**DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Bolilla 1**

1. **La función administrativa: a) Concepciones subjetivas u orgánicas; b) El criterio objetivo o material; c) Otras teorías.**

Concepciones subjetivas u orgánicas: consideran a la función administrativa como toda o la mayor parte de la actividad que realiza el Poder Ejecutivo y los órganos y sujetos que actúan en su esfera. Tiene en cuenta el órgano que realiza la función (teoría de la división de poderes de Montesquieu).

Hay quienes incluyen dentro del concepto de Administración actividades que materialmente no son administrativas (actividad reglamentaria y actividad jurisdiccional), aun cuando reconocen al mismo tiempo, que la Administración no constituye la única actividad que ejerce el Poder Ejecutivo, pues también tiene atribuida la función de gobierno.

El criterio objetivo o material: Considera el contenido del acto sin reparar en el órgano que lo cumple, reconociendo las actividades materialmente administrativas no sólo del Poder Ejecutivo, sino también de los órganos legislativo y judicial. En el aspecto finalista, debe orientarse en la realización del bien común.

La función administrativa en sentido material, puede ser definida como aquella actividad que en forma inmediata, permanente, concreta, práctica y normalmente espontánea desarrollan los órganos estatales para alcanzar el bien común, conforme a regímenes jurídicos de derecho público.

Otras teorías: existen otras posturas, como la llamada concepción residual, para la cual la Administración era toda aquella actividad que restaba luego de excluir a las funciones legislativa y jurisdiccional. Otro criterio denominado mixto (similar al residual) sostiene que como la función administrativa no se realiza por ningún órgano en forma excluyente y dado que no se le reconoce un contenido propio que la tipifique, ella debe definirse como toda la actividad que desarrollan los órganos administrativos (con exclusión de la que implica a los actos institucionales o de objeto privado) y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales.

1. **Función jurisdiccional de la Administración Pública. Problemática de su validez constitucional y eventuales requisitos. Jurisprudencia.**

Función jurisdiccional: los integrantes de la Administración pública (p.ej.: entes regulatorios) pueden realizar la función jurisdiccional bajo ciertas circunstancias, y el Poder Judicial puede controlarla a través del “control judicial suficiente”.

Según algunos autores, el art 109 de la Constitución Nacional no prohíbe a la administración ejercer funciones jurisdiccionales, lo que este artículo prohíbe son las funciones judiciales, no las jurisdiccionales. Es decir que dentro de la función jurisdiccional habría 2 especies: judicial y administrativa. Entonces, se infiere que excepcionalmente la administración pública puede ejercer funciones jurisdiccionales en causas contencioso-administrativas, pero siempre dentro de ciertos límites:

Requisitos:

1. otorgamiento de las funciones jurisdiccionales por ley formal;
2. justificación razonable del otorgamiento de las funciones;
3. garantías formales de independencia e imparcialidad para los integrantes del órgano administrativo;
4. control judicial suficiente, medido con arreglo a las siguientes pautas:
5. naturaleza del derecho individual invocado;
6. índole y magnitud de los intereses públicos comprometidos;
7. carácter de la organización administrativa establecida para garantizarlos; y
8. complejidad de la materia sobre la que verse la función.

Jurisprudencia: La Corte ha precisado que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos ha de quedar sujeto a "control judicial suficiente" y que el alcance de este control "no depende de reglas generales u omnicomprensivas sino que ha de ser más o menos extenso y profundo según las modalidades de cada situación jurídica".

Al respecto, ha señalado que: "control judicial suficiente quiere decir: a) reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubiesen elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial".

1. **El régimen exorbitante como nota peculiar del Derecho Público. Contenido actual del régimen exorbitante: Las prerrogativas de la administración. Las garantías del administrado: clasificación y enumeración. Tratamiento en la Ley 19.549.**

La exorbitancia del derecho administrativo deriva, hoy en día, de la especificidad de su contenido equilibrado de prerrogativas y garantías (tanto procesales como sustanciales) y de su carácter de derecho común de la Administración Pública, ámbito excluido en principio, de la órbita propia del derecho privado.

Las potestades o prerrogativas del poder público son poderes o facultades especiales utilizados para satisfacer inmediatamente el bien común; y las garantías de los particulares o administrados son creadas para contrarrestar, de algún modo, ese poder del Estado, con el interés privado (ej.: garantía de igualdad, de propiedad, principio de legalidad, etc.). La denominación de régimen exorbitante se mantiene sólo en un sentido convencional que ya no responde a su significado originario, pues su contenido se integra, además de las prerrogativas de poder público, con las garantías que el ordenamiento jurídico instituye a favor de los particulares para compensar el poder estatal y armonizar los derechos individuales con los intereses públicos que persigue el Estado, cuya concreción está a cargo de la Administración Pública. De este modo, el régimen exorbitante se configura como el sistema propio y típico del derecho administrativo.

Las prerrogativas de la administración. Se pueden dividir en sustanciales y procesales:

* + - * Sustanciales: creación unilateral y presunción de legitimidad de sus actos; ejecutoriedad de éstos; potestad de volver sobre ellos por razones de ilegitimidad o inoportunidad; régimen privilegiado de los contratos y bienes
      * Procesales: agotamiento de la instancia administrativa previa a la demanda judicial; plazos breves de caducidad para accionar judicialmente contra el Estado; mayor plazo para el cumplimiento de ciertas cargas procesales; incomparecencia personal de determinados funcionarios en el juicio contencioso administrativo; efectos declarativos de la sentencia; régimen especial de ejecución de las sentencias que condenan al Estado a dar sumas de dinero; posibilidad de demandar la invalidez de sus actos.

Las garantías del administrado. También se pueden clasificar en sustanciales y procesales:

* + - * Sustanciales: el principio de juridicidad; la propiedad; la igualdad; la razonabilidad del actuar administrativo; el acceso a la Justicia; responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.
      * Procesales: la consideración del administrado como colaborador de la administración, a causa de la anterior garantía un formalismo moderado, un concepto amplio de legitimación y el debido procedimiento previo a todo acto administrativo, que incluye el debido proceso adjetivo.

Tratamiento en la ley 19.549. En esta ley trata:

- El Debido proceso adjetivo (art. 1 inc. f). Este principio se relaciona con la garantía de defensa en juicio y contiene una serie de formas procesales cuyo fin es proteger el bien común sin violar intereses de los particulares:

