

EDUARDO ÁVALOS
ALFONSO BUTELER
LEONARDO MASSIMINO

DERECHO
ADMINISTRATIVO

1

2ª edición actualizada

Alveroni
Ediciones

ÍNDICE

Dedicatoria	7
Palabras previas	9
Reflexiones con motivo de la segunda edición	11

CAPÍTULO I LAS FUNCIONES DEL ESTADO

I. La división de poderes	13
1. Introducción	13
2. Criterios	14
II. La función administrativa	15
1. Aspectos generales	15
2. ¿Función administrativa fuera de la organización administrativa?	17
III. Función jurisdiccional de la administración	18
IV. Actividad reglada y discrecional	19
1. Delimitación	19
2. Control judicial	22
3. Jurisprudencia de la Corte Suprema	23
4. Mecanismos de control judicial	24
a) Control de la discrecionalidad por los elementos reglados del acto administrativo.	24
b) Control de la discrecionalidad técnica	26
c) Control de razonabilidad	28
d) Control por los conceptos jurídicos indeterminados	31
e) Control por los hechos determinantes	32

CAPÍTULO II EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

I. Concepto de Derecho Administrativo	33
II. Caracteres	36

III. Las relaciones entre el Derecho Administrativo y las demás ciencias jurídicas	37
IV. El Derecho Administrativo y el Código Civil y Comercial	41
V. El Derecho Administrativo hoy	42
VI. Fuentes del Derecho Administrativo	44
1. La incorporación del Derecho Internacional como fuente del derecho argentino	44
2. El carácter vinculante de la doctrina de la CIDH	54
3. El "control de convencionalidad"	57
4. Las fuentes del Derecho Administrativo en particular	61

CAPÍTULO III LA POTESTAD REGLAMENTARIA

I. Introducción	63
II. La potestad reglamentaria	63
III. Clases de reglamentos	64
IV. Reglamentos autónomos	64
1. La participación ciudadana en la elaboración de reglamentos	66
2. Mecanismos de impugnación. Plazos	66
a) Directa: Reclamo administrativo impropio	67
a) 1. Excepciones a la necesidad de interponer RAI	68
b) Indirecta: Recurso administrativo	69
c) Excepcional: Acción de amparo	70
3. Efectos de la derogación y de la anulación judicial del reglamento	70
V. Decretos delegados	71
1. Noción	71
2. Evolución jurisprudencial	71
3. La Reforma Constitucional de 1994	73
4. La Ley 26.122	73
5. Impugnación	74
6. Caducidad de la delegación	74
VI. Decretos de necesidad y urgencia (DNU)	75
1. Noción	75
2. Evolución	75
3. Reconocimiento constitucional	76
4. Impugnación	76
VII. Reglamentos de ejecución	77
VIII. La potestad reglamentaria en la Provincia de Córdoba	78

CAPÍTULO IV LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. La Organización Administrativa en general	79
1. Los elementos de la organización administrativa	80

a) Competencia	80
a) 1. Clases de Competencia	81
b) Jerarquía	82
2. Centralización y descentralización	83
3. Concentración y desconcentración	84
II. Personas públicas estatales y no estatales	85
III. El Estado empresario	86
IV. Las entidades autárquicas	91
V. Conflictos de naturaleza pecuniaria entre organismos del Estado	93
VI. Las agencias y demás entes descentralizados en la Provincia de Córdoba	94
VII. Los entes reguladores (remisión al capítulo X)	96
VIII. La Reforma del Estado en la década del '90. Privatizaciones. Desregulación económica. La crisis del 2001 y el retorno del péndulo	96

CAPÍTULO V LAS SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. La relación jurídico-administrativa	101
II. Las situaciones jurídico-subjetivas en el Derecho Administrativo	102
III. El interés individual disfrazado de colectivo	108
IV. Los derechos de incidencia colectiva en la jurisprudencia de la Corte. Su evolución	109
V. El caso "Halabi"	118
VI. La jurisprudencia posterior a "Halabi"	122
VII. El Registro Público de Acciones Colectivas	130
VIII. Los Derechos de Incidencia Colectiva en el Código Civil y Comercial	132
IX. Situaciones jurídicas subjetivas de carácter pasivo	140

CAPÍTULO VI LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

I. Administración activa	143
II. Actividad interna de la administración	144
1. Dictamen	144
2. Informes. Estudios. Proyectos	146
III. Actividad de control	146
1. Control financiero en el sistema federal	146
a) Control interno	147
b) Control externo	149
2. Control financiero en el sistema provincial	151

a) Control interno	151
b) Control externo	151
3. El control de la ética pública y de la corrupción	152
a) Aspectos generales	152
b) Organismos anticorrupción	157
b) 1. Pautas de las convenciones anticorrupción	157
b) 2. La oficina anticorrupción (OA)	158
b) 3. La fiscalía de investigaciones administrativas (FIA)	159
V. Otros organismos de control	162
1. Defensor del Pueblo de la Nación	162
2. El defensor del pueblo en Córdoba (DPC)	164
VI. Administración jurisdiccional	166

