	a) Origen	12
	b) Efectos jurídicos	13
	c) Caracteres jurídicos	13
§ 12.	Voluntad estatal	15
	a) Relación orgánica	15
	b) Atribuibilidad orgánica	16
§ 13.	Responsabilidad estatal	17
	a) Personalidad y responsabilidad	17
	b) Alcance	18

D) FUNCIONES DEL PODER

§ 14.	Poder, órganos y funciones	19
	a) Unidad del poder	20
	b) Pluralidad de órganos y funciones	20
	c) Transferencia de funciones	21
§ 15.	Funciones del "Estado" y funciones del "poder"	22
	a) Funciones del Estado	22
	b) Funciones del poder	23
§ 16.	Función gubernativa o política	24
	a) Aspecto sustancial	24
	b) Aspecto orgánico	24
	c) Aspecto procesal	25
§ 17.	Función legislativa	27
	a) Aspecto sustancial	27
	b) Aspecto orgánico	27
	c) Aspecto procesal	31
§ 18.	Función jurisdiccional	31
	a) Aspecto sustancial	32
	b) Aspecto orgánico	32
	1) Independiente	33
	2) Indelegable	33
	3) Decisorio, ejecutorio e instrumental	33
	c) Aspecto procesal	34
§ 19.	Función administrativa	34
	a) Aspecto sustancial	34
	b) Aspecto orgánico	36
	c) Aspecto procesal	37

E) PROCESO DEL PODER

§ 20.	Acto del poder	37
-------	----------------------	----

§ 21.	Procedimiento del poder	38
	a) Iniciación (proposición)	38
	b) Deliberación (preparación)	38
	c) Aprobación (decisión)	38
	d) Ejecución (realización)	38
	e) Fiscalización (control)	38

F) FIN DEL PODER

§ 22.	Cláusulas constitucionales programáticas	38
§ 23.	Fines y cometidos estatales	39
	a) Fines exclusivos: funciones públicas	40
	b) Fines concurrentes: servicios públicos	40

G) CONTROL DEL PODER

§ 24.	Autoridad (gobierno) y libertad (control)	41
§ 25.	Derecho y control	43
§ 26.	Control, responsabilidad y protección	44
§ 27.	Estructura	45
	a) Finalidad	45
	b) Competencia	45
	c) Modo	45
	d) Efectos y ejecución	45
	e) Objeto	45
§ 28.	Tipologías	46
	a) Control administrativo	46
	b) Control legislativo	47
	c) Control judicial	47

CAPÍTULO II

DERECHO ADMINISTRATIVO

A) CONCEPTO

§ 29.	Definición y objeto	49
§ 30.	Evolución histórica	50

B) CARACTERES

§ 31. Derecho público	55
§ 32. Interno	56
§ 33. Común	56
§ 34. Local	56
§ 35. Dinámico	57

C) RÉGIMEN JURÍDICO

§ 36. Contenido	58
§ 37. Formas jurídicas	58
a) Acto administrativo	60
b) Reglamento administrativo	60
c) Simple acto de la Administración	60
d) Hecho administrativo	60
e) Contrato administrativo	60
§ 38. Principios jurídicos	60

D) FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

§ 39. Noción	61
§ 40. Función administrativa del órgano ejecutivo	62
§ 41. Función administrativa del órgano legislativo	63
a) Actividad de control interorgánico	63
b) Juicio político	63
c) Actos de organización	64
d) Leyes concretas	64
§ 42. Función administrativa del órgano judicial	64
a) Actos de organización	65
b) Jurisdicción "voluntaria"	65
§ 43. Función administrativa de entes no estatales	67

E) CLASES DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

§ 44. Clasificación	71
§ 45. Por la materia	71
a) Activa	71
b) Consultiva	71

c) De control	72
d) Jurisdiccional	73
§ 46. Por la organización	74
a) Centralizada	74
b) Desconcentrada	74
c) Descentralizada	74
§ 47. Por los efectos	74
a) Interna	74
b) Externa	74
§ 48. Por la estructura orgánica	75
a) Burocrática	75
b) Colegiada	75
§ 49. Por la regulación normativa	75
a) Reglada	75
b) Discrecional	75

F) CRÍTICA A LAS CLASIFICACIONES

§ 50. Alcance de las clasificaciones	76
§ 51. Clasificaciones y realismo jurídico	77

G) LAS LLAMADAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

§ 52. Las potestades administrativas	78
§ 53. Potestades, poder y actos del poder	78

H) ¿JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA?

§ 54. Criterios	80
§ 55. Jurisdicción administrativa: la cuestión en los hechos	81
§ 56. Jurisdicción administrativa: la cuestión en el derecho	83
a) Prohibición constitucional	83
b) Competencia privativa del Poder Judicial	84
c) La administración no es independiente	85
d) El procedimiento administrativo no es jurisdiccional	85
e) La renuncia y la opción procesal	86
f) Control judicial suficiente	86
g) Control administrativo ulterior	88

I) ORDEN NORMATIVO ADMINISTRATIVO

§ 57.	Fuentes	91
§ 58.	La Constitución	92
§ 59.	Leyes administrativas	93
	a) Concepto de ley jurídica	93
	b) Clases de leyes jurídicas	94
	1) Leyes nacionales federales	94
	2) Leyes nacionales comunes	94
	3) Leyes nacionales locales	95
	c) Leyes de derecho administrativo	95
	d) ¿Reserva legislativa o administrativa?	97
	e) La Administración ante la ley inconstitucional	98
§ 60.	Decreto ley	99
§ 61.	Tratados	100
	a) Interprovinciales	101
	b) Provinciales con entidades o gobiernos extranjeros ...	101
	c) Acuerdos de concertación federal	101
§ 62.	Costumbre administrativa	102
§ 63.	Jurisprudencia administrativa	104
	a) Acción de amparo	105
	b) Recurso extraordinario por sentencia arbitraria y por gravedad institucional	105
	c) Abuso del derecho	106
	d) Lesión	107
	e) Responsabilidad de las personas jurídicas por hechos ilícitos	107
	f) Poder de policía	109
	g) Nulidades administrativas	111
	h) Ejecutoriedad de las sentencias contra la Nación	111
	i) "Per saltum"	112
§ 64.	Principios generales del derecho	114
§ 65.	Actos, reglamentos y contratos administrativos	116