1. Derecho a ser oído: la Administración no puede decidir (es decir emitir el acto) sin antes escuchar a la parte interesada (por medio de pruebas o alegatos) o sin darle la posibilidad de expresarse sobre el mérito de la decisión (a través de recursos y reclamos).
2. Derecho a ofrecer y producir pruebas: la finalidad es descubrir la veracidad de los hechos que hacen a la cuestión planteada. Tanto el particular como la Administración (de oficio) tienen derecho a ofrecer y producir las que crean convenientes (ya sean pericial, documental, testimonial, etc.). La Administración solamente podrá negarse a hacer efectiva la prueba ofrecida por el particular, cuando esta sea claramente irrazonable (debiendo fundamentar su rechazo).
3. Derecho a una decisión fundada: la decisión que tome la Administración debe expresar los fundamentos de la emisión del acto, debiendo ser fundada, a fin de resolver todas las pretensiones de las partes (ya que se aplica el principio de congruencia).
   * + - Gratuidad del procedimiento. A partir del principio de gratuidad del procedimiento administrativo, y salvo que una norma exprese lo contrario, el procedimiento es gratuito (no hay condena en costas, ni tasas o impuestos) y el particular no está obligado a hacerse representar profesionalmente por un abogado (salvo cuando se debatan cuestiones jurídicas) para que todos los afectados tengan la posibilidad de reclamar sin que la falta de dinero o de abogado sea un impedimento.
       - Sencillez, rapidez y eficacia del procedimiento (art. 1 Inc. b y 5 del reglamento de la LNPA). A través de este principio se quiere lograr usar el tiempo y los medios de la mejor manera posible a través de diferentes facultades dadas a la Administración.
4. **Régimen exorbitante y contratos administrativos: enumere y explique las prerrogativas estatales y las garantías del contratista en la contratación pública.**

Potestades del Estado:

* + - * 1. El principio de la continuidad en la ejecución: Es uno de los principios generales que rigen la ejecución de los contratos administrativos, y tal vez el que más influencia tiene en ella; es aquel según el cual la administración pública tiene el derecho de exigir a su cocontratante particular la continuación, en toda circunstancia, de la ejecución del contrato, de modo que éste, en principio, no se vea interrumpido por ninguna causa, y cuyo fundamento reside en la finalidad de interés público que es propia de estos contratos, y en la posición de subordinación que mantiene el cocontratante particular en la relación contractual establecida con la administración.
        2. La potestad de dirección y control: Otra de las consecuencias que se derivan de la finalidad que es propia de todo contrato administrativo y de la posición de subordinación que en ellos tiene el cocontratante particular, es la de que en esos contratos la administración pública tiene facultades de dirección y control sobre la forma y modo como dicho contratante cumple las obligaciones a su cargo.

Es que la administración no puede permanecer ajena a la manera como va desarrollándose un contrato administrativo, a la forma como van cumpliéndose las prestaciones, ya que esas condiciones y circunstancias, por vincularse con el interés público, son de vital importancia.

* + - * 1. El principio de mutabilidad: Los contratos administrativos presentan la singularidad de que en ellos una de las partes contratantes (la administración pública) tiene la posibilidad de modificar unilateralmente sus términos, afectando de ese modo la ejecución de esos contratos y variando las prestaciones debidas por el contratante particular. Esta prerrogativa, exorbitante del derecho privado, encuentra su fundamento y razón de ser en la exigencia, que pesa permanentemente sobre la administración, de la necesaria atención del interés público, confiado a su custodia y gestión.
        2. La potestad rescisoria: Otra de las singularidades que caracterizan a los contratos administrativos y a sus modos de ejecución, es la presencia en ellos de otra potestad de la administración pública, en virtud de la cual ésta tiene la prerrogativa de disponer, en todo momento y de manera unilateral, la rescisión de esos contratos.

Se trata de una potestad exorbitante del derecho privado, y que encuentra también su fundamento en la finalidad esencial de los contratos administrativos y, en general, de todo el accionar administrativo, es decir, en las exigencias del interés público.

* + - * 1. La potestad sancionatoria: De nada serviría que la administración pública tuviera, en el proceso de ejecución de los contratos administrativos, un poder de dirección y control de esa ejecución, si en forma correlativa no tuviera, también, la potestad de sancionar las faltas en que incurra el cocontratante particular, ya sea al transgredir lo establecido en el contrato o al no acatar o desatender las órdenes de servicio e instrucciones que se le impartan, en razón del contrato o de los poderes o facultades que le son propios dentro de la relación contractual administrativa. En consecuencia, junto al poder de dirección y control, y aun como una consecuencia necesaria de él, está el de sancionar, que aparece como la expresión máxima del estado de subordinación en que se halla, dentro del contrato administrativo, quien acepta contratar con la administración pública.

Garantías del contratista:

El contratista frente al contrato tiene el principio de riesgo y ventura.

Frente a este principio hay a favor del contratista las siguientes figuras jurídicas:

* 1. Doctrina del hecho del príncipe: Existen casos en que el Estado indirectamente influye en romper la ecuación del contrato para un interés general. En esta situación el contratista tiene derecho a pedir la resolución del contrato. El hecho del príncipe: caso fortuito, fuerza mayor o acto de autoridad.
  2. Teoría de la imprevisión: Se supone que hay una alteración de la ecuación financiera del contrato sin ponerlo en caso de incumplimiento, lo cumple en forma más onerosa, esto ocurre por causas posteriores al contrato, deben haber sido imprevisibles, deben ser por situaciones ajenas a las partes. Se indemniza al particular en forma equivalente a la alteración de la ecuación financiera (en Chile se acepta esta teoría).
  3. Teoría de la fuerza mayor o caso fortuito: Las cosas perecen para su dueño, pero cuando concurre un hecho imprevisto sin culpa de la parte que lo invoca hay una situación diversa. La teoría de los riesgos en la licitación se debería incumplir el contrato, pero no se puede hacer por interés público. Se da un derecho de indemnización al particular. Si el caso fortuito o fuerza mayor fuera de cargo del contratista este tomaría un seguro y carga al seguro a la licitación.
  4. Teoría de la cláusula de revisión del precio: En el pliego de condiciones se establece un sistema de revisión del precio, un reajuste frente al alza que dependerá del costo de la vida.

**Bolilla 2**

**Bolilla 3**

1. **Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo.**

Esta clase de reglamentos se halla constituida por aquellas normas generales que dicta el Poder Ejecutivo y, en general, la Administración sobre materias que pertenecen a su zona de reserva. En su dictado, el gobierno y la Administración no aplican una ley, sino que directamente interpretan y aplican la Constitución.

El concepto de reglamento autónomo se vincula con la llamada zona de reserva de la Administración, cuya titularidad está a cargo del Poder Ejecutivo. Alguna doctrina afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay una zona de reserva de la Administración en la cual el Poder Legislativo carece de imperio.

Otra corriente doctrinaria sostiene la ausencia de una zona de reserva de la Administración: interpreta que la competencia para dictar reglamentos autónomos desaparece si el Congreso decide reglar las instituciones, teniendo el Poder Legislativo amplias facultades, dado que el artículo 75, inciso 32 CN lo faculta a hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

Para los sostenedores de la “zona de reserva” la citada disposición constitucional no puede invocarse para facultar al Congreso a dictar normas sobre materias claramente atribuidas por la Constitución al Poder Ejecutivo.

1. **Reglamentos autónomos y de ejecución: conceptos, fundamentos normativos, límites, diferencias entre ambos.**

Reglamentos de Ejecución: son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades normativas propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Se trata de una actividad normativa secundaria respecto de la actividad primaria que es la ley. Las normas reglamentarias integran la ley, siendo castigada su violación con las sanciones previstas para el caso de incumplimiento de ésta.

En el orden nacional, la Constitución (art. 99, inc. 2) establece que corresponde al Presidente de la Nación expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

Sólo pueden reglamentarse aquellas leyes cuya aplicación corresponde al Poder Ejecutivo. Las normas de derecho privado son aplicadas directamente por los particulares, correspondiendo su aplicación en caso de controversia a los tribunales federales, nacionales o provinciales; en consecuencia, el Poder Ejecutivo carece de competencia para reglamentar las disposiciones de los Códigos Civil o Comercial, con excepción de los aspectos donde su aplicación le ha sido encomendada (inscripciones de operaciones inmobiliarias o de actos registrables en general, etc.).