CAPÍTULO VII ACTO ADMINISTRATIVO

I. Definición	167
II. Caracteres	168
1. Presunción de legitimidad	168
2. Ejecutoriedad	169
3. Estabilidad	170
4. Obligatoriedad	170
5. Irretroactividad	170
6. Recurribilidad	170
III. La suspensión de los efectos del acto administrativo	171
IV. Elementos esenciales y vicios	172
1. La competencia	172
2. La causa	175
3. El objeto	176
4. La razonabilidad	177
5. Finalidad	178
6. La forma	179
a) Procedimiento	180
b) La motivación	182
V. Elementos accidentales o accesorios del acto	183
VI. Nulidad	184
1. Actos nulos y anulables	184
2. Las nulidades en el Código Civil y Comercial	184
3. Nulidad manifiesta	185
VII. Eficacia	187
VIII. Extinción	187
1. Por cumplimiento del objeto	187
2. Expiración del plazo	187
3. Renuncia	187
4. Caducidad	188

5. Retiro	188
6. Revocación por ilegitimidad	188
7. Revocación por razones de mérito oportunidad y conveniencia	193
8. Anulación judicial	194
IX. Subsanción	194
X. El acto administrativo en Córdoba	194

CAPÍTULO VIII CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. La actividad contractual de la administración. Distinciones	195
II. Contrato administrativo. Concepto. Teorías positivas y negativas	196
III. El concepto de contrato administrativo en la doctrina	197
IV. La figura del contrato en el Código Civil y Comercial	199
1. Consideraciones generales	199
2. La autonomía de la voluntad	199
3. La fuerza obligatoria del contrato	201
V. El concepto de contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema	201
VI. Los elementos del contrato administrativo	202
1. Sujeto	202
2. Objeto	203
3. Causa	203
4. Forma	204
5. Finalidad	205
VII. El régimen legal de los contratos administrativos en el ámbito Nacional	205
VIII. El régimen de compras y contratación en la Provincia de Córdoba	206
IX. Las principales etapas del procedimiento de selección del contratista	208
X. La selección del cocontratante particular: procedimientos	211
XI. La licitación pública: análisis particular de este método de selección	215
1. Contextualización de la licitación pública: ¿excepción o regla general?	216
2. Principios jurídicos	217
3. Los pliegos de licitación naturaleza y efectos	218
XII. El régimen de ejecución de los contratos administrativos	219
1. Las prerrogativas, derechos y obligaciones de la Administración	220
a) Continuidad	220
a) 1. Caso fortuito o fuerza mayor	221

a) 2. Hecho de príncipe o del soberano (riesgo o álea administrativo)	222
a) 3. Teoría de la imprevisión (riesgo o álea económico)	224
b) Mutabilidad. <i>Ius variandi</i>	225
c) La potestad de dirección y control	226
d) La potestad sancionatoria. Entes de Control	227
e) Interpretación unilateral del contrato	229
XIII. La excepción de incumplimiento contractual en los contratos administrativos	229
XIV. Derechos y obligaciones del cocontratante particular	231
XV. Extinción de los contratos administrativos	234
1. Modos normales	234
2. Modos anormales	234

CAPÍTULO IX OBRA PÚBLICA Y OTROS CONTRATOS

I. Obra Pública	239
1. Concepto	239
2. Los sistemas de contratación y ejecución de las obras públicas. Remisión	240
a) Contratación por ajuste alzado	240
b) Contratación por precios unitarios	241
c) Contratación por coste y costas	241
II. El contrato de obra pública	242
1. Los elementos del contrato de obra pública	242
a) Sujetos	242
b) Objeto	243
c) Causa	243
d) Finalidad	243
e) Forma	243
2. Ejecución del contrato	243
a) Continuidad en la ejecución	244
b) Dirección y control	244
c) Mutabilidad	244
d) Potestad rescisoria	246
e) Potestad sancionatoria	246
3. Derechos y obligaciones de la Administración Pública	246
a) El derecho a exigir la debida ejecución de la obra	246
b) El derecho a exigir la ejecución de la obra en término	247
c) Causas eximentes de la responsabilidad por la inejecución en término	247
4. Derechos y obligaciones del cocontratante particular	247

a) A que la Administración Pública cumpla con sus obligaciones	248
b) A percibir el precio	248
c) Los certificados de obra. Concepto. Clases. Efectos	249
d) A suspender la ejecución del contrato	252
e) A requerir la rescisión del contrato	252
f) Al mantenimiento de la ecuación económico financiera	252
5. Conclusión del contrato	252
6. La resolución de conflictos	255
III. El contrato de concesión de obra pública	255
1. Concepto	255
2. Las potestades del concesionario respecto de los usuarios. El caso del OCCOVI	256
3. El régimen normativo aplicable	258
4. Los aspectos económico-financieros del contrato de concesión de obra pública	259
a) La estructura económico-financiera del contrato	259
b) La posibilidad de cambio de la modalidad de la concesión	260
c) El sistema del peaje	261
d) El sistema de la contribución de mejoras	262
5. Los procedimientos de contratación	262
6. Modalidades y plazo de concesión	263
IV. Las distintas modalidades contractuales con financiación privada de proyectos públicos	264
1. Las distintas técnicas de financiación privada	265
2. La financiación de proyectos	265
3. El leasing público	266
4. La asociación público-privada	267
5. El factor distintivo de la financiación privada de proyectos públicos	268
6. La estructura contractual en la financiación privada de proyectos públicos	268
V. El contrato de fideicomiso	269
1. El fideicomiso en el derecho público	269
2. El fideicomiso en el Código Civil y Comercial	270
3. El fideicomiso en el ámbito del derecho público	271
4. El régimen legal del fideicomiso público	272
VI. Contrato de Suministro	273
1. Concepto	273
2. Régimen legal	274
3. Caracteres del contrato	275
4. Aspectos generales del contrato de suministro	275
VII. Contrato de Empréstito Público	276

