

---

**CARLOS F. BALBÍN**

---

**MANUAL DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO**

5ta edición actualizada y ampliada

Balbín, Carlos F.

Manual de Derecho Administrativo / Carlos F. Balbín. - 5a ed.  
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2021.

944 p.; 24 × 17 cm.

ISBN 978-987-03-4226-7

1. Derecho Administrativo. I. Título.

CDD 342.002

2ª Edición actualizada 2013

3ª Edición actualizada 2015

4ª Edición actualizada 2018

5ª Edición actualizada 2021

© Carlos F. Balbín, 2021

© de esta edición, Thomson Reuters, 2021

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 800 ejemplares

ISBN 978-987-03-4226-7

SAP 42969456

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

**ARGENTINA**

# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO I

### LAS BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	La génesis del derecho administrativo .....	1
II.	El desarrollo del principio de división de poderes .....	3
III.	El modelo del doble derecho .....	4
IV.	El desarrollo del derecho administrativo.....	5
V.	Las bases históricas en el modelo argentino .....	6
VI.	Las bases actuales del derecho administrativo .....	7

## CAPÍTULO II

### EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	El principio de división de poderes o separación de funciones .....	9
II.	El principio de división de poderes en el marco constitucional argentino.....	12
II.1.	Las competencias materialmente administrativas del Poder Ejecutivo.....	12
II.2.	Las competencias materialmente legislativas del Poder Ejecutivo .....	13
II.3.	Las competencias materialmente judiciales del Poder Ejecutivo.....	13
II.4.	Conclusiones .....	14
III.	Los principios instrumentales de la división de poderes. La legalidad y la reserva legal .....	15
IV.	Los casos más controvertidos sobre el principio de división de poderes .....	16
IV.1.	El alcance de las sentencias.....	17

IV.2.	El caso de los tribunales administrativos. El ejercicio de facultades judiciales por el Poder Ejecutivo y sus órganos inferiores .....	18
V.	Los nuevos trazos del principio de división de poderes.....	21
VI.	El principio constitucional de los derechos fundamentales. El otro pilar básico del derecho administrativo .....	23
VI.1.	El principio de autonomía de las personas .....	24
VI.2.	El reconocimiento de los derechos civiles y políticos .....	25
VI.3.	El reconocimiento de los derechos sociales. Los nuevos derechos.....	25
VI.4.	El reconocimiento normativo de los derechos en nuestro país .....	26
VI.5.	La exigibilidad de los derechos .....	27
VI.6.	El reconocimiento judicial de los derechos sociales y los nuevos derechos.....	28
VI.7.	Conclusiones .....	30
VII.	Los otros principios constitucionales .....	31
VIII.	El nuevo paradigma del derecho administrativo .....	31
VIII.1.	Las bases del nuevo paradigma del derecho administrativo ...	33
VIII.2.	El nuevo paradigma del derecho administrativo. Los avances inconclusos y la necesidad de su reformulación.....	38

### CAPÍTULO III

#### EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

##### LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

I.	Hacia una aproximación del concepto de derecho administrativo ..	43
I.1.	Las funciones estatales según el criterio objetivo .....	45
I.2.	Las funciones estatales según el criterio subjetivo.....	47
I.3.	Las funciones estatales según otros criterios. Los criterios mixtos .....	48
I.4.	Las funciones estatales administrativas. Alcance y consecuencias jurídicas.....	48
I.5.	Las ventajas y desventajas de los diferentes criterios.....	50
I.6.	Conclusiones .....	52
I.7.	El criterio en el derecho positivo .....	53
II.	El concepto de derecho administrativo .....	54

CAPÍTULO IV

LOS CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	El derecho administrativo como derecho autónomo. Su relación con las otras ramas del derecho .....	61
II.	El derecho administrativo como derecho local .....	62
III.	El derecho administrativo como instrumento de ejecución de las políticas públicas .....	65
IV.	Los mayores déficits del derecho administrativo clásico .....	66
	IV.1. El desconocimiento parcial el derecho constitucional .....	66
	IV.2. La interpretación de las leyes administrativas.....	67
	IV.3. El concepto de interés público.....	68
	IV.4. Los vacíos del derecho administrativo .....	71
V.	La práctica administrativa y su disociación con el derecho administrativo vigente .....	72
VI.	La huida del derecho administrativo ante el derecho privado .....	73
VII.	La huida del derecho administrativo ante el derecho extranjero .....	74
VIII.	El derecho administrativo comunitario y global.....	75
IX.	El nuevo derecho administrativo como mixtura del derecho público y privado .....	76