La reglamentación de una ley no puede prescribir cargas u obligaciones que por su naturaleza sólo puedan ser dispuestas por la ley en sentido formal.

1. **Desarrolle los requisitos sustanciales y formales de validez y los límites y control con relación a los reglamentos de necesidad y urgencia.**

El art. 99, inc. 3 CN establece que el Poder Ejecutivo no puede dictar disposiciones de carácter legislativo, siguiendo así la teoría de Montesquieu de la división y control recíproco entre poderes. Pero también da excepciones a ese principio general de división de poderes: el Poder Ejecutivo podrá dictar reglamentos de necesidad y urgencia ante casos excepcionales en los que fuera imposible aplicar el mecanismo de la Constitución Nacional para sancionar leyes (es decir que existan razones de necesidad y urgencia) y siempre que los temas de esos reglamentos no sean sobre materia penal, tributaria, electoral, de partidos políticos.

Requisitos:

* + - * Ser aprobado por los ministros, conjuntamente con el Jefe de Gabinete.
      * Pasados 10 días de la emisión del decreto, el Jefe de Gabinete de Ministros deberá someterlo a una Comisión Bicameral Permanente, que tendrá 10 días para analizarlo y elevar un dictamen al plenario de cada Cámara para que lo traten expresamente.
      * El Congreso debe dictar una ley especial (con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) que exprese si el decreto es válido o no. El art. 82 manifiesta que no se acepta la sanción tácita del Congreso.

1. **Reglamentos Delegados: concepto. Régimen jurídico establecido en la Constitución Nacional y en la Ley 26.122.**

Concepto: reglamentos delegados, habilitados o de integración son los actos de alcance general normativo dictados por el Poder Ejecutivo o, eventualmente, por otro órgano de la Administración Pública, sobre materias propias de la competencia del Congreso, con base en la autorización previamente acordada por éste mediante una ley formal.

Régimen jurídico en la CN. El artículo 76 de la Constitución Nacional, consigna, como principio, la prohibición de la delegación legislativa, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La fijación como regla, de la improcedencia de la delegación legislativa, es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución, a tenor de cuyo párrafo segundo el Poder Ejecutivo no puede en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta a ciertas materias y a una situación y, en ambos casos, ejercitable con arreglo a límites materiales y temporales.

Régimen jurídico establecido por la ley 26.122: esta ley regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y la promulgación parcial de leyes, reglamentando la Comisión Bicameral Permanente. Esta Comisión está integrada por 8 diputados y 8 senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas. Tanto el quórum como la conformación del dictamen de la Comisión se conforman con la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Art. 11: Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no pueden ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Art. 12: El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

1. **Reglamentos de Necesidad y Urgencia: concepto. Régimen jurídico establecido en la Constitución Nacional y en la Ley 26.122.**

Concepto: son los que dicta el Poder Ejecutivo en los casos autorizados por la Constitución Nacional, sin que medie autorización o habilitación legislativa, para regular materias que son propias del legislador.

Régimen jurídico en la CN. El art 99 establece las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Art. 99 inc.3: (El Presidente) Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Régimen jurídico establecido por la ley 26.122: esta ley regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y la promulgación parcial de leyes, reglamentando la Comisión Bicameral Permanente. Esta Comisión está integrada por 8 diputados y 8 senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas. Tanto el quórum como la conformación del dictamen de la Comisión se conforman con la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Art. 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

Art. 17: Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional, tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

Art. 18: En caso de que el Jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del Jefe de Gabinete.

Art. 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la Comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los Capítulos I, II, III del presente Título.

Art. 20: Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

Art. 21: Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

Art. 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Art. 23: Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Art. 24: El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Art. 25: Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Art. 26: Las resoluciones de las Cámaras que aprueben o rechacen el decreto de que se trate, en los supuestos previstos en esta ley, serán comunicadas por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial.

1. **Régimen constitucional de la delegación legislativa: delegación preexistente a la reforma de 1994.**

El tratamiento de los reglamentos en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo signada, en la praxis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por tres elementos fundamentales:

* 1. una alta dosis de insinceridad jurídica en el encuadre otorgado por el Alto Tribunal de la Nación, a través de sus diversos pronunciamientos sobre el tema, a la realidad legislativa y reglamentaria que en estos debió juzgar, constituida, en rigor, por auténticas, propias y verdaderas delegaciones en el sentido que antes indicamos;
  2. una consecuente resistencia a llamar las cosas -las delegaciones que debía juzgar- por su nombre y, a partir de esa resistencia, el empleo de eufemismos (delegación impropia) dirigidos a encubrir la realidad que con sus fallos legitimaba; y
  3. finalmente, la articulación de una construcción conceptual confusa y gravemente apartada de nuestro régimen constitucional, pero, a nuestro juicio, funcional a la actitud insincera y eufemística indicada, al identificar el poder reglamentario del Congreso con el propio y específico del Poder Ejecutivo y derivar, a su vez, de esa identificación, la categorización histórica de los reglamentos delegados como una especie de los reglamentos ejecutivos.

**Bolilla 4**

1. **Actividad reglada, discrecional y conceptos jurídicos indeterminados. Conceptos y alcance del control judicial.**

En función de la forma en que se la regula, la función administrativa puede ser reglada o discrecional.

Actividad reglada: Cuando una norma jurídica predetermina la conducta que el órgano administrativo debe observar, se dice que su actividad es reglada. En este caso, el órgano no puede apartarse de lo que las normas le indican. Aquí, las normas fijan lo que deben hacer los órganos administrativos: dada una situación de hecho corresponde dictar tal acto administrativo. Un ejemplo típico lo brinda el derecho jubilatorio, cuyas normas establecen minuciosamente cuáles son los beneficios que corresponden a los afiliados según sus respectivas situaciones.

Actividad discrecional: Cuando el órgano puede decidir, según su leal saber y entender, si debe actuar o no y, en caso afirmativo, qué medidas adoptar, se dice que su actividad es discrecional. La discrecionalidad es una libertad, más o menos limitada, de apreciación del interés público a fin de valorar la oportunidad de la acción y de su contenido. La discrecionalidad es la libertad que el orden jurídico da a la Administración para la elección oportuna y eficaz de los medios y el momento de su actividad, dentro de los fines de la ley.

Conceptos jurídicos indeterminados: La ley regula toda la actividad administrativa, aunque tal regulación puede hacerse de una manera precisamente determinada o elásticamente indeterminada. Así, por ejemplo, cuando la norma impone conductas a un fin, por ejemplo utilidad pública, bien común, interés general, seguridad pública, justo precio, urgencia pública, costumbres públicas, etc., regula el obrar administrativo por medio de fórmulas jurídicas indeterminadas en su ejecución, pero precisadas en su orientación.

La diferencia entre la discrecionalidad y la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados estriba en que en la primera, la Administración, es libre y actúa a voluntad para elegir entre esos medios, entre esas posibilidades fijadas por ley. En estos supuestos cualquier solución que adopte dentro de esas posibilidades será jurídicamente irreprochable.