1. Noción	276
2. Naturaleza Jurídica	277
3. Caracteres	278
4. Elementos del contrato	278
a) Sujetos	278
b) Objeto	278
c) Causa	279
d) Finalidad	279
e) Forma	279
5. Formación del contrato y selección del cocontratante particular	279
6. Ejecución del contrato	280
7. Derechos y obligaciones de la Administración Pública	280
8. Derechos y obligaciones del cocontratante particular	281
9. Extinción del contrato	281
CAPÍTULO X SERVICIO PÚBLICO	
I. Concepto	283
II. La noción en el derecho comparado: servicio público, utilities y actividades de interés general	284
III. Las distintas modalidades de prestación de los servicios públicos en Argentina. Etapas	286
1. Primera etapa. La prestación privada de los servicios públicos	287
2. La nacionalización de los servicios públicos	287
3. Tercera etapa. La privatización de los servicios públicos	288
4. Cuarta Etapa. El régimen mixto. La renegociación contractual	289
IV. Caracteres del servicio público	289
V. Clasificación de los servicios públicos	291
VI. Los principales aspectos de estudio en los servicios públicos	291
1. El título habilitante	292
2. El régimen de bienes	293
3. Los sistemas tarifarios	293
4. Los entes reguladores. Descripción. Naturaleza y régimen jurídico	294
VII. El ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los Entes reguladores	296
VIII. Participación de usuarios, consumidores y provincias en los entes reguladores	301
IX. Las audiencias públicas	302
1. Concepto	302
2. Etapas. Trámite	303

3. Principios generales	303
4. ¿Acto discrecional o reglado?	305
X. Los servicios públicos en la Provincia de Córdoba. El ERSeP ...	305
XI. El trámite de las controversias	307
1. Reclamos ante el prestador	308
2. Reclamos ante el ERSeP	309
XII. El contrato de concesión de servicios públicos	309
1. Concepto	309
2. Caracteres del contrato de concesión de servicios públicos	310
3. Elementos del contrato de concesión de servicios públicos	311
a) Sujetos	311
b) Competencia	312
c) Objeto	312
d) Forma	313
4. Ejecución del contrato	313
a) Continuidad en la ejecución	314
b) Dirección y control	315
c) Mutabilidad	316
d) Las potestades sancionatoria y extintoria	317
5. Los derechos y obligaciones de las partes	318
a) Derechos y obligaciones de la Administración Pública	318
a) 1. El derecho del concédente a exigir la ejecución del contrato	318
a) 2. El derecho a realizar todos los controles y ejercer las potestades propias del concédente	319
b) Los derechos y obligaciones del concesionario	319
b) 1. El derecho a que sean cumplidas todas las prestaciones previstas en el contrato de concesión	319
b) 2. El derecho a percibir el precio	319
b) 3. El derecho al mantenimiento de la ecuación económico-financiera	322
6. Conclusión del contrato de concesión de servicios públicos	322
7. La naturaleza jurídica de la relación entre el concesionario y el usuario	324
a). Tesis de la naturaleza privada y contractual	325
b) Tesis de la naturaleza pública	326
c) Tesis mixta	326
d) Tesis de MARIENHOFF	327
e) Las tendencias actuales. Remisión	327

8: La relación entre el concesionario de obra o servicio público y el usuario: ¿relación estatutaria o relación de consumo?	328
a) El análisis en el plano axiológico o conceptual	328
a) 1. Tesis afirmativa	329
a) 2. Tesis intermedia	329
a) 3. Tesis negativa	330
b) La cuestión en el plano normativo	331
c) La cuestión en la jurisprudencia	335
9. ¿Qué elementos en definitiva, conforman, una relación de consumo?	337

CAPÍTULO XI LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO

I. La relación de empleo público. Derechos, deberes y prohibiciones	339
II. La estabilidad del empleado público. El nuevo enfoque de la CSJN	341
III. Los despidos discriminatorios	344
IV. Las reducciones salariales	345
V. La libertad sindical	346
VI. La responsabilidad administrativa disciplinaria de los agentes públicos	347
VII. El procedimiento administrativo disciplinario	351
VIII. Los principios del procedimiento administrativo disciplinario	351
IX. El sumario administrativo	356
X. Las sanciones disciplinarias	360
XI. La conclusión de la relación de empleo público	362
XII. La ética pública	363
XIII. El empleo público y los servicios de consultoría	365

CAPÍTULO XII DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO DEL ESTADO

I. Concepto y distinción. Su regulación en el Código Civil y Comercial	367
II. Elementos del dominio público	369
III. Usos del dominio público	373
IV. Afectación y desafectación de los bienes del dominio público	376

CAPÍTULO XIII LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS A LA PROPIEDAD