J) RELACIONES CON OTRAS DISCIPLINAS JURÍDICAS

§ 66.	La unidad del derecho	114
§ 67.	Derecho administrativo y derecho constitucional	117
§ 68.	Derecho administrativo y derecho civil	118
	a) Capacidad de las personas individuales	119
	b) Régimen de las personas jurídicas	119
	c) Compensación de créditos	119

	d) Cesión de créditos	119
	e) Dominio público y privado del Estado	120
	f) Régimen de la expropiación	120
	g) Limitaciones al dominio	120
	h) Los privilegios	120
	i) Caza y pesca	121
	j) Locación de cosas	121
§ 69.	Derecho administrativo y derecho comercial	121
	a) Sociedades anónimas	122
	b) Sociedades del Estado	122
	c) Empresas privadas conservadas por el Estado	122
	d) Quiebra de sociedades que prestan servicios públicos	123
§ 70.	Derecho administrativo y derecho financiero	123
§ 71.	Derecho administrativo y derecho penal	123
	a) Derecho administrativo disciplinario	124
	b) Derecho administrativo penal	124
	c) Derecho penitenciario	126
§ 72.	Derecho administrativo y derecho procesal	126
	a) Proceso administrativo	126
	b) Procedimiento administrativo	126
§ 73.	Derecho administrativo y derecho municipal	127
§ 74.	Derecho administrativo y derecho internacional público	127
§ 75.	Derecho administrativo y derecho de los recursos natu- rales	128
	a) Tierras	128
	b) Aguas	128
	c) Minas	128
	d) Hidrocarburos	129
§ 76.	Derecho administrativo y derecho aeronáutico	129
§ 77.	Derecho administrativo y derecho marítimo	130
§ 78.	Derecho administrativo y derecho laboral	130

K) CODIFICACIÓN

§ 79.	Alcance	131
§ 80.	Criterios	131
§ 81.	Competencia	132

L) LA REFORMA ADMINISTRATIVA

§ 82.	Noción	132
§ 83.	Causas	133
§ 84.	Finalidad	134

§ 85.	Oportunidad	135
§ 86.	Formas	137
	a) Privatización	137
	b) Concesión	138
	c) Concesión por iniciativa privada	139
	d) Licencias y permisos	139
	e) Provincialización	140
	f) Municipalización	140
	g) Cooperativización	141
	h) Programa de Propiedad Participada	141
	i) Locación	142
	j) Administración	142
§ 87.	Sujeto	142
§ 88.	Objeto	144
	a) Relocalización del Estado	144
	b) Redistribución de la economía	144
	c) Reorganización del Gobierno	144
	d) Reconversión de la descentralización	145
	e) Recreación del control	145
	f) Reinstalación legislativa	146
	g) Redefinición federal	146
	h) Redimensión municipal	146
	i) Reformulación del derecho	147
	j) Renovación del Estado	148
	1) Orientador	148
	2) Organizador	148
	3) Administrador	148
	4) Planificador	148
	5) Servidor	148
	6) Fiscalizador	149
	7) Protector	149
	8) Garantizador	149
	9) Regulador	149
	10) Distribuidor	149

CAPÍTULO III

ACTO ADMINISTRATIVO

A) CONCEPTO

§ 89.	Alcance	151
-------	---------------	-----

	a) Actuaciones y declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos	152
	b) Declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos	152
	c) Declaraciones administrativas unilaterales, bilaterales, individuales y generales, con efectos directos	152
	d) Declaraciones administrativas unilaterales, individuales y generales, con efectos directos	153
	e) Declaraciones administrativas unilaterales e individuales, con efectos directos	153
§ 90.	Declaración	154
§ 91.	Unilateral	154
§ 92.	Efectuada en ejercicio de la función administrativa	156
§ 93.	Que produce efectos jurídicos	157
	a) ¿Directos o indirectos?	158
	b) ¿Individuales o generales?	158
	c) ¿Actuales o potenciales?	158
	d) ¿Internos o externos?	159
	e) ¿Públicos o privados?	159
	f) ¿Provisionales o definitivos?	159
	g) ¿Futuros o retroactivos?	160
	h) ¿Lícitos o ilícitos?	160
	i) ¿Definitivos o finales?	161

B) ELEMENTOS

§ 94.	Elementos esenciales y accidentales	163
§ 95.	Competencia: concepto y principios	164
	a) Expresa	165
	b) Improrrogable o indelegable	165
	c) Irrenunciable	165
§ 96.	Clases de competencia	165
	a) Por la materia	165
	b) Por el territorio	166
	c) Por el tiempo	166
	d) Por el grado	166
§ 97.	Transferencia de competencia	169
	a) Delegación	169
	b) Avocación	170
	c) Sustitución	170

	d) Subrogación	170
	e) Suplencia	170
§ 98.	Conflictos de competencia	171
§ 99.	Incompetencia	172
§ 100.	Objeto: concepto y requisitos	173
§ 101.	Voluntad	175
§ 102.	Voluntad expresa y voluntad tácita	175
§ 103.	Preparación de la voluntad	176
	a) Finalidad	176
	b) Razonabilidad	177
	c) Debido proceso	178
	d) Ausencia de error, dolo y violencia	179
	e) Autorización	180
	f) Aprobación	180
	g) Reglas técnicas	181
	h) Actos sujetos a observación	181
§ 104.	Voluntad de órgano colegiado y acto complejo	181
	a) Colegialidad	181
	b) Actos complejos	183
§ 105.	Forma	183
§ 106.	Instrumentación	183
	a) Escrito	184
	b) Oral	184
	c) Signos	185
§ 107.	Motivación	185
§ 108.	Publicidad	187