Por el contrario, tratándose de conceptos jurídicos indeterminados, la elección no es libre, o al menos no es absolutamente libre entre varias posibilidades, sino que trata de la aplicación forzada de las medidas administrativas inferidas en la solución final-justa señalada por la ley.

Alcances del control judicial: el Poder Judicial puede revisar el ejercicio de las facultades regladas y también si se han transgredido o no los límites a las facultades discrecionales, salvo que haya una norma legal que lo excluya.

El juez controla en sentido amplio la legitimidad del acto administrativo en cualquiera de sus aspectos, sea como ejercicio de facultad reglada o como ejercicio de facultad discrecional; pero no podrá, sin embargo, anular un acto por considerarlo meramente inoportuno o inconveniente: sólo cuando lo estime ilegítimo puede hacerlo. La administración, en cambio, puede revocar sus propios actos tanto si los considera ilegítimos como si los reputa meramente inconvenientes; a ella no la limita el mismo principio que rige la revisión judicial.

**Bolilla 5**

**Bolilla 6**

1. **Personas jurídicas públicas y privadas: criterios de distinción.**

La noción jurídica de “persona”, su caracterización, la determinación y explicación de su naturaleza propia, así como su clasificación, son cuestiones que atañen al derecho civil, donde son objeto de un minucioso estudio, que el derecho administrativo no puede sino aceptar y aplicar.

El CC, art. 30 determina: “son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones”, condición que les es otorgada por las leyes, y cuya capacidad o incapacidad nace de esa facultad, que las mismas leyes les conceden o niegan.

Las personas, así entendidas y definidas, pueden ser distinguidas en dos grandes grupos, a saber: por un lado, las personas de existencia visible o personas naturales, que son todos los seres humanos, sin excepción, cuya existencia comienza desde que han sido concebidas en el seno materno; por el otro, las personas de existencia ideal o personas morales, que son todos los entes capaces de adquirir y contraer obligaciones que no son personas de existencia visible, y a las cuales el propio CC art. 31 llama “personas de existencia ideal” o “personas jurídicas”.

Las personas jurídicas, finalmente, siempre según nuestro CC, pueden ser de carácter público o privado. Tienen carácter público el Estado nacional, las provincias, y los municipios, las entidades autárquicas, y la Iglesia Católica, mientras que tienen carácter privado, las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar (art. 33).

Toda la doctrina administrativa coincide en aceptar esa división, que responde, además, a una innegable realidad material, pero las divergencias aparecen cuando se trata de precisar sobre qué criterios o bases conceptuales debe fundarse la diferenciación y consecuentemente, cuáles son las notas caracterizantes que permiten calificar a una persona jurídica dada como pública o privada.

1. Criterio del origen de la persona jurídica. Este sistema reconoce que son personas jurídicas públicas las que han sido creadas por el Estado, por cualquiera de los medios viables para hacerlo, mientras que son personas jurídicas privadas aquellas que han sido creadas por los particulares, aun cuando esa decisión necesite ser aprobada, aceptada, o convalidada por el Estado.

Se ha señalado con razón que este criterio es, en sí mismo, insuficiente, ya que es posible comprobar la existencia de personas jurídicas públicas que no han sido creadas por el Estado, y la de entidades que son indudablemente privadas y que, no obstante, han sido originadas por él.

1. Criterio del fin público. En este sistema se entiende que son personas jurídicas públicas aquellas que persiguen un fin público, o, más precisamente, un fin de interés público; y que son personas jurídicas privadas que sólo tienen en mira la consecución de un mero interés privado o particular.

La noción del interés público, de tal modo, se constituye en un elemento esencial para la diferenciación, y siendo como es una idea de contenido variable, permitirá ir actualizando, en el tiempo, las bases para su aplicación.

Este es, sin lugar dudas, el método que mejor contribuye a fundar la diferenciación entre una y otra clase de personas jurídicas, y el que más adhesiones ha recibido.

1. Criterio de las prerrogativas de poder público. Según esta teoría lo que singulariza a las personas jurídicas públicas es la particularidad de que tienen y ejercen prerrogativas que son propias del poder público, y que las personas jurídicas privadas, en cambio, no tienen.

Esta solución, tomada aisladamente, no es enteramente satisfactoria, ya que aquí también es factible comprobar la existencia de personas públicas que no gozan de tales prerrogativas, y personas privadas que sí las tienen, como ocurre en el caso de concesionarios de servicios públicos.

1. Criterio del grado de control estatal. En este sistema, el elemento que se toma como base para distinguir las personas jurídicas públicas de las privadas, es el grado de intensidad del control o tutela que sobre dichas personas jurídicas ejerce el Estado, el cual, siendo muy intenso en el supuesto de las personas públicas, tiene mucho menor relieve en el de las personas privadas.

Dos circunstancias han contribuido a disminuir la importancia de este criterio. Una es la convicción de que el mayor o menor control que sobre las personas jurídicas lleva a cabo el Estado es, en realidad, consecuencia, y no causa, de su caracterización como públicas o privadas; el otro es el de las dificultades de su aplicación, ya que no se ha logrado precisar debidamente cuándo el control o tutela son intensos y cuándo menores, lo que torna prácticamente inaplicable el sistema, sobre todo en los casos marginales, que son, justamente, los que reclaman mayor precisión.

1. Criterio del servicio público. Según este sistema, son personas jurídicas públicas sólo aquellas que tienen a su cargo la prestación de un servicio público.

Como fácil resulta advertirlo, este criterio carece de verdadero asidero, no sólo porque existen numerosas personas jurídicas públicas que no llevan a cabo la presentación o atención de servicios de esa clase, sino porque, además, debe considerárselo subsumido dentro del criterio del fin público, del cual sería un resultado parcializado.

En conclusión, se puede aceptar que el criterio del fin público o de interés público es el que mejor servirá para determinar si una persona jurídica es pública o privada, a lo que contribuirá también eficazmente la aplicación de los restantes criterios, en cuanto estos últimos servirán para acentuar o reafirmar la conclusión a que con el otro se hubiera llegado.

1. **Entes públicos estatales y entes públicos no estatales: criterios de distinción.**

Al principio, las personas jurídicas públicas fueron entendidas y calificadas como personas jurídicas públicas estatales, aceptándose de ese modo un necesario parangón entre ambos conceptos: toda persona jurídica pública era estatal, y toda persona jurídica estatal era pública, lo cual implicaba, además su sometimiento prioritario y preponderante al derecho público.

La doctrina destacó la posibilidad de que existieran personas jurídicas públicas estatales, y personas jurídicas públicas no estatales, que no pertenecen a la colectividad, ni integran la administración pública, ya sea porque el legislador las creó con ese carácter, ya sea porque su propia naturaleza resulta incompatible con la calidad de estatal, lo cual no impide, sin embargo, que tales personas jurídicas sean públicas y estén regidas, en todo o en gran parte, por el derecho público.