I. Introducción	377
II. Las limitaciones al dominio por razones de interés público	378
1. Generalidades	378
2. Concepto	379
3. Fundamento. Clases	381
4. La metodología del nuevo Código en materia de limitaciones al dominio por razones de interés público	381
5. Caracteres	384
6. Los límites de las restricciones administrativas	385
7. Competencia	385
III. Las servidumbres en el nuevo Código Civil y Comercial	386
1. La ubicación de las servidumbres en el nuevo Código	386
2. Las normas generales de los derechos reales aplicables a las servidumbres	386
3. Definición, objeto y contenido	387
4. Clasificación	388
5. Adquisición	389
6. Forma. Registro	390
7. Legitimación	391
8. Las servidumbres forzosas	391
9. Extinción	392
IV. Las servidumbres administrativas	392
V. Las servidumbres "administrativas" y "civiles". Distintas posturas	393
1. La servidumbre como un derecho real administrativo (posición doctrinaria clásica)	393
2. La servidumbre como una limitación al derecho de dominio	394
VI. Servidumbres administrativas. Recapitulación	396
1. Concepto. Elementos	398
2. Caracteres	399
3. Competencias. Constitución y extinción	401
4. Algunos ejemplos	401
VII. A modo de conclusión	403
VIII. Ocupación temporánea	404
1. Concepto	404
2. Caracteres	405
3. Clases	405
IX. Expropiación	406
1. Concepto y fundamento	406
2. Los requisitos de la expropiación. La finalidad: utilidad pública	407

3. La relación expropiatoria. Elementos	409
a) Sujetos: expropiante y expropiado	409
b) Objeto expropiable	410
c) Indemnización	411
c) 1. Caracteres y naturaleza	411
4. Los efectos expansivos de la ley de expropiación	415
5. El trámite de expropiación	415
a) Clases de trámites de expropiación	415
a) 1. Abandono	417
a) 2. Expropiación diferida	417
6. Expropiación irregular	417
7. Retrocesión	419
X. Requisición	420
1. Concepto	420
2. Clases y distinciones	421
3. Régimen legal	422

CAPÍTULO XIV
PODER DE POLICÍA, EMERGENCIA
Y FOMENTO

I. Poder de policía	423
1. Definición	423
2. Crítica	424
3. Fundamento constitucional	424
4. Límites a su ejercicio	425
5. Clases	426
6. La competencia para el ejercicio	428
7. Delegación de poder de policía	428
II. Sanciones administrativas	428
1. Introducción	428
2. Origen y evolución	429
3. ¿Función jurisdiccional o administrativa?	431
4. Diferencias y similitudes entre contravenciones y delitos	432
5. Garantías y principios	434
6. Clases de sanciones	437
7. El procedimiento sancionador ante los tribunales administrativos	437
III. La emergencia	439
1. Introducción	439
2. Jurisprudencia	440
IV. Fomento	443
1. Noción	443
2. Base constitucional	443

3: Medios	444
4. Naturaleza de la relación jurídica	444

CAPÍTULO XV
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. Introducción	447
II. La responsabilidad del Estado ¿derecho público o privado?	447
1. Origen y posterior desarrollo	447
2. El Anteproyecto de reforma al Código Civil y Comercial ..	449
3. El Código Civil y Comercial	450
4. La Ley de Responsabilidad Estatal	450
5. La responsabilidad del Estado corresponde al derecho común	451
6. La distinción entre derecho público y privado desde la perspectiva de los derechos fundamentales	452
7. La aplicación del Código Civil y Comercial a la responsabilidad del Estado	452
III. Régimen constitucional	453
1. Introducción	453
2. Principios	453
2.1. Principio de reserva	454
2.2. Principio <i>alterum non laedere</i>	455
2.3. La reparación integral	456
IV. La cuestión en el plano supranacional	458
1. Los Tratados de Derechos Humanos	458
2. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	458
2.1. Caso "Baena, Ricardo y otros vs. Panamá"	458
2.2. Caso "Furlan y familiares vs. Argentina"	458
3. Régimen indemnizatorio de la CIDH por violación a los derechos humanos	459
3.1. Marco normativo	459
3.2. Principio de reparación integral	459
3.3. Elementos de la reparación	460
3.4. La cuantificación del daño	461
3.5. Clases de daño	461
3.6. Medidas de reparación	462
V. Las características de la responsabilidad del Estado	463
1. Origen y posterior evolución	463
2. La Ley de Responsabilidad Estatal	464
VI. Responsabilidad Estatal por actividad lícita	464
1. Origen y posterior evolución jurisprudencial	464
2. La extensión de la reparación	466
3: La Ley de Responsabilidad Estatal	468