C) CARACTERES Y EFECTOS

§ 109.	Enunciación y noción	189
	a) Legitimidad	189
	b) Ejecutividad	189
	c) Ejecutoriedad	189
	d) Estabilidad	190
	e) Impugnabilidad	190
§ 110.	Presunción de legitimidad	190
§ 111.	Fundamentos y carácter de la presunción de legitimidad	191
	a) Fundamentos formales y sustanciales	191
	b) Carácter	191
§ 112.	Efectos de la presunción de legitimidad	192
	a) La legitimidad no necesita declaración	192
	b) Anulación sólo a petición de parte	193

	c) Necesidad de alegar la ilegitimidad	193
	d) Necesidad de probar la ilegitimidad	193
	e) Ejecutoriedad administrativa	193
	f) Instrumentalidad pública administrativa	194
§ 113.	Alcance de la presunción de legitimidad	194
	a) Alcance subjetivo	194
	b) Alcance objetivo	194
	1) Vicio esencial en los requisitos (artículos 12 y 14, LNPA)	195
	2) Analogía con el Código Civil (artículos 1038 y 1046)	195
	3) Acción de amparo (ley 16.986)	195
	4) Jurisprudencia nacional	196
	5) Razonabilidad administrativa	196
	6) Principio lógico de no contradicción	197
	7) Inestabilidad del acto nulo e inexistente	197
	8) Suspensión y revocación imperativa del acto con nulidad absoluta	197
§ 114.	Ejecutividad	198
§ 115.	Ejecutoriedad: concepto y fundamento	199
§ 116.	Clases de ejecutoriedad	202
	a) Administrativa	202
	1) Contravencional	202
	2) Contractual	203
	3) Dominial	203
	b) Judicial	203
§ 117.	Medios de ejecutoriedad	204
§ 118.	Suspensión de la ejecución: concepto y clases	206
§ 119.	Alcance y contenido de la suspensión	207
	a) Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley	207
	b) Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley	207
	c) Suspensión en caso de ausencia de norma legal	208
	d) Suspensión por decisión judicial ante la ley inconstitucional	208
§ 120.	Causas de suspensión	209
	a) Razones de interés público	209
	b) Perjuicios graves	209
	c) Nulidad	210
§ 121.	Estabilidad	211
	a) Evolución jurisprudencial	213
	1) Libre revocabilidad del acto	213
	2) Estabilidad del acto contractual	213
	3) Estabilidad del acto individual	214

b) Requisitos	214
1) Que declare derecho subjetivos	214
2) Que sea notificado	215
3) Que sea regular	215
4) Que no haya ley que autorice la revocación	216
c) Acción de lesividad	217
§ 122. Impugnabilidad	217
§ 123. Efectos del acto administrativo	218

D) NULIDADES

§ 124. Requisitos y vicios	218
§ 125. Vicios y nulidades	219
§ 126. Clasificación	220
§ 127. Vicios muy graves e inexistencia	221
§ 128. Vicios graves y nulidad	223
§ 129. Vicios leves y anulabilidad	225
§ 130. Vicios muy leves y validez	226
§ 131. Diferencias entre nulidades civiles y administrativas	227
a) Elementos del acto	227
b) Órgano que la declara	227
c) Carácter expreso o implícito de la regulación	228
d) Fuente normativa	228
e) Posibilidad de alegar su propia torpeza	228
f) Objetivos que persiguen	229
g) Anulación de oficio	229
h) Sujeto titular de la petición	229
i) Investigación de hecho para su declaración	229
j) Tipo de ilegitimidad	230
k) Plazos de prescripción de la acción	230

E) MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN

§ 132. Modificación	230
§ 133. Extinción	233
§ 134. Cumplimiento del objeto	234
§ 135. Imposibilidad de hecho sobreviniente	234
§ 136. Expiración del plazo	235
§ 137. Acaecimiento de una condición resolutoria	235
§ 138. Renuncia	235
§ 139. Rechazo	235

§ 140. Revocación	236
§ 141. Caducidad	241
a) Requisitos	242
1) Incumplimiento	242
2) Mora	242
3) Plazos vencidos	243
b) Límites	244
1) Hecho del príncipe	244
2) Derechos adquiridos	245
3) Normas de trámite administrativo	245
4) Derechos de terceros	245
§ 142. Declaración judicial de inexistencia o nulidad	245

F) CLASES

§ 143. Autorización	246
§ 144. Aprobación	247
§ 145. Concesión	249
§ 146. Permiso	250
§ 147. Dispensa	252
§ 148. Admisión	252
§ 149. Renuncia	253
§ 150. Orden	253
§ 151. Registro y certificación	254
§ 152. Sanción administrativa	254
a) Naturaleza	255
b) Clasificación	255
1) Disciplinarias	256
2) Contravencionales	256
c) Concurrencia	256
1) Sanciones administrativas entre sí	257
2) Sanciones administrativas con sanciones judiciales	257
3) Sanciones principales, accesorias y subsidiarias	257
§ 153. Sanciones administrativas disciplinarias	258
a) Caracteres	258
1) Internas	258
2) Discrecionales	258
b) Naturaleza jurídica	258
c) Ámbito de aplicación	259
d) Procedimiento	260
e) Oportunidad	261