Los criterios propuestos para diferenciar a una y otra clase de personas jurídicas públicas, son los siguientes:

* 1. Sistema de la satisfacción de fines específicos del Estado. Según este criterio, son personas jurídicas públicas estatales aquellas que tienen como objetivo la satisfacción de fines específicos del Estado, es decir, propios de éste, mientras que son personas jurídicas públicas no estatales las que no persiguen el logro de finalidades específicas del Estado, aún cuando las que pretenden alcanzar sean de interés general. Así ocurriría, por ejemplo, en el caso de aquellas entidades públicas que desarrollan actividades de tipo comercial o industrial.
  2. Sistema que atiende al origen del capital de la entidad. Para quienes propugnan este sistema, la nota que permite diferenciar y clasificar a una persona jurídica pública como estatal o no estatal es el origen y la composición de su capital. Si éste pertenece o ha sido suministrado íntegramente por el Estado, la entidad es estatal; si el capital pertenece o ha sido suministrado total o parcialmente por personas privadas, la entidad es no estatal. Se ha señalado, con razón, que este sistema no suministra un criterio de diferenciación cierto, ya que una u otra forma de integración del capital (total o parcialmente proveniente del Estado o aun totalmente proveniente de personas privadas) puede darse tanto en el caso de personas jurídicas públicas estatales o no estatales, citándose, en apoyo de esta objeción, la situación de las Cajas Nacionales de Previsión.
  3. Sistema que atiende al encuadramiento orgánico de la entidad. Finalmente, se ha sostenido que una persona jurídica pública es estatal cuando pertenece y está incluida dentro de los cuadros que componen la administración pública, siendo no estatal en el caso contrario. Este criterio no aparece, tampoco, como suficientemente claro y categórico, máxime si se recuerda que en muchos supuestos no es fácil concluir si una entidad determinada está o no incluida realmente en la administración pública, sin perjuicio de que pueda estar o no incluida en los cuadros orgánicos de ésta.

Todo lo dicho pone de manifiesto que la diferenciación de las personas jurídicas públicas en estatales y no estatales, no obstante aparecer como atrayente y fundada, es en realidad bastante confusa, máxime si se considera que los criterios puntualizados para distinguir una y otra clase de entidades se superponen o coinciden, en gran parte, con los que se aplican para diferenciar las personas jurídicas públicas de las privadas, y a los cuales ya nos referimos en el parágrafo anterior.

Es por eso que distintos autores destacan que la distinción no puede fundarse en uno sólo de los elementos propuestos, sino más bien en varios o en todos ellos, aún cuando esa coincidencia no se extienda a la determinación de cuáles deben ser ellos.

Dentro de esa tónica, se ha sostenido que las personas jurídicas públicas no estatales presentan los siguientes caracteres: a) por lo común, su creación resulta de la ley; b) persiguen fines de interés público, que no son fines específicos del Estado; c) pueden gozar de ciertas prerrogativas de poder público; d) el Estado ejerce sobre ellas y su actividad un control intenso; e) su capital y sus recursos provienen, principalmente y por lo general, de las personas que están afiliadas o incorporadas a ellas; f) las personas que se desempeñan en esas entidades no son agentes públicos; g) sus decisiones y resoluciones no son actos administrativos, aún cuando tales entidades puedan estar sometidas, con mayor o menor preponderancia, al derecho público.

1. **Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica. Clases. Creación: competencia. Origen. Régimen jurídico de la entidad autárquica. Modificaciones de su status y órgano competente para disponer la extinción de la entidad.**

Condición Jurídica. Las entidades autárquicas son personas jurídicas estatales, exclusivamente administrativas, es decir, entes descentralizados con funciones administrativas o de gestión de servicios públicos. En otros términos, por entidad autárquica debe entenderse a toda persona jurídica pública estatal, con aptitud legal para administrarse a sí misma de acuerdo con la norma de su creación, que cumple fines públicos específicos.

Caracteres (elementos). Del concepto precedentemente dado, pueden extraerse los rasgos esenciales de tales entidades:

* + - * son personas jurídicas públicas estatales, que integran los cuadros de la Administración Pública;
      * realizan fines públicos, propios del Estado;
      * su competencia o capacidad jurídica importa la de "administrarse" a sí mismas, conforme a la norma que las origina, bajo un régimen íntegramente de derecho público y
      * son creadas siempre por el Estado.

Clases. Dentro de la aparente uniformidad del régimen del ente autárquico, cabe distinguir las siguientes modalidades:

1. Entidades autárquicas que cumplen funciones administrativas. Tienen por objeto la satisfacción de un fin estatal de orden netamente administrativo. Sería el caso de los llamados entes regulatorios. También, dentro de esta clasificación, puede citarse la Biblioteca Nacional, de conformidad con las disposiciones del decr. 1386/96.
2. Entidades autárquicas que inciden en la economía. Tienen poder de intervención en un sector del sistema económico; se las denomina también autarquías económicas y pueden clasificarse en:
3. Autarquías de crédito con intervención empresarial en el proceso económico, más por acción que por regulación normativa.
4. Entes autárquicos que se dedican a la prestación de algún servicio público, pero que no intervienen ni regulan directamente el sistema económico.
5. Entes autárquicos de fomento a un sector de la economía o de la industria.

Origen: Las entidades autárquicas surgen atento a que la administración pública fue aumentando su campo de acción y necesitando mas entes especializados que cumplieran diversas funciones y la manera más ordenada eran que esos entes estuvieran desvinculados de la administración centralizada pero sin descuidar sus objetivos y bajo la vigilancia del estado.

Régimen jurídico. Modificaciones de si status y órgano competente para disponer la extinción de la entidad.

No existe en nuestro derecho un régimen jurídico único que establezca las pautas y principios a que deberán ajustarse la constitución, desarrollo, gestión y extinción de las entidades autárquicas, razón por la cual en todos los casos debe atenerse, en cuanto a su régimen jurídico, a lo previsto en la ley o decreto de creación y en el estatuto orgánico del ente.

se puede realizar una descripción de su régimen sobre sus notas comunes: a) procedimientos y recursos: se aplican las normas establecidas en la ley 19.549, debiéndose respectar las disposiciones generales del P.E.; b) actos unilaterales y contratos: a las entidades autárquicas se le aplican los mismos principios que rigen la actividad de la Administración Central; c) personal: la relación del personal con la entidad autárquica es considerara como de empleo o función pública; d) bienes: las entidades pueden ser titulares de bienes del dominio público; e) transacción: el estatuto orgánico de la entidad autárquica puede acordarle la respectiva atribución. Tanto la modificación de su status como también su extinción sólo está autorizada al órgano competente para crear la respectiva entidad (P.E. o Congreso Nacional) salvo norma en contrario. Disuelta la entidad, los bienes, en principio, pasan al Estado, que dispondrá de ellos en la forma establecida por la legislación.