3.1. Aspectos generales	468
3.2. Requisitos de procedencia	468
3.3. La extensión de la reparación	468
VII. Responsabilidad del Estado por la actividad administrativa ...	469
1. Introducción	469
2. La falta de servicio	469
3. Riesgo	472
4. El vicio de la cosa	472
4.1. Diferencias entre el vicio y el riesgo de la cosa	474
4.2. Su aplicación a los supuestos de responsabilidad Estatal	475
4.3. La falta de servicio y el vicio de la cosa	477
VIII. Responsabilidad del Estado por actividad legislativa	478
1. Introducción	478
2. Daños provocados por una reforma constitucional que luego es declarada inconstitucional	478
3. Daños derivados del dictado de una ley declarada inconstitucional o de un reglamento inválido	479
4. Perjuicios provocados por el cambio en el derecho objetivo	479
5. La Responsabilidad del Estado por actividad legislativa lícita	480
IX. Responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional	481
1. Introducción	481
2. Recaudos de procedencia	481
3. Daños derivados de la prisión preventiva	483
4. La prolongación de la prisión preventiva	484
5. Diferencias entre la falta de servicio y el error judicial	486
6. Daños derivados de internaciones psiquiátricas	486
7. La responsabilidad del Estado derivada del despacho de medidas cautelares	487
X. Responsabilidad del Estado por omisión	487
1. Introducción	487
2. Recaudos de procedencia	488
3. Jurisprudencia	490
XI. Responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos	491
1. Introducción	491
2. La responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos en el Código Civil	491
3. La responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos en el Código Civil y Comercial	492
4. La Ley federal de Responsabilidad Estatal	492
4.1. Aspectos generales	492
4.2. Recaudos de procedencia	492
4.3. Aspectos procesales	493

ANEXO

Capítulo I	
Jurisprudencia	495
Capítulo II	
Jurisprudencia	496
Capítulo III	
Legislación	497
Jurisprudencia	497
Capítulo IV	
Legislación Nacional	497
Provincia de Córdoba	497
Jurisprudencia sugerida	498
Capítulo V	
Legislación Nacional	498
Provincia de Córdoba	498
Jurisprudencia	498
Capítulo VI	
Legislación Nacional	499
Legislación provincial	499
Jurisprudencia	499
Capítulo VII	
Legislación Nacional	500
Legislación provincial	500
Jurisprudencia	500
Capítulo VIII	
Normativa Nacional	501
Normativa de la Provincia de Córdoba	501
Jurisprudencia	501
Capítulo IX	
Legislación	502
Jurisprudencia	503
Capítulo X	
Normativa Nacional	503
Normativa de la Provincia de Córdoba	504
Jurisprudencia	504
Concesión de servicios públicos	504
Normativa nacional	504
Jurisprudencia	504
Jurisprudencia de la Provincia de Córdoba	505

Capítulo XI	
Legislación	505
Jurisprudencia sugerida	505
Capítulo XII	
Legislación	506
Jurisprudencia	507
Capítulo XIII	
Legislación Nacional	507
Legislación Provincia de Córdoba	507
Jurisprudencia	507
Capítulo XIV	
Jurisprudencia	507
Capítulo XV	
Jurisprudencia	508

EDUARDO ÁVALOS
ALFONSO BUTELER
LEONARDO MASSIMINO

DERECHO
ADMINISTRATIVO

2

*2ª edición actualizada de acuerdo al
Código Civil y Comercial de la Nación y
al Decreto Nacional N° 894/17 (t.o. Reglamento Ley Nacional
de Procedimiento Administrativo)*

Alveroni
Ediciones

ÍNDICE

Dedicatoria	7
Palabras previas a la segunda edición	9
Palabras previas a la primera edición	11

CAPÍTULO I PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. GENERALIDADES

I. Concepto	13
II. Las distintas clases de procedimientos	16
III. Procedimiento y proceso administrativo	17
IV. Las distintas generaciones de procedimientos administrativos ..	18
V. Los principios del procedimiento administrativo	19
1. La tutela administrativa efectiva	20
2. Los principios del procedimiento administrativo en la legislación	22
3. Los principios del derecho administrativo y los tratados deDDHH	25
VI. Naturaleza del procedimiento administrativo. La teoría de los actos coligados	28
VII. La estructuración del procedimiento administrativo en el ámbito nacional y provincial	29
1. La Ley nacional de Procedimientos Administrativos 19.549. Carácter y contenido	29
2. La Ley Provincial de Procedimientos Administrativos. Contenido	31
3. El procedimiento administrativo en la nueva ley de contrataciones del Estado de la provincia de Córdoba	31
VIII. Aspectos generales sobre la actuación de las partes en el procedimiento administrativo	33
1. Los plazos en el procedimiento administrativo	33

2. Formalidades de los escritos, la vista de las actuaciones, publicidad y notificaciones, medios de prueba y conclusión del procedimiento	36
IX. El principio del plazo razonable en la jurisprudencia de la CSJN	38
X. La caducidad de instancia en sede administrativa	42
1. Planteo	42
2. La comparación de la regulación en el ámbito nacional y el ámbito provincial	44
3. Conclusión	49

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. GENERALIDADES (CONTINUACIÓN)

I. La teoría de la subsanación en el procedimiento administrativo ..	51
II. La administración pública frente a la ley inconstitucional o anticonvencional en el procedimiento administrativo	53
1. Planteo	53
2. La declaración de inconstitucionalidad o inconveniencia por la administración pública	53
3. La interpretación de la Constitución en sede administrativa	61
4. Inaplicación de leyes por la administración pública	61
5. La objeción de inconstitucionalidad	63
6. A modo de reflexión	64
III. El procedimiento administrativo electrónico	65
IV. El procedimiento administrativo ante los órganos de defensa del consumidor	66
V. La transformación del procedimiento administrativo	69