CAPÍTULO V

LA TEORÍA DE LAS FUENTES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	Introducción .....	81
II.	Los principios generales .....	83
III.	La Constitución.....	86
IV.	Los tratados internacionales.....	89
	IV.1. Los tratados internacionales con jerarquía constitucional y las reglas de aclaración, interpretación y aplicación por los órganos competentes en el marco internacional.....	89
	IV.2. Los tratados sin rango constitucional.....	97
	IV.3. Los tratados de integración .....	99
V.	La ley y el reglamento.....	101
	V.1. La ley. Los principios de legalidad y de reserva legal.....	101
	V.2. El reglamento.....	103
VI.	La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo .....	104
	VI.1. Los tipos de decretos.....	106

VI.2.	Los decretos autónomos. La zona de reserva de la Administración .....	106
VI.3.	Los reglamentos internos .....	108
VI.4.	Los reglamentos de ejecución. El criterio de distinción entre el campo regulatorio legislativo y reglamentario. La dispersión subjetiva del poder regulatorio reglamentario.....	109
VI.5.	Los reglamentos delegados .....	114
VI.6.	Los decretos delegados en la jurisprudencia de la Corte luego de 1994.....	129
VI.7.	Los decretos de necesidad y urgencia .....	137
VI.8.	Los decretos de necesidad en la jurisprudencia de la Corte ...	149
VI.9.	Conclusiones .....	158
VII.	La potestad regulatoria de los órganos administrativos y entes autárquicos. Las normas reglamentarias de rango inferior (decisiones, resoluciones y comunicaciones) .....	160
VIII.	La potestad regulatoria de los entes autónomos .....	163
IX.	La regulación por el sector privado.....	164
X.	El derecho débil .....	164
XI.	Los precedentes .....	165
XII.	La jurisprudencia.....	168
XIII.	La doctrina .....	168
XIV.	La costumbre .....	168

## CAPÍTULO VI

### LA TEORÍA DE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	Introducción .....	171
II.	Los criterios y reglas hermenéuticas en el derecho público .....	171
III.	La definición del bloque del derecho administrativo.....	173
III.1.	El sentido de distinguir entre dos subsistemas jurídicos.....	178
III.2.	El modelo del derecho único .....	179
III.3.	Los obstáculos en la construcción de un derecho único .....	182
III.4.	El modelo del doble derecho (subsistemas jurídicos).....	184
III.5.	Las dificultades en la construcción del doble derecho (subsistemas).....	186
III.6.	El rechazo del modelo de derecho único: la razonabilidad de los subsistemas (doble derecho).....	186
III.7.	La distinción entre el derecho administrativo federal y provincial. El bloque del derecho administrativo federal....	188

III.8.	El Estado y el derecho administrativo. El derecho administrativo privado .....	189
IV.	La integración del derecho administrativo.....	191
IV.1.	Las contradicciones. Las técnicas de resolución de tales conflictos.....	192
IV.2.	Las otras inconsistencias .....	194
IV.2.1.	Las vaguedades.....	194
IV.2.2.	Las ambigüedades .....	195
IV.2.3.	Las redundancias.....	197
IV.2.4.	La resolución de las vaguedades, ambigüedades y redundancias.....	197
IV.3.	Las lagunas del derecho administrativo.....	198
IV.3.1.	La analogía .....	201
IV.3.2.	La subsidiariedad .....	204
IV.3.3.	La aplicación directa .....	205
V.	La interpretación del derecho administrativo.....	206
V.1.	El criterio formalista.....	206
V.2.	El criterio finalista. Los principios generales del derecho ...	207
V.3.	Las otras herramientas interpretativas.....	209
V.4.	Los métodos interpretativos. El criterio judicial y legal .....	210
V.5.	La valoración de los hechos .....	212
V.6.	La respuesta jurídica correcta .....	213
V.7.	La distinción entre interpretación jurídica y discrecionalidad .....	214

## CAPÍTULO VII

### LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU MODO DE EJERCICIO

I.	El principio de división de poderes.....	217
II.	El vínculo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo .....	219
III.	El origen histórico de las potestades regladas y discrecionales.....	220
IV.	Las potestades discrecionales y regladas.....	221
V.	El acto estatal como mixtura de aspectos reglados y discrecionales.	222
VI.	El criterio de potestades regladas o discrecionales según el desarrollo de las reglas.....	224
VII.	El contenido de la discrecionalidad estatal. Los elementos del acto administrativo.....	225
VIII.	El alcance de la discrecionalidad. La oportunidad, mérito o conveniencia .....	227

IX.	Las reglas inespecíficas: el bloque jurídico y los principios generales del derecho .....	227
X.	La obligatoriedad de la motivación de los actos discrecionales .....	229
XI.	Los conceptos excluidos de la discrecionalidad estatal: los conceptos jurídicos indeterminados y la discrecionalidad técnica. Su relatividad .....	229
XII.	El control judicial de la discrecionalidad estatal.....	232
XIII.	Análisis de la jurisprudencia de la Corte sobre la discrecionalidad ...	235
XIV.	El alcance del control judicial.....	242