§ 154. Sanciones administrativas contravencionales	262
a) Caracteres	262
1) Externas	262
2) Regladas	262
b) Naturaleza jurídica	263
1) Por los intereses sociales lesionados	263
2) Por el sujeto pasivo	263
3) Por los elementos objetivos y subjetivos de la figura contravencional	264
c) Ambito de aplicación	264
1) Competencia nacional o provincial	265
2) Órgano de aplicación: autoridad policial o juez de faltas	265

CAPÍTULO IV

HECHO, SIMPLE ACTO Y REGLAMENTO ADMINISTRATIVOS

A) HECHO ADMINISTRATIVO

§ 155. Concepto	269
§ 156. Régimen jurídico	269
§ 157. Impugnabilidad	271

B) SIMPLE ACTO DE LA ADMINISTRACIÓN

§ 158. Concepto	273
§ 159. La propuesta	273
§ 160. El dictamen: concepto	274
a) Actos jurídicos de la Administración	275
b) Emitidos por órganos competentes	275
c) Que contienen informes y opiniones	276
d) Técnico-jurídicos	276
e) Preparatorios de la voluntad administrativa	276
§ 161. Principios jurídicos de la actividad consultiva	276
a) Declaración de juicio a petición de un órgano activo	277
b) Opinión para un caso concreto	277
c) Carácter facultativo u obligatorio	277

4) El dictamen jurídico previo a la resolución de los concursos administrativos	279
§ 162. Forma y contenido del dictamen	279
§ 163. Publicidad y alcance del dictamen	280
§ 164. Los plazos en la actividad consultiva	281
§ 165. Actividad consultiva interadministrativa	281
§ 166. Naturaleza jurídica de la actividad consultiva	282
§ 167. Caracteres jurídicos del dictamen	283
a) Indelegable	283
b) Preparatorio	283
c) Irrevocable	283
d) Irrecorrrible	283
§ 168. Clases de dictámenes	284
a) Facultativos	284
b) Obligatorios	284
c) Vinculantes	285
§ 169. Impugnabilidad de los actos consultivos	286
§ 170. Diferencias entre dictamen, autorización y aprobación	287

C) REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

§ 171. Concepto	288
a) Es una declaración	289
b) Unilateral	289
c) Efectuada en ejercicio de la función administrativa	290
d) Que produce efectos jurídicos generales directos	290
§ 172. Naturaleza	292
§ 173. Materia u objeto	292
§ 174. Preparación	294
§ 175. Forma y publicación	295
§ 176. Modificación y revocación	296
§ 177. Impugnabilidad	296
a) Regulación normativa	297
b) Efectos de la declaración administrativa que admite la impugnación de un reglamento	299
c) Efectos de la declaración judicial que admite la impugnación de un reglamento	299

§ 178.	Clases	300
§ 179.	Reglamentos subordinados o de ejecución	300
§ 180.	Reglamentos autorizados o de integración	302
§ 181.	Reglamentos autónomos, independientes o de servicio	304
§ 182.	Reglamentos de necesidad y urgencia	308
	a) Concepto	308
	b) Tratamiento constitucional	309
	c) Diferenciación con los decretos leyes	310

CAPÍTULO V

CONTRATO ADMINISTRATIVO: PRINCIPIOS

A) INTRODUCCIÓN

§ 183.	El contrato como técnica de colaboración administrativa	311
§ 184.	El contrato y la unidad del derecho	312
§ 185.	Denominaciones	313
§ 186.	Régimen jurídico único	314
	a) Personalidad única del Estado	314
	b) Regulación jurídica de la Administración	314
	c) Inexistencia de los actos privados de la Administración	315
	d) Elementos del acto y del contrato administrativos	315
	e) Régimen jurídico aplicable	315
	f) Jurisdicción	316
	g) Medios administrativos de impugnación	316
	h) Contrato de la Administración	317

B) CONCEPTO Y ELEMENTOS

§ 187.	Noción y alcance	317
§ 188.	Análisis de la definición	318
	a) Es una declaración de voluntad común	318
	b) Productora de efectos jurídicos	318
	c) Entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de la función administrativa	318
	d) Y un particular u otro ente público	319
§ 189.	Elementos	319

§ 190.	Sujetos: las partes del contrato	319
	a) La Administración	319
	b) Los cocontratantes	320
§ 191.	Contratos interadministrativos y uniones administrativas	321
§ 192.	Competencia y capacidad	321
	a) Capacidad jurídica del contratista	322
	b) Competencia de la Administración contratante: alcance	323
	c) Órganos colegiados	323
	d) Vicios en la capacidad y en la competencia	323
§ 193.	Voluntad. Consentimiento	324
§ 194.	Voluntad contractual tácita	325
§ 195.	Aprobación o autorización administrativa o legislativa del contrato	326
§ 196.	Objeto	326
§ 197.	Forma	328

C) CARACTERES Y RÉGIMEN JURÍDICOS

§ 198.	Formalismo	330
§ 199.	Prerrogativas de la Administración	330
	a) Desigualdad jurídica	331
	b) Cláusulas exorbitantes	332
§ 200.	Derechos y obligaciones personales	333
	a) La cesión del contrato y la intransferibilidad contractual	333
	b) La subcontratación o contratación derivada	333
§ 201.	Efectos respecto de terceros	335

D) FORMACIÓN

§ 202.	Procedimientos administrativos de contratación	335
	a) Concepto	336
	b) Clases	336
§ 203.	Procedimiento de preparación del contrato	337
§ 204.	Precontrato administrativo	338
§ 205.	Licitación privada	339
§ 206.	Contratación directa	340
§ 207.	Remate público	342
§ 208.	Concurso	343