CAPÍTULO III

DENUNCIAS, RECLAMOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. La denuncia administrativa	71
II. Los recursos administrativos	72
1. Introducción	72
2. Requisitos y condiciones de interposición de un recurso administrativo	73
3. Efectos de la interposición de un recurso. La suspensión de efectos del acto administrativo	75
4. El recurso de reconsideración	76

5. El recurso jerárquico	78
6. El recurso de Alzada	78
7. El Recurso de Revisión	79
III. La denuncia de ilegitimidad	80
IV. Queja	81
V. Aclaratoria y rectificación de errores materiales	82
VI. El silencio de la administración	82
VII. Fundamentos en que se ha justificado la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa. Su crítica	83
VIII. El reclamo administrativo previo a la demanda judicial en el orden nacional. Su distinción con la vía recursiva	92
IX. La impugnación de reglamentos	97

CAPÍTULO IV

EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

I. Introducción	101
II. Sistemas de control	104
1. Sistema administrativo	104
2. Sistema judicialista	104
3. Sistema mixto	105
III. Los elementos constitutivos del proceso contencioso administrativo	105
IV. Principios que rigen el proceso contencioso administrativo	107
V. La garantía de tutela judicial efectiva	108
VI. El supuesto carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa	114
VII. Distintas clases de procesos contencioso administrativos	115
VIII. El control judicial del ejercicio de facultades discrecionales por la administración	117
IX. El control judicial de la inactividad administrativa. La tutela judicial de los derechos económicos, sociales y culturales	117
X. El control judicial de los actos políticos o de gobierno	130
XI. El control judicial de los reglamentos de necesidad y urgencia	134
XII. En control judicial de delegación legislativa	143

CAPÍTULO V

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CÓRDOBA

I. El sistema de protección de los derechos del ciudadano	149
---	-----

II. El Sistema Contencioso Administrativo. Elementos	150
III. Los órganos del Proceso Contencioso Administrativo	151
IV. La materia contencioso administrativa	152
1. Antecedentes históricos	152
2. La admisibilidad o inadmisibilidad del proceso contencioso administrativo y la materia contencioso administrativa en Córdoba	154
3. La materia contencioso administrativa en la legislación: materias "incluidas" y "excluidas"	155
4. El Principio de solve et repete	160
5. La materia contencioso administrativa en la jurisprudencia	162
a) Cuestiones relacionadas con los actos políticos	163
b) Cuestiones vinculadas al ejercicio de un poder discrecional	164
c) Las cuestiones referidas al derecho del trabajo	165
c) 1. La aplicación de un convenio colectivo de trabajo	165
c) 2. La tutela sindical	166
c) 3. Los accidentes de trabajo de los empleados públicos	166
d) Las cuestiones referidas al derecho privado	167
d) 1. Daños y perjuicios	167
d) 2. La reivindicación del derecho de propiedad	169
d) 3. La aplicación de la ley 14.394 del registro de la propiedad	170
d) 4. El enriquecimiento sin causa	171
d) 5. La situación de los funcionarios de facto	172
d) 6. El principio de abuso de derecho	174
d) 7. La materia contractual	174
d) 8. Responsabilidad patrimonial de la administración	176
6. El fuero contencioso administrativo como fuero de excepción, fuero especializado o fuero común de la administración	176
V. El Proceso Contencioso Administrativo	179
1. La demanda	179
2. Las clases de Proceso Contencioso Administrativo	181
3. La habilitación de la instancia judicial	183
4. Las medidas cautelares en el proceso administrativo cordobés	186
a) La suspensión de los efectos del acto administrativo en los términos del art. 19 de la ley 7182	187

b) Las posibilidades de aplicación del artículo 19 de la ley 7182 a otros supuestos	190
c) ¿Es viable la integración del sistema cautelar de la ley 7182 con las medidas innominadas del Régimen Procesal Civil?	193
5. La notificación de la demanda	194
6. Contestación de la demanda. Las excepciones	195
7. La Prueba	196
8. La sentencia	197
9. Los recursos contra la sentencia	198
10. Ejecución de sentencia. Remisión	201
11. Perención de instancia	202
12. El control judicial de la actividad de los Entes Reguladores. Remisión	202

CAPÍTULO VI
EL PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

I. La Jurisdicción contencioso administrativa federal	203
II. La falta de Código Procesal Administrativo en el ámbito federal y sus consecuencias	207
III. Los "recursos judiciales directos" o "recursos de apelación contra actos administrativos"	209
1. Recurso Judicial contra actos administrativos de las Universidades Nacionales (art. 32, de la ley 24. 521)	212
2. Recurso judicial del art. 39 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (BO, 08/10/99)	214
3. Servicio Nacional de Sanidad Animal	215
4. Servicio Público de Autotransporte (art. 8° de la ley 21.844, BO 09/08/78)	216
5. Defensa del Consumidor (art. 45 de la Ley 24.240, BO 15/10/93)	217
6. Marco Regulatorio de la Electricidad (art. 76 de la ley 24.065, BO 16/01/92)	217
7. Marco Regulatorio del Gas (art. 66 de la ley 24.076, BO 12/06/92)	218
8. Régimen de Producción, Industrialización y Comercio Vitivinícola (art. 28 de la ley 14.878, BO 25/11/59)	219
9. Registro de Propiedad del Automotor (Decreto-ley 6582/58 reglamentado por Decreto 335/88)	219
10. Migraciones (Ley 25.871, BO 21/01/04)	220
11. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 (BO, 10/10/09)	221