## CAPÍTULO VIII

### LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I.	Introducción .....	245
II.	Las competencias estatales.....	248
II.1.	Las competencias expresas .....	249
II.2.	Las competencias implícitas .....	249
II.3.	La teoría de la especialidad .....	251
II.4.	Las cláusulas generales de apoderamiento .....	253
II.5.	El criterio propuesto .....	253
III.	Los tipos de competencia .....	254
IV.	Los conflictos de competencias .....	255
V.	Breve distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas. Diferencias entre las personas jurídicas públicas estatales y no estatales.....	256
VI.	Los modelos de organización estatal.....	260
VII.	El desarrollo del modelo. Las estructuras estatales .....	261
VIII.	Los órganos estatales.....	263
IX.	Los entes estatales .....	266
X.	Las técnicas de distribución de competencias. La desconcentración y la descentralización.....	269
XI.	Las técnicas de redistribución de competencias. La delegación y la avocación .....	271
XII.	El análisis de los órganos constitucionales en particular. El órgano Presidente, el órgano jefe de Gabinete y el órgano Ministro.....	273
XII.1.	El órgano presidente .....	273
XII.2.	El órgano jefe de Gabinete de ministros.....	275
XII.3.	La relación entre el presidente y el jefe de Gabinete .....	276
XII.4.	El órgano ministro. La relación entre el jefe de Gabinete y los ministros.....	277
XIII.	Una nueva construcción dogmática. La incorporación de los entes autónomos .....	278

XIV.	El análisis de casos puntuales de entes autónomos .....	281
XIV.1.	Las provincias .....	282
XIV.2.	Los municipios .....	285
XIV.3.	El caso de la Ciudad de Buenos Aires .....	289
XIV.4.	Las universidades públicas .....	292
XV.	Los entes descentralizados con fines industriales o comerciales.....	294
XV.1.	El desarrollo histórico. Los regímenes vigentes.....	294
XV.2.	Las nuevas sociedades del Estado .....	297
XV.2.1.	Los casos de ADIF y Operadora Ferroviaria .....	297
XV.2.2.	El caso de Télam .....	298
XV.2.3.	El caso de Casa de la Moneda.....	298
XV.2.4.	El caso Radio y Televisión Argentina.....	299
XV.3.	Un cambio de rumbo: las sociedades anónimas de propiedad del Estado .....	299
XV.3.1.	El caso Servicio Oficial de Correo.....	300
XV.3.2.	El caso ENARSA .....	300
XV.3.3.	El caso AR-SAT .....	301
XV.3.4.	El caso Agua y Saneamientos Argentinos .....	302
XV.3.5.	El caso Aerolíneas Argentinas.....	303
XV.3.6.	El caso YPF .....	304
XV.3.7.	Otros casos de sociedades de propiedad estatal...	304
XV.3.8.	Conclusiones.....	304
XV.4.	La participación del Estado en las sociedades anónimas....	312
XV.4.1.	El caso Aeropuertos Argentina 2000 .....	313
XV.4.2.	El caso de la Anses .....	313

## CAPÍTULO IX

### EL NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.	Los desafíos del derecho administrativo actual.....	315
II.	Los trazos del nuevo modelo de organización estatal .....	318
III.	La transparencia en el sector público .....	320
IV.	La participación de las personas en la Administración Pública .....	322
IV.1.	La democratización de la Administración Pública y su justificación .....	322
IV.1.1.	El modelo democrático y el fenómeno de la centralidad del Poder Ejecutivo.....	322
IV.1.2.	El derecho de defensa en el marco de los procedimientos administrativos (el debido proceso adjetivo).....	325

IV.1.3.	La motivación fundada de las decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo.....	326
IV.1.4.	La eficacia, eficiencia y economía de las decisiones estatales .....	326
IV.1.5.	La publicidad y transparencia de los actos de gobierno .....	327
IV.2.	Los tipos de participación .....	327
IV.3.	El acceso a la información como presupuesto esencial de la participación. La ley 27.275 .....	328
IV.4.	El bloque normativo sobre el derecho de participación. Sus déficits. La crisis del modelo y la necesidad de su reformulación .....	334
IV.5.	Las técnicas de participación en particular (el decreto 1172/2003) .....	337
IV.6.	Otras técnicas de participación.....	339
V.	La eficiencia estatal. La informatización en el ámbito administrativo: la administración electrónica .....	339