§ 209.	Licitación pública: concepto	345
§ 210.	Fases del procedimiento	346
	a) Fase preparatoria	346
	b) Fase esencial	347
	c) Fase integrativa	347
§ 211.	Actos separables	347
§ 212.	Principios jurídicos	349
	a) Libre concurrencia	349
	b) Igualdad entre los oferentes	351
§ 213.	Excepciones a la licitación pública	352
	a) Monto menor	353
	b) Urgencia	353
	c) Adicionales	354
	d) Reserva o secreto de Estado	354
	e) Capacidad especial	355
	f) Marca o privilegio	355
	g) Monopolio	356
	h) Contratos en otros Estados	356
	i) Escasez	357
	j) Productos perecederos	357
	k) Reparaciones	357
	l) Semovientes	358
	m) Material docente y científico	358
	n) Contratos interadministrativos	358
	ñ) Contratos de entes públicos no estatales	358
	o) Licitación pública desierta	359
	p) Licitación pública fracasada por inadmisibilidad de las ofertas	359
	q) Licitación pública fracasada por inconveniencia de las ofertas	360
	r) Licitación pública anulada	360
§ 214.	Licitante	361
§ 215.	Pliego de condiciones: concepto	361
§ 216.	Clases de pliegos	363
	a) Pliegos analíticos y sintéticos	363
	b) Pliegos generales	363
	c) Pliegos especiales	364
	d) Pliegos de especificaciones técnicas	364
§ 217.	Forma jurídica del pliego	365
§ 218.	Crédito presupuestario. Imputación previa	365
§ 219.	Llamado a licitación	365
§ 220.	Publicación y notificación del llamado	366
§ 221.	Competencia y contenido del llamado	367

§ 222.	Revocación, modificación, suspensión e impugnación del llamado	368
§ 223.	Publicidad: medios y plazos	369
	a) Medios	369
	b) Plazos de anticipación y duración	370
§ 224.	Licitadores	370
§ 225.	Inscripción registral	371
	a) Condiciones subjetivas de los oferentes	371
	b) Oferente no inscripto	371
	c) Cancelación de la inscripción	372
	d) Vicios	372
§ 226.	Régimen jurídico positivo de los registros	372
§ 227.	Recursos contra la denegación de inscripción	373
§ 228.	Garantía precontractual: concepto y finalidad	373
§ 229.	Garantía precontractual: caracteres, montos y formas ..	374
§ 230.	Oferta	376
§ 231.	Presentación	377
§ 232.	Requisitos subjetivos	378
§ 233.	Requisitos objetivos	378
§ 234.	Requisitos formales	379
§ 235.	Oferta única	380
§ 236.	Oferta alternativa	380
§ 237.	Recepción	380
§ 238.	Apertura	381
§ 239.	Admisión	381
§ 240.	Estimación y consideración de la oferta	382
§ 241.	Inalterabilidad e inmodificabilidad de la oferta	383
§ 242.	Sostenimiento o mantenimiento de la oferta	383
§ 243.	Caducidad de la oferta	384
	a) Caducidad por vencimiento del plazo	384
	b) Caducidad sin plazo de mantenimiento	384
	c) Caducidad por muerte o incapacidad del oferente ...	385
§ 244.	Empate y mejora de la oferta	385
§ 245.	Inadmisión o rechazo de la oferta	386
§ 246.	Preadjudicación	387
§ 247.	Adjudicación	388
§ 248.	Adjudicante	389
§ 249.	Criterios de selección	389
	a) Oferta más conveniente en los contratos de obra pública. Publicidad y propaganda	390
	b) Oferta más conveniente en los contratos de suministro	390
	c) Mayor precio en las ventas, permisos y concesiones	391

d) Criterio de preferencia	391
e) Preferencia por descuento	391
f) Sorteo	392
§ 250. Perfeccionamiento del contrato	392

E) EJECUCIÓN

§ 251. Principios	392
§ 252. Continuidad	392
§ 253. Mutabilidad	394
§ 254. Derechos de la Administración	396
§ 255. Dirección y control	396
§ 256. Rescisión	397
§ 257. Sanción contractual	398
§ 258. La prestación debida	402
§ 259. Ejecución en término	403
§ 260. Derechos del cocontratante	405
§ 261. Percepción del precio	405
§ 262. Rescisión del contrato por culpa de la comitente	410
§ 263. Resarcimiento por rescisión del contrato por razones de oportunidad	410
§ 264. Mantenimiento de la ecuación económico-financiera	411
§ 265. Eximentes de responsabilidad por incumplimiento del contratista	411
a) Fuerza mayor o caso fortuito	411
b) El hecho de la Administración	413
§ 266. Suspensión de la ejecución y "exceptio non adimpleti contractus"	414
§ 267. Alteración de la ejecución	415
§ 268. Incumplimiento de las obligaciones de la Administración Pública	416
§ 269. Hecho del príncipe	417
§ 270. La imprevisión: concepto y requisitos	419
§ 271. Efectos de la imprevisión respecto del contrato	421
§ 272. Aplicaciones de la imprevisión	424
a) Mayores costos	424
b) Actualización, desagio y convertibilidad	424
c) Renegociación	426
d) Intereses	427

F) CONCLUSIÓN

§ 273. Modos	428
--------------------	-----

§ 274. Cumplimiento del objeto	429
§ 275. Expiración del término	429
§ 276. Caducidad	430
§ 277. Rescate	431
§ 278. Rescisión	433
a) Por prerrogativa rescisoria de la Administración	433
b) Por culpa del cocontratante	434
c) Por fuerza mayor, hecho de la Administración o hecho del príncipe	434
d) Por culpa de la Administración y a solicitud del cocontratante	435
§ 279. Muerte o quiebra del contratista	435
§ 280. Renuncia	437
§ 281. Jurisdicción, arbitraje y transacción en la terminación del contrato	437