1. **Discusión doctrinaria sobre el órgano competente para la creación de entidades autárquicas. Respuesta legislativa.**

La Constitución no estableció la competencia para crear entidades autárquicas a ninguno de sus órganos. Esto originó en la doctrina una discusión referente a cuál es el órgano que conserva el poder o atribución residual para crear una entidad autárquica. Las posturas son:

1. La facultad para disponer la creación del ente autárquico pertenece al Congreso. El principal argumento que se esgrime a favor de la exigencia de la ley formal para fundar una entidad autárquica, es que la atribución del Parlamento tiene su apoyo en lo dispuesto en el art. 75, inc. 20 CN, que estatuye que corresponde al Congreso "crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones".
2. La creación de entidades descentralizadas pertenece al ámbito de la llamada “zona de reserva de la Administración” (o del Poder Ejecutivo, después de la reforma constitucional) enmarcada por el artículo 99, inc. 1 CN).
3. La creación de las entidades autárquicas es de competencia concurrente. Le corresponde al Poder Ejecutivo en virtud del art. 99, inc. 1 CN, por ser el responsable político de la administración general del país, y al Poder Legislativo, en tanto es el órgano responsable de la asignación presupuestaria y tiene la facultad de crear y suprimir empleos. Según este criterio las formas serían:

* Por "ley formal" del Congreso de la Nación. La creación del ente descentralizado debe hacerse por ley en los supuestos en que la Constitución Nacional lo exige expresamente. Este es el caso de creación de las Universidades Nacionales, que debe efectuarse por ley.
* Por "decreto" del Poder Ejecutivo. También las entidades autárquicas pueden ser creadas por decreto del Poder Ejecutivo, por cuanto el presidente de la Nación "es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país" (art. 99, inc. 1, CN).

Respuesta legislativa: el congreso, al dictar el Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos se ubica en la postura de las competencias concurrentes, al reconocer un amplio control por parte del Ejecutivo sobre los actos de los entes descentralizados, cuando éstos no fueren creados por el Congreso en ejercicio de sus expresas facultades constitucionales.

1. **Teorías sobre la atribución de conductas al Estado: teoría del mandato, teoría de la representación legal; teoría del órgano.**

Teoría del mandato: como natural resultado de la influencia del derecho privado, inicialmente se reconocía que las personas físicas que actuaban como agentes del Estado eran simples mandatarios de la persona jurídica estatal, la cual, a su vez, era quien había otorgado ese mandato, es decir, era el mandante. De ese modo, y tal como ocurre en todo mandato, los actos de los agentes estatales podían ser imputados al Estado y obligarlo.

Sin embargo, a pesar de la aparente corrección y simplicidad de esta explicación, pronto se hizo evidente que ella se fundaba en una contradicción inicial, que fue imposible salvar. En efecto, si el Estado era una personalidad jurídica carente de voluntad y querer propios, no se podía entender cómo podía haber otorgado el primer mandato y constituido su primer mandatario, ya que en ese momento no existía ninguna persona física que pudiera, en su nombre, otorgar aquél acto inicial.

Teoría de la representación: o de la representación legal, asentada en principios extraídos igualmente del derecho civil, según la cual las personas jurídicas, y entre ellas el Estado, al carecer de voluntad, son representadas por las personas físicas a las cuales se atribuye esa función. La ley, al crear una persona jurídica, determina quiénes serán sus representantes, o al menos precisa cómo serán designados tales representantes. La representación tiene lugar, de esa manera, del mismo modo y con los mismos efectos como se lleva a cabo la representación de un menor o de un insano, y con el objeto de suplir su incapacidad, haciendo que los actos del representante sean tomados como actos del propio representado, al cual obligan.

La teoría de la representación se hace pasible de las mismas críticas efectuadas en torno de la teoría del mandato, pues no da razón de cómo puede ser que el Estado, careciendo de voluntad, pudo haber llegado a designar a sus primeros representantes.

Teoría del órgano: parte del supuesto innegable de que la voluntad es un atributo propio e inherente a las personas físicas, las cuales son las únicas realmente capaces de querer, motivo por el cual, al disponerse la organización del Estado, se previó qué personas físicas tendrán el encargo de expresar una voluntad que sería imputada al ser colectivo, al Estado. Esas personas son los órganos de voluntad de la persona colectiva, de la persona jurídica, mediante los cuales ésta puede querer jurídicamente.

El órgano, así entendido, no es un ente extraño a la persona jurídica, ni un sujeto diferente de ella, sino que, al contrario, forma parte de ella. El órgano nace con la persona jurídica, siendo uno de sus elementos constitutivos, y es el instrumento o el medio para que exprese su voluntad y actúe.

1. **Principios generales de la organización administrativa: competencia, jerarquía centralización y descentralización. Concepto y características de cada uno.**

Los principios jurídicos de la organización administrativa, al articular a los órganos ordenadamente, les permiten cumplir con los fines que les corresponden dentro de la organización.

Competencia: se la puede entender como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a un ente u órgano del Estado, conforme con la doctrina que utiliza el término en un sentido genérico al comprender en él no sólo la aptitud legal de obrar de los órganos, sino, también, de los entes; o, según otra orientación, como el círculo de atribuciones de un órgano en su relación con los demás, postura, ésta, que emplea la palabra capacidad para referirse a los fines de las personas y que excluye, respecto de ellas, el uso del término competencia.

Jerarquía: Es el vínculo piramidal de la interrelación que guardan los órganos administrativos, en relación de subordinación, coordinación y supraordinación.

La Administración se organiza piramidalmente por vía de diferentes líneas que conducen a un mismo centro. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de Administración unidos por la identidad de la materia, pero diferenciados por la competencia que tienen en esa materia. En razón de esa diferente competencia ocupan un grado jerárquico. El grado jerárquico es la situación o posición de cada órgano en una línea jerárquica.

Con estos dos principios se responde al qué y al quién en la organización dinámica de la Administración. En otras palabras, la organización de la Administración Pública es piramidal, encontrándose en la punta el Presidente de la Nación. El órgano superior ejerce un control jerárquico sobre el inferior.

Centralización: importa reunir varias materias en un centro común, e implica necesariamente dependencia de un poder central. Los órganos que integran la Administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema.

En la centralización la actividad administrativa se realiza directamente por el órgano u órganos centrales que actúan como coordinadores de la acción estatal, cuyas facultades importantes las llevan a cabo los órganos superiores de la Administración. El ejemplo típico es el ministerio.

Descentralización: Tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, entes autárquicos, Banco Nación y Universidades Nacionales.

Las entidades descentralizadas deben ser creadas o autorizadas por ley cuando tienen participación estatal y están sujetas al control jerárquico institucional, que constitucionalmente recae en la órbita del Poder Ejecutivo, a través del jefe de gabinete. También pueden ser creadas por decreto.

1. **La competencia como principio de la organización administrativa: clases y caracteres.**

Clases: Las clasificaciones más frecuentes respecto de la competencia son las siguientes:

* 1. En razón de la materia. Atiende al conjunto de poderes, facultades y atribuciones que le corresponden a un ente u órgano, en razón de la naturaleza de las funciones o cometidos asignados.
  2. En razón del territorio. Toma en cuenta el ámbito espacial en que el órgano o ente puede válidamente desplegar el ejercicio de sus atribuciones.
  3. En razón del tiempo. Esta clasificación responde al hecho de que el ejercicio de la aptitud legal del órgano o ente estatal, en algunas ocasiones, puede estar condicionado por el tiempo, sea para el comienzo de su desenvolvimiento o bien para su cese.
  4. En razón del grado. Se vincula con la ubicación que el órgano tenga en la jerarquía administrativa, y su alcance varía, por lo general, en relación proporcionalmente inversa a la distancia que separe al órgano del jerarca máximo.