## CAPÍTULO X

### EL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO

I.	Introducción .....	343
II.	Cuestiones previas en el ámbito del empleo público .....	344
II.1.	Consideraciones previas.....	344
II.2.	El carácter reglamentario o contractual del vínculo .....	345
III.	Los regímenes de empleo público .....	346
III.1.	El régimen marco de empleo público.....	346
III.2.	Los convenios colectivos de trabajo .....	351
III.3.	La Ley de Contrato de Trabajo .....	355
III.4.	El decreto 1109/2017.....	356
III.5.	Los estatutos especiales.....	356
IV.	El derecho a la estabilidad en la relación de empleo público. Otros derechos y obligaciones .....	357
IV.1.	Concepto y alcance .....	357
IV.2.	Un caso judicial paradigmático.....	359
IV.3.	El quiebre del derecho a la estabilidad. Las contrataciones sin solución de continuidad. El criterio de la Corte .....	361
V.	Los déficits del empleo público en nuestro país .....	367
V.1.	La falta de planificación de políticas públicas .....	367
V.2.	El problema del ingreso y ascenso.....	367
V.3.	Las contrataciones temporarias.....	368

V.4.	Los sistemas de perfeccionamiento.....	369
VI.	La responsabilidad de los agentes públicos. La responsabilidad penal, civil y administrativa .....	370

## CAPÍTULO XI

### EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.	Introducción .....	373
II.	El control de legalidad y oportunidad de las decisiones estatales. El caso del Defensor del Pueblo .....	374
III.	El modelo de control estatal sobre los aspectos legales, económicos, financieros y de gestión del Estado.....	375
III.1.	El control externo. La Auditoría General de la Nación.....	375
III.2.	El control interno. La Sindicatura General de la Nación.....	380
IV.	El control de los agentes públicos por comisión de delitos o irregularidades en el ejercicio de sus funciones .....	381
IV.1.	La Procuraduría de Investigaciones Administrativas.....	382
IV.2.	La Oficina Anticorrupción.....	383
IV.3.	La Ley de Ética Pública .....	383

## CAPÍTULO XII

### LOS BIENES DEL DOMINIO ESTATAL

I.	El concepto de bienes del dominio público. Los bienes del dominio privado. El poder regulatorio.....	385
II.	La afectación y desafectación.....	388
III.	Los caracteres y privilegios .....	390
IV.	El uso de los bienes del dominio público .....	391

## CAPÍTULO XIII

### LAS ACTIVIDADES ESTATALES DE INTERVENCIÓN

I.	Introducción .....	393
II.	Regulación estatal, servicio público y fomento: su régimen constitucional.....	397
III.	El poder de regulación y ordenación. Evolución histórica. Desarrollo conceptual.....	400

IV.	El poder de regulación y ordenación. Su dispersión entre los poderes estatales .....	406
V.	Los límites del poder estatal de regulación y ordenación .....	407
VI.	Los deberes y obligaciones .....	409
VII.	Los medios de policía en tiempos de normalidad .....	410
VII.1.	Las regulaciones. Prohibiciones temporales, suspensiones y reducciones materiales. Las órdenes .....	410
VII.2.	Las restricciones sobre el derecho de propiedad .....	413
VII.2.1.	Las servidumbres .....	414
VII.2.2.	La ocupación temporánea .....	415
VII.2.3.	La expropiación .....	416
VII.3.	Las sanciones administrativas. Las bases constitucionales y legales. Los principios. El procedimiento. Las relaciones especiales de sujeción .....	421
VII.4.	La coacción estatal .....	430
VII.5.	Un caso paradigmático: la Ley de Abastecimiento .....	431
VIII.	Las excepciones al poder de policía estatal. Las vías de escape .....	435
VIII.1.	Las técnicas de habilitación .....	435
VIII.2.	La desregulación y las técnicas de autorización por silencio... ..	437
IX.	El poder de regulación y ordenación en situaciones de emergencia. El criterio legislativo y judicial. El alcance del control .....	438

## CAPÍTULO XIV

### LAS ACTIVIDADES ESTATALES DE PRESTACIÓN. EL SERVICIO PÚBLICO

I.	Las distinciones entre el poder estatal de regulación y los servicios estatales .....	449
II.	Las funciones estatales. Los servicios sociales y los servicios públicos... ..	450
III.	El desarrollo histórico del concepto de servicio público. Los elementos constitutivos. Su crisis. Su rescate: el reconocimiento normativo .....	451
IV.	Los fundamentos del servicio público .....	453
IV.1.	La titularidad del Estado .....	453
IV.2.	El monopolio .....	455
IV.3.	Los servicios de interés público .....	455
IV.4.	Las <i>public utilities</i> .....	456
IV.5.	Conclusiones .....	456
V.	El concepto de servicio público. Sus propiedades más relevantes... ..	457
VI.	El régimen jurídico del servicio público .....	464
VII.	Los caracteres del servicio público .....	466

VIII.	El órgano competente para crear, regular, explotar y extinguir el servicio .....	467
IX.	La gestión del servicio público .....	468
IX.1.	La gestión estatal y mixta.....	469
IX.2.	Las privatizaciones.....	470
IX.3.	El proceso de reestatizaciones .....	471
X.	Los marcos de regulación. El control de los servicios públicos privatizados.....	471
X.1.	El marco regulatorio.....	472
X.2.	Los entes reguladores .....	476
XI.	Las concesiones de los servicios públicos .....	479
XII.	Las tarifas de los servicios. Las tarifas sociales.....	483
XIII.	La renegociación de los contratos de privatización de los servicios públicos .....	490
XIV.	La situación del usuario. Sus derechos .....	492
XV.	La participación en los servicios públicos.....	497