CAPÍTULO VI

CONTRATO ADMINISTRATIVO: CLASES

A) INTRODUCCIÓN

§ 282. Tipos	439
§ 283. Régimen legal	439

B) EMPLEO PÚBLICO

§ 284. Cuestión terminológica	440
§ 285. Caracteres y naturaleza jurídica	441
a) Ejercicio personal	441
b) Personas físicas	442
c) Efectos futuros	442
§ 286. Derechos	443
a) Retribución	443
b) Estabilidad	444
c) Carrera	446
d) Descanso	446
e) Propiedad social y participación en las ganancias	447

§ 287.	Deberes del agente público	448
	a) Prestación personal	448
	b) Relación jerárquica	448
	c) Deber de obediencia	449
	d) Conducta decorosa	449
	e) Reserva y discreción	450
	f) Promoción de acciones judiciales	450
	g) Incompatibilidades	450
§ 288.	Responsabilidad	451

C) OBRA PÚBLICA

§ 289.	Obra pública y contrato de obra pública	452
§ 290.	Concepto de obra pública	453
§ 291.	Concepto de contrato de obra pública	454
	a) Elemento subjetivo	454
	b) Elemento material	456
	c) Elemento objetivo	456
	d) Elemento teleológico	457
§ 292.	Caracteres jurídicos	457
	a) Bilateral	457
	b) Oneroso y conmutativo	457
	c) Formal	457
	d) Locación de obra	458
§ 293.	Sistemas de contratación	458
	a) Precios unitarios	458
	b) Ajuste alzado	458
	c) Coste y costas	458
§ 294.	Autorización legislativa para el gasto	459
§ 295.	Garantía contractual	459
§ 296.	Prohibición de cesión o transferencia	460
§ 297.	Elementos del contrato	461
§ 298.	Plazo de iniciación	461
§ 299.	Plan de trabajo	461
§ 300.	Replanteo	462
§ 301.	Equipo	462
§ 302.	Acopio	463
§ 303.	Inspector de la obra	463
§ 304.	Representante técnico de la empresa	464
§ 305.	Orden de servicio	464
§ 306.	Sujeción al proyecto	464

	a) Modificación por el contratista	465
	b) Modificación por la Administración	465
§ 307.	Recepción	465
	a) Recepción parcial	466
	b) Recepción provisional	466
	c) Recepción definitiva	467
§ 308.	Pago del precio: certificado	468
	a) Certificado parcial	470
	b) Certificado por acopio de materiales	470
	c) Certificado por variación de costos	470
	d) Certificado final	470
§ 309.	Fondo de reparo	472
§ 310.	Intereses por mora	472
§ 311.	Reserva de intereses	473
§ 312.	Gastos improductivos	474
§ 313.	Sanciones pecuniarias	475
§ 314.	Ejecución directa	476
§ 315.	Muerte, quiebra o concurso civil del contratista	476
§ 316.	Rescisión por la Administración	477
	a) Fraude	477
	b) Grave negligencia	478
	c) Contravención de obligaciones contractuales	478
	d) Ejecución con lentitud	478
	e) Vencimiento del plazo para iniciar los trabajos	479
	f) Transferencia del contrato sin autorización	479
	g) Abandono o interrupción de los trabajos	479
	h) Extinción por fuerza mayor por emergencia	479
§ 317.	Efectos de la rescisión por la Administración	480
	a) Perjuicio por nuevo contrato	480
	b) Equipos y materiales	480
	c) Retención de créditos del contratista	481
	d) Variación del proyecto después de rescindido el contrato	481
§ 318.	Rescisión por falta de acuerdo para renegociar el contrato	481
§ 319.	Rescisión por el contratista	482
	a) Modificaciones o errores que alteren el proyecto	482
	b) Suspensión de los trabajos	482
	c) Caso fortuito, fuerza mayor y hecho de la Administración	483
	d) Retardo en los pagos	483
	e) Impedimentos para iniciar los trabajos	483
§ 320.	Efectos de la rescisión por el contratista	483

D) CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA

§ 321.	Concepto y caracteres	484
§ 322.	Ejecución de la obra	486
§ 323.	Explotación de la concesión	487
§ 324.	Rescate o revocación de la concesión	487
§ 325.	Peaje	488

E) CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

§ 326.	Concepto	489
§ 327.	Sujetos	491
§ 328.	Selección del concesionario	491
§ 329.	Relaciones jurídicas	492
	a) Concesionario y concedente	492
	b) Concesionario y usuario	492
	c) Concesionario y personal	492
	d) Concesionario y terceros	492
§ 330.	Naturaleza jurídica	492
§ 331.	Competencia	493
§ 332.	Plazo	495
§ 333.	Caracteres jurídicos	495
	a) Bilateral	495
	b) Oneroso y conmutativo	495
	c) "Intuitu personae"	496
§ 334.	Derechos de la concedente	496
§ 335.	Derechos del concesionario	496
	a) Pago del precio	496
	b) Privilegios	497
	1) Competencia legislativa	497
	2) Temporalidad	497
	3) Propiedad	497
	4) Jurisdicción nacional y provincial	497
	5) Restricciones	497
§ 336.	Bienes	498
§ 337.	Controversias	499

F) SUMINISTRO

§ 338.	Concepto	500
§ 339.	Caracteres	501

G) EMPRÉSTITO PÚBLICO

§ 340.	Concepto	503
	a) Autorización del empréstito	504
	b) Emisión de los títulos	504
	c) Colocación de los títulos o su negociación	504
	d) Amortización	504
	e) Refinanciación	504
	f) Cancelación. Conversión o rescate	505
	1) Deuda pública externa	505
	2) Deuda pública interna	506
	g) "Waiver"	507
§ 341.	Naturaleza jurídica	507