12. Entidades financieras	223
IV. Algunas reflexiones	224
V. La llamada "habilitación de la instancia"	225
VI. Los plazos de caducidad	228
VII. La exigencia del pago previo de multas impuestas por órganos administrativos	234
VIII. La acción de lesividad en el orden nacional	238

CAPÍTULO VII

EL RÉGIMEN DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO

I. El sistema imperante en el ámbito nacional	243
1. Introducción	243
2. Las Leyes de Consolidación de Deuda	246
3. Las Leyes de presupuesto	248
4. La previsión presupuestaria del crédito	249
5. La inembargabilidad de los fondos públicos	251
6. La ejecución anticipada de la sentencia (art. 258 del CPCN)	253
7. La importancia de la existencia de un sistema de ejecución de sentencias compatible con las garantías constitucionales y convencionales	254
II. El sistema imperante en el ámbito de la Provincia de Córdoba	257
1. Introducción	257
2. Cumplimiento espontáneo o voluntario de la sentencia	258
3. La suspensión de ejecución de la sentencia. Indemnización sustitutiva	259
4. El cumplimiento forzoso de la sentencia	260
5. Las sentencias de cumplimiento imposible	261
6. La posibilidad de suspensión o ejecución provisional	262
7. Los regímenes de excepción en el cumplimiento de las sentencias	263

CAPÍTULO VIII

MEDIDAS CAUTELARES CONTRA EL ESTADO

I. Introducción	265
II. La cautelarización de la justicia administrativa	265
III. La materia cautelar en el sistema federal. Análisis de la Ley 26.854	266
1. Suspensión de los efectos de un acto estatal	277

2. Medidas cautelares positivas (art. 14)	280
3. Medida de no innovar (art. 15)	285
4. Medidas cautelares solicitadas por el Estado (arts. 16 y 17)	285
IV. La protección cautelar en la provincia de Córdoba	286

CAPÍTULO IX

LA ACCIÓN DE AMPARO

I. Introducción	289
II. El amparo contra actos administrativos	295
III. Requisitos del amparo contra actos administrativos	297
1. Amparo vs. Procedimiento administrativo	302
2. Amparo vs. Acción procesal administrativa	313
3. Acción procesal administrativa combinada con medida cautelar	315
4. Amparo contra los cuales pueda haber un recurso administrativo o judicial con efecto suspensivo	318
5. Amparo vs. Medida cautelar autónoma	319
6. Amparo vs. Recurso directo o judicial	321
7. Amparo vs. Acción de inconstitucionalidad	324
IV. Las medidas cautelares en el amparo	326
V. El plazo de caducidad en la acción de amparo	328
VI. El amparo colectivo y la acción de clase	331
1. Introducción	331
2. Evolución jurisprudencial	332
3. La representatividad de la clase y el caso "Abarca"	335
4. El registro de acciones colectivas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	336
5. El registro de acciones colectivas del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba	339

CAPÍTULO X

EL AMPARO POR MORA

I. Estrategias ante la mora administrativa	341
II. El régimen federal	342
III. El amparo por mora en la provincia de Córdoba	346

CAPÍTULO XI

HÁBEAS DATA

I. Introducción	357
-----------------------	-----

II. Objeto	358
III. Naturaleza	359
IV. Clases	359
V. El Hábeas Data colectivo	361
VI. Limitaciones al conocimiento de datos personales	361
VII. Legitimación	363
VIII. Competencia	364
IX. Hábeas data y derecho de acceso a la información pública	366
X. Aspectos procesales	366
XI. El hábeas data en la Provincia de Córdoba	371

CAPÍTULO XII
RÉGIMEN DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA

I. Introducción	373
II. Breve reseña sobre su evolución	374
1. El modelo de confidencialidad y secreto	374
2. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública	375
3. La información pública positiva	376
III. Fundamento constitucional	377
IV. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	377
1. El derecho a la información como un desprendimiento de la libertad de expresión	377
2. El reconocimiento del derecho a la información	378
3. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública	379
a. El caso "Asociación de Derechos Civiles"	379
b. La causa "CIPPEC"	380
c. El caso "Oehler"	382
d. El caso "Gil Lavedra"	383
e. El caso "Stolbizer"	383
f. El caso "Giustiniani"	383
g. La causa "Garrido"	384
V. Objeto de acceso	384
VI. Principios aplicables	386
1. Principio de congruencia	386
2. Principio de completitud	386
3. Principio de adecuación	387
4. Principio de gratuidad	387
5. Principio de oportunidad	388
6. Principio de veracidad	388
7. Principio de igualdad y no discriminación	388