CAPÍTULO XV

LAS ACTIVIDADES ESTATALES DE PROMOCIÓN  
O FOMENTO

I.	Las actividades de fomento. Su delimitación. La multiplicidad de técnicas y regímenes .....	501
II.	El régimen jurídico básico. La distorsión de la competencia .....	503

CAPÍTULO XVI

LA TEORÍA DE LAS FORMAS EN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO. EL ACTO ADMINISTRATIVO,  
EL REGLAMENTO, EL HECHO, LAS VÍAS DE HECHO,  
EL SILENCIO Y LAS OMISIONES

I.	Introducción .....	507
II.	El acto administrativo .....	508
II.1.	El concepto .....	508
II.2.	El análisis de otros actos estatales y su calificación jurídica ...	513
III.	Los elementos del acto administrativo .....	516
III.1.	Los elementos esenciales del acto .....	517

	III.1.1.	Competencia.....	518
	III.1.2.	Causa .....	520
	III.1.3.	Objeto .....	521
	III.1.4.	Procedimiento .....	522
	III.1.5.	Motivación .....	523
	III.1.6.	Finalidad.....	528
	III.1.7.	Forma.....	529
	III.1.8.	Los otros elementos del acto. La voluntad del agente .....	529
	III.2.	Los elementos accesorios del acto.....	535
	III.3.	La notificación del acto.....	538
IV.		Los caracteres del acto administrativo.....	538
	IV.1.	La presunción de legitimidad.....	539
	IV.2.	El carácter ejecutorio del acto .....	542
	IV.3.	El carácter no retroactivo.....	544
V.		Los modos de extinción del acto administrativo .....	545
	V.1.	La revocación del acto administrativo.....	545
	V.1.1.	La revocación de los actos ilegítimos (regulares e irregulares) en la LPA.....	546
	V.1.2.	La revocación de los actos estatales por inoportunidad, falta de mérito o inconveniencia.....	550
	V.2.	La caducidad del acto administrativo .....	551
	V.3.	Las nulidades del acto administrativo.....	552
VI.		El régimen de nulidades de los actos administrativos.....	552
	VI.1.	El régimen de las nulidades en el derecho civil (viejo Código Civil) y en el nuevo Código Civil y Comercial .....	553
	VI.2.	El régimen de nulidades en el derecho público.....	556
	VI.2.1.	Los actos administrativos nulos de nulidad absoluta y los actos anulables de nulidad relativa...	557
VII.		Los vicios del acto administrativo .....	560
	VII.1.	Los vicios en el elemento competencia.....	560
	VII.2.	Los vicios en el elemento causa .....	561
	VII.3.	Los vicios en el elemento objeto .....	562
	VII.4.	Los vicios en el elemento procedimiento.....	564
	VII.5.	Los vicios en el elemento motivación.....	566
	VII.6.	Los vicios en el elemento finalidad.....	571
	VII.7.	Los vicios en el elemento forma.....	572
	VII.8.	Los vicios en la voluntad.....	572
VIII.		El principio básico sobre las nulidades .....	575
IX.		Los efectos de las nulidades.....	575
X.		El saneamiento y conversión del acto administrativo .....	575
XI.		El plazo de prescripción de las acciones de nulidad de los actos.....	576
XII.		Las nulidades manifiestas y no manifiestas .....	577

XIII.	La distinción entre el derecho privado y público.....	579
XIV.	El hecho administrativo .....	581
XV.	Las vías de hecho.....	582
XVI.	El silencio y las omisiones estatales .....	584
XVII.	El acto administrativo de alcance general .....	586
XVII.1.	El concepto de acto administrativo de alcance general y su distinción con el acto de alcance particular .....	586
XVII.2.	El procedimiento de elaboración de los actos de alcance general (reglamentos).....	587
XVII.3.	El régimen jurídico de los reglamentos.....	588
XVII.3.1.	La inderogabilidad singular de los reglamentos...	588
XVII.3.2.	La aplicación de la LPA a los reglamentos.....	589
XVII.3.3.	La impugnación de los reglamentos .....	589
XVII.3.4.	La legitimación en el trámite de impugnación de los reglamentos.....	590
XVII.3.5.	Los efectos de la revocación y declaración judicial de nulidad de los reglamentos.....	590