H) OTROS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

§ 342.	Concesión de uso de bienes del dominio público	508
§ 343.	Transporte	508
§ 344.	Locación	509
	a) Locación de servicios	509
	b) Locación de cosas	509
§ 345.	De riesgo	510
§ 346.	Compraventa	510
§ 347.	Fianza	511
§ 348.	Mandato	511
§ 349.	Depósito	511
§ 350.	Mutuo hipotecario	512
§ 351.	Contratos aleatorios	513
§ 352.	Cuasicontratos administrativos	513

CAPÍTULO VII**RELACIÓN Y REGULACIÓN ADMINISTRATIVAS****A) RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA**

§ 353.	Concepto	517
§ 354.	Contenido	518
§ 355.	Tipos	519

a) Por la regulación	519
b) Por el origen	519

B) SITUACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

§ 356. Concepto	520
§ 357. Situación jurídica de la Administración	520
a) Derechos personales	521
b) Derechos prestacionales	521
c) Derechos funcionales	521
d) Derechos públicos reales	521
§ 358. Situación jurídica del administrado	521

C) DERECHO SUBJETIVO

§ 359. Categoría jurídica plural. Enfoque formal	523
§ 360. Derecho subjetivo	523
§ 361. Interés legítimo	525
§ 362. Interés simple	526
§ 363. Categoría jurídica unitaria. Enfoque sustancial	527
§ 364. Las libertades públicas como derechos subjetivos	527
§ 365. Jerarquía entre las situaciones subjetivas	530
§ 366. Legitimación de los intereses supraindividuales	531
§ 367. Derecho subjetivo: caracteres	535
a) Unitario	535
b) Sustantivo	536
c) Normativo primario	536
d) Potestativo	536
e) Limitativo	537
f) Irrenunciable	537

D) REGULACIÓN JURÍDICA

§ 368. Principio jurídico	537
§ 369. Juridicidad administrativa	538

E) ACTIVIDAD REGLADA

§ 370. Concepto	538
-----------------------	-----

§ 371. Regulación normativa	540
a) Regulación directa	540
b) Regulación indirecta o inversa	540
c) Regulación residual	541

F) ACTIVIDAD DISCRECIONAL

§ 372. Concepto	543
§ 373. Límites	545
§ 374. Límites jurídicos	546
a) Razonabilidad	546
b) Finalidad	548
c) Buena fe	550
d) Igualdad	550
§ 375. Límites técnicos	551
§ 376. Facultades regladas y discrecionales	552
a) Posibilidad de control de los actos por vía de los recursos de legalidad	553
b) Estabilidad de los derechos subjetivos nacidos de actos administrativos	553

G) LEGITIMIDAD Y OPORTUNIDAD

§ 377. Concepto	553
§ 378. Discrecionalidad y oportunidad	554
a) Lo reglado: ¿quién? ¿qué? ¿para qué?	556
b) Lo discrecional: ¿cómo? ¿cuándo?	556

CAPÍTULO VIII

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A) SISTEMAS

§ 379. Concepto	559
§ 380. Principios jurídicos	560
§ 381. Centralización administrativa	560
§ 382. Descentralización administrativa	561
§ 383. Desconcentración	561

§ 384. Diferencias entre desconcentración, descentralización y delegación 561

B) PERSONAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

§ 385. Normatividad jurídica 562

§ 386. Diferencias y caracteres 562

 a) Diferencias 562

 b) Caracteres 563

 1) Creación 563

 2) Personalidad jurídica propia 563

 3) Patrimonio no estatal 564

 4) No cuentan con asignación legal de recursos 564

 5) Control de la Administración 564

 6) Irresponsabilidad del Estado 564

§ 387. Clasificación 565

 a) Con participación estatal 565

 b) Sin participación estatal 565

 1) De interés público sin fines de lucro 565

 2) De interés público con fines de lucro 565

 3) De interés privado 566

C) PERSONAS PÚBLICAS ESTATALES Y NO ESTATALES

§ 388. Criterios de diferenciación 566

§ 389. Personas públicas estatales 566

 a) Caracteres jurídicos 566

 1) Creación estatal 566

 2) Personalidad jurídica propia 567

 3) Patrimonio estatal 567

 4) Asignación legal de recursos 567

 5) Control de la Administración 567

 6) Responsabilidad del Estado 568

 7) Consolidación de deudas 568

 b) Clasificación 569

 1) Entidades que desarrollan actividades administrativas o de gestión de servicios públicos 569

 2) Entidades que desarrollan actividades económicas, comerciales e industriales o de gestión de empresas públicas 569