8. Principio de universalidad	389
9. Principio de accesibilidad	390
10. Principio de flexibilidad	390
11. Principio de máxima divulgación	390
12. Principio in dubio pro acceso	391
13. Presunción de publicidad	392
14. Principio de informalismo	392
15. Formato electrónico	392
16. Buena fe	392
VII. Legitimación	393
1. Introducción	393
2. Activa	393
3. Pasiva	394
a. Los sujetos legitimados	394
b. El caso de YPF S.A.	397
VIII. Limitaciones	397
1. Aspectos generales	397
2. La carga de la prueba	399
3. Causales	400
a. Por razones de bien común	400
b. Por razones de interés privado	401
c. Patrón interpretativo	403
IX. Medios de tutela	403
1. El amparo por mora	403
2. La diligencia preliminar	405
3. Acción autónoma de acceso a la información	405
4. Acción de amparo	406
5. El amparo informativo	407
X. El DAIP en la Provincia de Córdoba	408
1. Plano constitucional	408
2. El marco legal	408

CAPÍTULO XIII

LA ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA EN EL ORDEN
NACIONAL Y SU TRANSFORMACIÓN EN ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD. LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD PROVINCIAL

I. La acción declarativa de certeza en el orden nacional	413
1. Introducción	413
2. La evolución de la acción declarativa de certeza. Su transformación en la acción de inconstitucionalidad	414
a) El nacimiento de la acción declarativa de certeza	414

b) La admisión del control de constitucionalidad en la acción declarativa de certeza	415
c) El nacimiento y utilización práctica de la acción declarativa de inconstitucionalidad	416
3. La acción declarativa de inconstitucionalidad en la actualidad	418
4. Las diferencias de la acción de inconstitucionalidad con otras figuras	419
5. Los procesos urgentes y la acción declarativa de certeza	420
6. Las necesidades del justiciable y la aparición de nuevas vías procesales	421
7. La acción declarativa, subsidiariedad y procedimientos tributarios	422
II. La acción declarativa de inconstitucionalidad en la Provincia de Córdoba	424
1. Introducción	424
2. La acción declarativa de inconstitucionalidad: análisis de sus presupuestos	426
a) Legitimación	426
b) Caso concreto	427
c) El carácter preventivo de la acción de inconstitucionalidad	428
d) Materia regida por la Constitución	430
3. Aspectos procesales	431

CAPÍTULO XIV

EL RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL. EL RECURSO DE APELACIÓN ORDINARIA ANTE LA CSJN. EL PER SALTUM

I. El recurso extraordinario federal	433
1. Introducción	433
2. Normas aplicables	435
3. Requisitos comunes	438
a) Juicio o controversia	438
b) La decisión apelada debe provenir de un tribunal de justicia	438
c) Cuestión Justiciable	440
d) Gravamen	440
4. Requisitos propios	441
a) Cuestión Federal	441
b) Relación directa	442
c) Resolución contraria	442

d) Sentencia definitiva	443
e) Tribunal superior	443
5. Recurso Extraordinario por arbitrariedad de la sentencia	444
6. Recurso extraordinario por gravedad institucional	446
7. Recurso de queja por denegatoria del recurso extraordinario federal	447
8. Recurso ordinario de apelación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación	449
9. El recurso extraordinario por salto de instancia o "per saltum" ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación	451

CAPÍTULO XV

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

I. El sistema Interamericano de Derechos Humanos	459
II. El procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	460
1. Etapa de admisibilidad	461
2. Etapa de procedimiento sobre el fondo	461
III. El proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	464
1. Las funciones y competencia de la Corte Interamericana	464
2. El proceso contencioso ante la Corte Interamericana	465
a) Fase de excepciones preliminares	466
b) Fase de fondo	466
c) Fase de reparaciones	467
IV. La ejecución de sentencias de la Corte IDH	469
V. El procedimiento consultivo	472
VI. Las medidas provisionales y las medidas cautelares	472
VII. Algunos casos de la Corte IDH que involucran a la Argentina	474
1. Caso "Torres Millacura y otros"	474
2. Caso "Grande"	475
3. Caso "Fontevicchia y D'Amico"	476
4. Los casos del derecho de acceso a la jurisdicción	478

ANEXO
LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Capítulo I	
Legislación nacional	481
Legislación local	481
Jurisprudencia	481
Capítulo II	
Jurisprudencia	482
Capítulo III	
Legislación	483
Jurisprudencia	483
Capítulo IV	
Legislación	484
Jurisprudencia	484
Capítulo V	
Legislación nacional	487
Legislación local	487
Jurisprudencia	487
Capítulo VI	
Legislación	489
Jurisprudencia	490
Capítulo VII	
Legislación	491
Jurisprudencia	491
Legislación local	492
Jurisprudencia	492
Capítulo VIII	
Legislación	493
Jurisprudencia	493
Capítulo IX	
Jurisprudencia	494
Capítulo X	
Legislación Nacional	495

Jurisprudencia nacional	495
Legislación provincial	496
Jurisprudencia provincial	496
Capítulo XI	
Legislación nacional	497
Jurisprudencia nacional	497
Jurisprudencia provincial	497
Capítulo XII	
Legislación nacional	498
Jurisprudencia nacional	498
Legislación provincial	498
Capítulo XIII	
Legislación nacional	498
Legislación local	498
Jurisprudencia	499
Capítulo XIV	
Legislación	499
Jurisprudencia	499
Capítulo XV	
Legislación	502
Jurisprudencia	502
Bibliografía	505