## CAPÍTULO XVII

### LA TEORÍA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

I.	Introducción .....	593
II.	El concepto de contrato administrativo.....	595
II.1.	El criterio general .....	595
II.2.	Nuestro criterio.....	597
III.	Las cláusulas exorbitantes .....	597
IV.	Los contratos privados del Estado.....	601
V.	Los principios en materia contractual .....	603
VI.	El régimen jurídico de los contratos en el derecho positivo .....	608
VI.1.	El régimen general y los regímenes especiales.....	608
VI.2.	Los contratos excluidos del derecho administrativo.....	613
VII.	Los elementos de los contratos .....	613
VII.1.	La competencia y capacidad en el ámbito contractual.....	614
VII.1.1.	La competencia.....	614
VII.1.2.	La capacidad .....	616
VII.2.	El objeto de los contratos.....	617
VII.2.1.	Las facultades y deberes del Estado contratante...	618
VII.2.2.	Los derechos y deberes del contratista .....	619
VII.3.	El procedimiento contractual.....	621
VII.3.1.	Los pasos en el procedimiento contractual.....	622

	VII.3.2.	La redacción de los pliegos.....	622
	VII.3.3.	El procedimiento de selección .....	625
	VII.3.4.	El llamado .....	631
	VII.3.5.	La presentación de las ofertas .....	632
	VII.3.6.	La apertura de las ofertas .....	633
	VII.3.7.	La preadjudicación.....	634
	VII.3.8.	La adjudicación .....	635
	VII.3.9.	El perfeccionamiento del contrato.....	636
	VII.4.	La causa y motivación de los contratos .....	636
	VII.5.	La finalidad de los contratos .....	638
	VII.6.	Las formas de los contratos .....	638
VIII.		La ejecución de los contratos y sus efectos respecto de terceros.....	640
	VIII.1.	Las cláusulas exorbitantes en el trámite de ejecución de los contratos.....	640
	VIII.2.	La interpretación de los contratos .....	642
	VIII.3.	El cumplimiento de las obligaciones.....	644
	VIII.4.	La dirección del contrato .....	645
	VIII.5.	La excepción de incumplimiento contractual .....	646
	VIII.6.	El régimen sancionador.....	647
	VIII.7.	La modificación del contrato por razones ajenas a las partes (revisión contractual).....	648
		VIII.7.1. El hecho del príncipe.....	649
		VIII.7.2. La teoría de la imprevisión.....	649
		VIII.7.3. La modificación del contrato por el Estado contratante ( <i>ius variandi</i> ) .....	652
IX.		La extinción de los contratos .....	657
	IX.1.	La resolución contractual por caso fortuito o fuerza mayor....	658
	IX.2.	La resolución del contrato por actos del Estado no contratante (hecho del príncipe).....	660
	IX.3.	La resolución del contrato por hechos naturales (imprevisión).....	661
	IX.4.	La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.....	661
	IX.5.	La revocación por razones de ilegitimidad .....	663
	IX.6.	La rescisión por incumplimiento de las obligaciones del contratista .....	664
	IX.7.	La rescisión del contrato por razones imputables al Estado ...	665
	IX.8.	El pacto comisorio en el derecho público .....	666
	IX.9.	Las otras causales de extinción .....	669
X.		La impugnación de los contratos .....	669
XI.		La participación en los procedimientos contractuales .....	670
XII.		La transparencia y eficiencia en las contrataciones del Estado.....	671

XIII.	Los contratos alternativos. El régimen de las asociaciones público-privadas. Las contrataciones electrónicas.....	672
	XIII.1. Los antecedentes.....	672
	XIII.2. El nuevo modelo contractual .....	673
	XIII.3. Las contrataciones electrónicas y la incorporación de los objetivos ambientales y sociales .....	677
XIV.	Las contrataciones en periodos de emergencia.....	678

## CAPÍTULO XVIII

### LA TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I.	Introducción .....	681
II.	Breve explicación sobre la ley 26.944.....	683
III.	Las omisiones del legislador federal (el caso administrativo no previsto). Su resolución por aplicación analógica del Código Civil y Comercial .....	685
IV.	Breve explicación de la responsabilidad estatal en el sistema jurídico interamericano .....	686
V.	Los presupuestos de la responsabilidad del Estado por sus actividades ilícitas.....	690
	V.1. El fundamento de la responsabilidad estatal (la falta de servicio).....	690
	V.2. El factor de imputación de las conductas dañosas.....	692
	V.2.1. La teoría del órgano.....	692
	V.2.2. La titularidad o guarda de las cosas .....	694
	V.3. El daño o lesión resarcible.....	696
	V.4. El nexo causal .....	698
	V.5. El factor de atribución.....	705
	V.6. El caso especial de las omisiones estatales .....	709
VI.	El criterio de la Corte sobre la responsabilidad estatal y su evolución .....	710
	VI.1. La irresponsabilidad del Estado (antes de 1933).....	710
	VI.2. La responsabilidad del Estado en términos indirectos y subjetivos (1933 a 1985).....	711
	VI.3. La responsabilidad del Estado en términos directos y objetivos (1985 en adelante).....	713
	VI.4. La responsabilidad del Estado por omisión. El factor subjetivo en el pensamiento de la Corte .....	716
	VI.5. La responsabilidad del Estado por omisión en el cumplimiento de sus deberes de seguridad vial.....	722
VII.	La responsabilidad estatal por sus actividades lícitas .....	725