Caracteres: El análisis de la institución en la doctrina y en el derecho positivo permite deducir sus caracteres fundamentales, que son los siguientes:

* 1. Es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal en base al principio de la especialidad
  2. En principio, resulta obligatoria, cuando el órgano o ente tenga el deber de efectuar la actividad, dentro de las atribuciones conferidas;
  3. Es improrrogable, lo cual se funda en la circunstancia de hallarse establecida en interés público por una norma estatal.
  4. Es irrenunciable, perteneciendo al órgano y no a la persona física que lo integra.

Los principios de obligatoriedad e improrrogabilidad han sido recogidos por la LNPA.

1. **La competencia como principio de la organización administrativa. La delegación y la avocación.**

Delegación: consiste en la transferencia parcial del ejercicio de la competencia de un ente u órgano a otro ente u órgano, de donde se genera, respectivamente, la delegación intersubjetiva e interorgánica.

Conforme a la ley, la delegación no requiere autorización legislativa; es suficiente la habilitación "normativa", de modo que, en el marco de aquélla, un reglamento puede operar como fuente de competencia para delegar, o de competencia delegada.

Avocación: es el acto por el cual un superior jerárquico (o titular de una relación de tutela) asume el conocimiento o la decisión de un asunto que corresponde al ámbito de la competencia de un inferior o ente sujeto a su tutela; la LNPA la habilita como principio, a menos que una norma expresa disponga lo contrario. Y el artículo 2° del Reglamento determina, por su parte, que aquélla procede a menos que una norma hubiere atribuido competencia exclusiva al inferior, norma ésta que no comprende al propio Presidente de la Nación.

1. **La jerarquía como principio jurídico de la organización administrativa: concepto y consecuencias.**

Concepto (ver punto 17). De la relación jerárquica se extraen una serie de consecuencias que son:

1. La posibilidad de que el superior jerárquico dirija e impulse la acción del inferior.
2. La facultad de dictar normas de carácter interno, de organización o de actuación. Atribución del superior para nombrar a los titulares de los órganos inferiores, así como para formalizar los contratos en la rama concreta de su competencia y cuantas vicisitudes de la vida administrativa correspondan.
3. Posibilidad de suplir, según los casos, a los órganos inferiores.
4. Aptitud para delegar competencia y avocarse a ella.
5. Facultad de control por parte del superior, bien sobre los actos a través de recursos, bien sobre los propios titulares.
6. Facultades de resolver las competencias y conflictos que se produzcan entre órganos inferiores.
7. **Concepto y características de: concentración y desconcentración. Ventajas e inconvenientes.**

La concentración y la desconcentración, en el campo de la organización administrativa, atañen a la manera o forma como se organiza una persona pública estatal.

La concentración y la desconcentración, en consecuencia, no deben ser confundidas ni relacionadas, específicamente, con la centralización y descentralización, ya que como principios de organización pueden ser aplicadas en uno u otro caso, indistintamente, pudiendo por ello existir órganos centralizados que están sujetos a desconcentración, y órganos descentralizados que responden, en cambio, a los principios de concentración.

Esta situación se comprende aún mejor, si se advierte que mientras que la centralización y la descentralización producen y afectan las relaciones interadministrativas, la concentración y la desconcentración se refieren a las relaciones interorgánicas, o sea, a las que se producen dentro de un mismo órgano o ente.

La concentración existe en aquellos casos en que las facultades de decisión han sido atribuidas solamente a los órganos superiores de la administración directa (centralizada) o de los entes que componen la administración indirecta (descentralizada). La ventaja es que puede prestarse un mejor servicio y se hace economía; y la desventaja que todo el poder puede quedar limitado en un sector pequeño.

Inversamente, cuando esas facultades de decisión están también atribuidas, a otros órganos inferiores de la administración centralizada, o a otros componentes inferiores dentro de un mismo ente descentralizado, cabe concluir que se está frente a supuestos de desconcentración. La ventaja es que descomprime al órgano central, ya que los problemas locales lo resuelven agentes del ente local que están cerca y conocen el problema con solución rápida; y la desventaja es que el órgano central se debilita, puede que se prioricen intereses locales sobre los del país.

**Bolilla 7**

1. **Control interno de la Administración Pública: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).**

Es una entidad con personería jurídica propia, y autarquía administrativa y financiera, dependiente del presidente de la Nación. Es un órgano normativo de supervisión y coordinación que tiene a su cargo el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependen del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

El control que aplique y coordine la Sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Entre sus funciones se encuentran: dictar y aplicar normas de control interno; vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación; poner en conocimiento del presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

La Sindicatura General podrá requerir de la Contaduría General de la Nación y de los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia, la información que le sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades del sector público nacional prestarán su colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave.

Además, deberá informar: al presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia; a la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la Sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control; y a la opinión pública, en forma periódica.

**Bolilla 8**

1. **Concepto de acto administrativo. Enumeración y descripción de sus elementos esenciales y accidentales o accesorios.**

Concepto. La noción de acto administrativo comprende toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto.

Elementos esenciales: La existencia del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos elementos esenciales: competencia, objeto, voluntad, forma y causa o motivación, los cuales deben concurrir simultáneamente de acuerdo con el modo requerido por el ordenamiento jurídico. Caso contrario se afecta la validez del acto.

1. Competencia: es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes.
2. Objeto: es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina. El objeto tiene que ser determinado, cierto, posible y lícito. El acto debe decidir, certificar o registrar todas las cuestiones propuestas en el curso del procedimiento.

El objeto comprende: las materias que necesariamente forman parte del acto y sirven para individualizarlo (contenido natural); las cuestiones mandadas a contener por imperio de la ley (contenido implícito), y las cláusulas que la voluntad estatal pueda introducir adicionalmente en forma de condición, plazo y modo (contenido eventual).

1. Voluntad: Concurren en la voluntad administrativa elementos subjetivos (intelectivos de los órganos-individuos) y objetivos (normativos procesales). Así, la voluntad del acto administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador, con la finalidad concreta de interés público o bien común que por el acto se persigue. Por ello, los "vicios de la voluntad" pueden aparecer tanto en la misma declaración (formalmente), en el proceso de producción de dicha declaración (objetivamente), como en la voluntad intelectual (subjetivamente) del funcionario que produjo la declaración. Debe manifestarse sin los vicios de error, dolo o violencia.
2. Forma: el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa. Es decir, el modo de exteriorización de la voluntad administrativa.

La omisión o incumplimiento parcial de las formas de instrumentación (escritura, fecha, firma, etc.) o de las formas de publicidad (notificación), puede afectar en distintos grados la validez del acto, según la importancia de la transgresión. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. La publicación no suple la falta de notificación. La falta de publicación no vicia al acto.

1. Causa o Motivación: es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan "considerandos". La constituyen, por tanto, los "presupuestos" o "razones" del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión.

Elementos accesorios (accidentales o eventuales): la condición, el modo y el plazo. Estos, aunque no afectan su existencia, sí conciernen a su eficacia. Estos elementos pertenecen al cuándo y al cómo de la producción de los efectos jurídicos del acto.

* Condición: Por ella se entiende el acontecimiento futuro e incierto al cual se subordina el nacimiento o extinción de los efectos del acto administrativo, lo cual da origen, respectivamente, a la condición suspensiva o resolutoria. Cierta doctrina considera que la condición suspensiva no es válida en DA, alegando que el respectivo acto debe emitirse conforme a una situación de hecho actual y no futura, puesto que de lo contrario existiría un vicio en la causa, al faltar los antecedentes de hecho que justifican su emisión.