 3) Empresas interprovinciales o entes regionales 569

4) Empresas binacionales 570

5) Empresas o asociaciones intermunicipales 570

§ 390. Personas públicas no estatales 570

 a) Caracteres jurídicos 570

 1) Creación estatal o no estatal 570

 2) Personalidad jurídica propia 571

 3) Patrimonio no estatal 571

 4) Asignación legal de recursos 572

 5) Control de la Administración central 572

 6) Irresponsabilidad estatal 572

 b) Clasificación 573

 1) Con personalidad jurídica reconocida: Iglesia Católica 573

 2) Con personalidad jurídica concedida: cuerpos intermedios 573

 a) Asociaciones dirigidas 573

 b) Corporaciones y consorcios públicos 574

 c) Fundaciones 574

D) EMPRESAS PÚBLICAS

§ 391. Denominaciones y alcances 574

§ 392. Concepto y elementos 575

 a) Elemento subjetivo 575

 b) Elemento objetivo 575

§ 393. Tipos 575

E) ENTIDADES AUTÁRQUICAS

§ 394. Concepto 576

§ 395. Clasificación 576

§ 396. Régimen jurídico 576

§ 397. Patrimonio 577

§ 398. Creación 577

§ 399. Actos y contratos 577

§ 400. Responsabilidad 577

§ 401. Personal 578

§ 402. Aplicabilidad de leyes administrativas 578

§ 403. Fuerza ejecutiva de los títulos 578

§ 404. Control administrativo 578

 a) Alcance, control de legitimidad y de oportunidad ... 579

 b) Control ordinario y extraordinario 579

	c) Control de oficio y a instancia de parte	580
	d) Revocación, modificación y sustitución del acto	580
§ 405.	Control judicial	581
§ 406.	Control del Tribunal de Cuentas	581
§ 407.	Control por sindicatura	581
§ 408.	Control legislativo	582
§ 409.	Veto, plan de acción y presupuesto	582
§ 410.	Transformación	582
§ 411.	Disolución	583
§ 412.	Transacción y arbitraje	583

F) EMPRESAS DEL ESTADO

§ 413.	Concepto	584
§ 414.	Régimen jurídico	584
§ 415.	Patrimonio	585
§ 416.	Creación	585
§ 417.	Actos y contratos	586
§ 418.	Personal	586
§ 419.	Responsabilidad	587
§ 420.	Aplicabilidad de leyes administrativas	587
§ 421.	Fuerza ejecutiva de los títulos	587
§ 422.	Control administrativo	587
§ 423.	Control judicial	588
§ 424.	Control de legalidad, auditoría y gestión	588
§ 425.	Control por sindicatura. Veto	588
§ 426.	Control parlamentario	589
§ 427.	Plan de acción y presupuesto	589
§ 428.	Transformación	589
§ 429.	Disolución	590
§ 430.	Transacción y arbitraje	590

G) SOCIEDADES DEL ESTADO

§ 431.	Concepto	590
§ 432.	Caracteres	591
	a) Subjetivo	591
	b) Objetivo	592
§ 433.	Régimen jurídico	592
§ 434.	Creación	593

	a) Creación originaria	593
	b) Creación derivada o por transformación	595
	c) Transformación a la inversa	595
§ 435.	Patrimonio	595
§ 436.	Personal	596
§ 437.	Actos y contratos	596
§ 438.	Responsabilidad del Estado	596
§ 439.	Inaplicabilidad relativa de las leyes administrativas	597
§ 440.	Fuerza ejecutiva de los títulos	597
§ 441.	Control administrativo	597
§ 442.	Control judicial	597
§ 443.	Control de legalidad, auditoría y gestión	598
§ 444.	Fiscalización	598
§ 445.	Control parlamentario	598
§ 446.	Plan de acción y presupuesto	599
§ 447.	Transformación	599
§ 448.	Disolución. Liquidación	599

H) SOCIEDADES MIXTAS

§ 449.	Concepto	599
§ 450.	Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria	600
	a) Mayoría estatal	601
	b) Minoría no estatal	602
§ 451.	Régimen jurídico	602
	a) La sociedad en la actividad empresaria	603
	b) La sociedad en su nacimiento y extinción	603
§ 452.	Creación	603
§ 453.	Responsabilidad	606
§ 454.	Patrimonio	606
§ 455.	Personal	606
§ 456.	Control estatal externo	607
§ 457.	Control estatal interno	607
§ 458.	Control administrativo	609
§ 459.	Control judicial	609
§ 460.	Sociedades de economía mixta. Concepto	609
§ 461.	Caracteres	610
§ 462.	Socios	611
§ 463.	Régimen jurídico	612
§ 464.	Creación	613
§ 465.	Capital social y bienes	613

LII**INDICE GENERAL**

§ 466.	Actos y contratos	613
§ 467.	Responsabilidad. Exclusión de la quiebra	614
§ 468.	Personal	614
§ 469.	Control administrativo y contable	616
§ 470.	Control judicial	616
§ 471.	Veto estatal	617
§ 472.	Disolución y transformación	618

I) EMPRESAS PRIVADAS CONSERVADAS POR EL ESTADO

§ 473.	Concepto	619
§ 474.	Normativa jurídica	619

J) CONSORCIOS PÚBLICOS

§ 475.	Concepto	620
§ 476.	Caracteres	620
	a) Ente público	620
	b) Asociativo	621
	1) Subjetiva	621
	2) Objetiva	621
§ 477.	Tipos	622
§ 478.	Régimen jurídico	622
§ 479.	Creación	624
§ 480.	Participación estatal: autorización y competencia	624
§ 481.	Personal	625
§ 482.	Recursos administrativos y acciones judiciales	625
§ 483.	Control administrativo	626
§ 484.	Contrataciones administrativas	626
§ 485.	Patrimonio	626
§ 486.	Responsabilidad	627
§ 487.	Jurisdicción	627

K) COOPERATIVAS PÚBLICAS

§ 488.	Concepto	627
§ 489.	Caracteres	628
	a) Prestación de servicios	628
	b) Mutualismo	628
	c) Capital	629

INDICE GENERAL**LIII**

	d) Patrimonio	629
	e) Número ilimitado de asociados	629
	f) Duración ilimitada	629
§ 490.	Responsabilidad	629
§ 491.	Los asociados	630
§ 492.	Transformación	630
§ 493.	Régimen jurídico	631

L) RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS E INTERORGÁNICAS

§ 494.	Concepto	632
§ 495.	Diferencias	632
§ 496.	Modalidades	633
§ 497.	Régimen jurídico	633
§ 498.	Conflictos interadministrativos	634
	a) Entidades en una misma esfera de competencia	635
	b) Entidades en distinta esfera de competencia	636