VIII.	El alcance de la indemnización. El daño emergente y el lucro cesante.....	730
IX.	La responsabilidad por actividad judicial .....	734
IX.1.	La responsabilidad <i>in procedendo</i> . El caso de la prisión preventiva .....	734
IX.2.	La responsabilidad <i>in iudicando</i> .....	738
IX.3.	La responsabilidad por demoras en la tramitación de los procesos judiciales.....	741
IX.4.	El criterio legislativo.....	743

## CAPÍTULO XIX

### LAS SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

I.	La legitimación. Las categorías clásicas. El criterio del legislador ....	745
II.	La legitimación en el proceso judicial y en el procedimiento administrativo.....	747
III.	El criterio judicial.....	747
IV.	La Reforma Constitucional de 1994 .....	748
V.	El criterio de la Corte: el caso “Halabi” y los fallos posteriores.....	749
V.1.	El caso “Halabi” .....	749
V.2.	Los casos posteriores a “Halabi”. El contorno y alcance del criterio de la Corte respecto de los afectados y las asociaciones intermedias.....	751
V.2.1.	Caso “ADC” (2010).....	751
V.2.2.	Caso “Cavalieri” (2012) .....	752
V.2.3.	Caso “PADEC” (2013).....	753
V.2.4.	Caso “Roquel” (2013) .....	754
V.2.5.	Caso “Unión de Usuarios y Consumidores c. Telefónica Comunicaciones Personales SA” (2014) .....	754
V.2.6.	Caso “Universidad Nacional de Río Cuarto” (2014).....	755
V.2.7.	Caso “Consumidores Financieros Asociación Civil c. La Meridional” (2014) .....	756
V.2.8.	Caso “Consumidores Financieros Asociación Civil c. Prudencia Cía. Argentina de Seguros” (2014).....	758
V.2.9.	Caso “Kersich” (2014).....	759
V.2.10.	Caso “Asociación Protección de Consumidores del Mercado Común del Sur” (2015).....	760
V.2.11.	Caso “CEPIS” (2016) .....	762
V.2.12.	Caso “Abarca” (2016) .....	763
V.2.13.	Caso “Matadero Municipal” (2019).....	764

V.3.	La creación del Registro de Procesos Colectivos .....	765
VI.	Los aspectos más controvertidos del nuevo modelo .....	767
VII.	Nuestro criterio .....	771
VII.1.	El aspecto objetivo .....	772
VII.2.	El aspecto subjetivo.....	773
VII.3.	Los trazos del nuevo modelo.....	774

## CAPÍTULO XX

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I.	Introducción .....	777
II.	Procedimiento y proceso .....	778
III.	Una nueva concepción sobre el procedimiento en el marco del Estado social y democrático de derecho .....	778
IV.	El procedimiento general. La ley 19.549 y el decreto reglamentario...	781
V.	Los procedimientos especiales.....	782
VI.	Los aspectos del procedimiento.....	784
VI.1.	Los principios .....	784
VI.1.1.	La impulsión e instrucción de oficio (inc. a)]. La caducidad del procedimiento. La verdad jurídica objetiva .....	784
VI.1.2.	La celeridad, economía, sencillez y eficacia (inc. b)] .....	786
VI.1.3.	El principio del informalismo a favor del particular (inc. c)] .....	787
VI.1.4.	El debido proceso adjetivo (inc. f)]. El derecho a ser oído. El patrocinio letrado. El derecho a ofrecer, producir y controlar las pruebas. El derecho a una decisión fundada. El derecho a una decisión en tiempo razonable. El derecho a recurrir las decisiones estatales. La teoría de la subsanación .....	787
VI.1.5.	Los otros principios .....	792
VI.2.	El órgano competente .....	792
VI.3.	El expediente administrativo .....	793
VI.3.1.	El expediente administrativo, su inicio y las reglas básicas de tramitación.....	793
VI.3.2.	La presentación de escritos en el trámite administrativo.....	794
VI.3.3.	La firma y el domicilio.....	794
VI.4.	Las partes .....	795
VI.4.1.	Las partes: capacidad y legitimación .....	795

	VI.4.2.	La pluralidad de partes .....	798
	VI.4.3.	La representación de las partes .....	798
VI.5.		Los plazos. La suspensión e interrupción .....	799
VI.6.		La prueba .....	801
	VI.6.1.	La prueba documental .....	803
	VI.6.2.	La prueba de informes .....	803
	VI.6.3.	La prueba testimonial .....	804
	VI.6.4.	La prueba pericial.....	804
	VI.6.5.	La prueba confesional.....	805
	VI.6.6.	Los alegatos.....	805
VI.7.		La dirección del procedimiento.....	805
VI.8.		Las vistas y notificaciones en el procedimiento adminis- trativo .....	806
	VI.8.1.	Las vistas del expediente.....	806
	VI.8.2.	Las notificaciones .....	807
VI.9.		Las medidas cautelares en el marco del procedimiento.....	809
VI.10.		La conclusión del procedimiento. Los modos normales y anormales. El desistimiento, la renuncia y la caducidad.....	810
VII.		Los procedimientos de impugnación de las decisiones estatales .....	812
	VII.1.	Introducción. Los principios en conflicto. El marco consti- tucional .....	812
	VII.2.	El cuadro introductorio .....	814
	VII.3.	El principio general del agotamiento de las vías administra- tivas: el reclamo administrativo previo. Las excepciones .....	815
	VII.4.	Las pretensiones de impugnación de los actos administra- tivos de alcance particular.....	818
	VII.4.1.	El régimen general de los recursos.....	818
	VII.4.2.	El recurso de reconsideración .....	821
	VII.4.3.	El recurso jerárquico .....	822
	VII.4.4.	El recurso dealzada.....	824
	VII.4.5.	El recurso de queja .....	825
	VII.4.6.	El recurso de revisión .....	826
	VII.4.7.	Los recursos extemporáneos. La denuncia de ilegitimidad .....	827
VII.5.		Las pretensiones de impugnación de los reglamentos .....	829

## CAPÍTULO XXI

### EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

I.		El proceso contencioso administrativo.....	831
	I.1.	Concepto y principios.....	831

I.2.	El mayor obstáculo al acceso judicial en el marco del proceso contencioso: el carácter revisor del proceso.....	832
I.3.	La representación del Estado en juicio.....	833
II.	El régimen jurídico aplicable.....	835
III.	Las cuestiones propias del proceso contencioso administrativo .....	836
III.1.	La legitimación .....	836
III.2.	La competencia contencioso-administrativa .....	837
III.3.	La habilitación de la instancia.....	839
III.3.1.	El trámite de admisibilidad de las acciones judiciales contra el Estado .....	840
III.3.2.	El agotamiento de la vía administrativa.....	841
III.3.3.	El plazo de caducidad .....	842
III.3.4.	El cómputo del plazo de caducidad .....	843
III.3.5.	Los supuestos de suspensión e interrupción de los plazos .....	844
III.4.	El plazo para oponer excepciones y contestar demanda.....	844
III.5.	Las medidas cautelares.....	845
III.5.1.	El desarrollo en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos .....	846
III.5.2.	El marco jurídico anterior a la ley 26.854.....	847
III.5.3.	El régimen jurídico vigente. Su inconstitucionalidad .....	847
III.5.4.	La aplicación de la ley 26.854 al amparo. Las medidas cautelares y la percepción de las rentas públicas. Las medidas cautelares sobre los bienes o recursos del Estado .....	853
III.5.5.	Las medidas cautelares y el agotamiento de las vías administrativas. El pedido cautelar previo y obligatorio ante la Administración Pública.....	855
III.5.6.	La medida cautelar de suspensión de los actos estatales .....	856
III.5.7.	Las medidas cautelares de no innovar.....	860
III.5.8.	Las medidas cautelares innovadoras (medidas positivas). Los requisitos. El carácter restrictivo (el deber cierto y específico; el incumplimiento claro e incontestable; y la posibilidad fuerte sobre la existencia del derecho controvertido) .....	861
III.5.9.	Las medidas cautelares y su coincidencia con la pretensión principal.....	863
III.5.10.	El carácter unilateral o bilateral de las medidas cautelares. El criterio legal. El informe previo y su trámite. El plazo. Las excepciones. Las medidas interinas.....	864
III.5.11.	Las contracautelas. El Código Procesal Civil y Comercial. La ley específica.....	865

III.6.	El trámite de ejecución de sentencias contra el Estado .....	866
III.6.1.	El carácter declarativo de las sentencias condenatorias de dar sumas de dinero .....	867
III.6.2.	El carácter ejecutivo de las sentencias que condenan al Estado a dar sumas de dinero .....	867
III.6.3.	Los mecanismos de restricción del carácter ejecutivo de las sentencias condenatorias .....	868
III.7.	Otras cuestiones procesales .....	872
III.7.1.	La prueba .....	872
IV.	Las acciones especiales .....	873
IV.1.	La acción de amparo .....	874
IV.2.	La acción de amparo por mora .....	876
IV.3.	La acción de lesividad .....	879
IV.4.	Los recursos directos .....	879
V.	Los medios alternativos de resolución de conflictos .....	881
V.1.	El arbitraje .....	881
V.2.	El arbitraje internacional .....	883
V.3.	La mediación .....	884

## APÉNDICE

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN .....	885
BIBLIOGRAFÍA GENERAL .....	903