Sin embargo, se considera que la condición suspensiva es procedente en el DA, donde comúnmente en ciertas relaciones se subordina el comienzo de los efectos del acto al dictado de otro acto futuro e incierto, como acontece en materia de aprobación.

En este último caso, si existiera un vicio en el acto que la dispone, tal defecto no incide en la validez del acto aprobado, es necesario que se subsane el vicio o defecto existente en el acto de aprobación.

* Modo: consiste en una carga u obligación que se le impone al particular administrado, que la Administración puede discrecionalmente incluir o no, pero que no existiría si la respectiva cláusula accesoria no hubiera sido establecida. Suele ser común la inclusión de cláusulas modales en determinadas contrataciones administrativas (ej.: construcción de un hospital por parte del contratista de una obra pública que se realizara en sitios alejados de los centros urbanos).
* Plazo: indica el instante de tiempo en que el acto comienza a producir efectos jurídicos, o bien, el momento en que los mismos cesan. Con referencia a estos dos tipos de plazo, se habla de un término inicial, en el primer supuesto, y de un término final en el segundo.

1. **Notificación de los actos administrativos: ¿es un requisito de validez o de eficacia de los actos administrativos? Posiciones doctrinarias, regulación de la LNPA. Consecuencias de admitir una u otra postura ante una notificación inválida.**

La necesidad de que todo acto administrativo sea dado a conocer a quien lo afecta, en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, ha hecho nacer la exigencia de la publicidad como una garantía jurídica para la protección de los administrados, la certeza y seguridad de las relaciones jurídicas.

En materia de publicidad del acto administrativo, se dan 2 posturas:

* Una postura tradicional considera que la publicidad es un requisito que hace a la eficacia del acto. Se sostiene, de esta manera, que un acto puede ser válido en el sentido de que reúna todos los elementos esenciales, pero al propio tiempo ineficaz, si no ha sido dado a publicidad. La publicidad haría estrictamente a la eficacia del acto y no a su validez.
* Otra postura sostiene que la publicidad, en cuanto constituye un requisito de exteriorización de la voluntad administrativa, configura un recaudo inherente al elemento forma. Si la publicidad aparece exigida por el ordenamiento jurídico y no se cumple con tal requisito, es evidente que el acto como tal, no habrá nacido. Si por el contrario, la publicidad se observa, pero en forma defectuosa, el acto será inválido, siempre que la irregularidad tenga trascendencia jurídica suficiente.

Regulación de la LNPA: esta prescribe que la notificación del acto puede realizarse por diferentes medios: a) por la notificación del particular en el expediente administrativo, dejándose constancia expresa con justificación de la identidad del interesado; b) por la presentación espontánea del administrado de la cual surja que se ha tomado conocimiento fehaciente del respectivo acto; c) por cédula diligenciada conforme al procedimiento que prescribe el CPCCN; d) por telegrama colacionado, con aviso de entrega; e) por oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción; f) por carta documento o por los medios que indique la autoridad postal y g) también en forma verbal, cuando el acto no se encuentre documentado por escrito.

Consecuencias: la primera postura admite la validez del acto luego de producirse la notificación. Para la segunda, si el acto no ha sido notificado es nulo

1. **El acto administrativo y su condición instrumental. Consecuencias.**

El problema básico en esta cuestión consiste en determinar si los documentos que emanan de funcionarios públicos en ejercicio de la función administrativa asumen el carácter de instrumentos públicos, con las consecuencias que el CC les asigna en cuanto a su valor probatorio. Sobre este punto, el art. 979, inc. 2, del CC dispone que constituyen instrumentos públicos los que extendieren los escribanos o funcionarios públicos en la forma que las leyes hubieren determinado.

La cuestión estriba entonces en determinar qué se entiende por instrumento extendido por funcionario público en la forma que las leyes hubieren determinado. La doctrina ha dicho que, por una razón elemental de lógica, tal norma debe ser interpretada en forma restrictiva y que si bien todos los documentos administrativos son susceptibles de integrar, en principio, el género documentos públicos, sólo cuando la ley les atribuya ese carácter (estableciendo las formalidades del caso) podrá atribuirse carácter de instrumento público a tales documentos.

1. **Acto administrativo y acto institucional. Conceptos, diferencias, control judicial.**

El acto institucional es producto de la llamada función gubernativa o política y engloba la actividad de los órganos superiores del Estado respecto de aquellas relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones esenciales que organiza la Constitución, tanto en el plano de Derecho Público interno como en el concerniente al Derecho Internacional Público.

La característica típica del acto institucional es la circunstancia de que constituye un acto que no produce efectos jurídicos directos en la esfera jurídica de los particulares o administrados, operando consecuencias respecto de órganos del Estado (ej.: apertura de sesiones del Congreso) o entidades estatales (ej. intervención federal a las provincias).

Como consecuencia de ello, los particulares o administrados carecen de acción para demandar ante la justicia la anulación de tales actos que vinculan esencialmente órganos o entidades estatales, cuya supervivencia definitiva será determinada por otros órganos constitucionales a través del procedimiento que la misma Constitución establece (control de constitucionalidad).

**Bolilla 9**

1. **Nulidad absoluta y nulidad relativa de los actos administrativos. Régimen de la LNPA.**

El acto administrativo tiene que satisfacer todos los requisitos relativos al objeto, competencia, voluntad y forma, y producirse con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo.

La exclusión o inexistencia de los elementos esenciales o el incumplimiento total o parcial de ellos, expresa o implícitamente exigidos por el orden jurídico, constituyen la fórmula legislativa común para definir los vicios del acto administrativo.

Hay una relación de causa a efecto entre vicios y nulidades. Precisamente la nulidad es la consecuencia jurídica que se impone ante la transgresión al orden jurídico.

Los vicios se clasifican, según la gravedad e importancia que reviste la antijuridicidad en el caso concreto, en muy graves, graves, leves y muy leves.

Los vicios del acto administrativo, según su gravedad, afectan su validez. Es inválido el acto administrativo con vicios muy graves, graves y leves. El vicio muy leve no afecta la validez, sin perjuicio de la responsabilidad del agente público.

Los vicios que afectan la validez del acto administrativo producen como consecuencia jurídica su inexistencia, nulidad o anulabilidad.

Existen cuatro categorías de consecuencias jurídicas aplicables a los actos según el vicio de que adolezcan: anulabilidad art. 15, LNPA o "nulidad relativa" en la terminología de la CSJN; nulidad o "nulidad absoluta" según expresión de la Corte y de la LNPA (art. 14); nulidad constitucional o actos insanablemente nulos, conforme al art. 36 de la Constitución, e inexistencia.

La nulidad constitucional y la inexistencia corresponden al vicio muy grave, la nulidad al vicio grave y la anulabilidad al vicio leve.

1. **Nulidad absoluta y nulidad relativa en el derecho administrativo. Criterio de distinción y caracteres.**

Actos de nulidad absoluta (art. 14): el acto afectado de nulidad absoluta no goza de presunción de legitimidad por tener un vicio grave y debe ser revocado en sede administrativa de oficio –salvo que estuviere firme y consentido, con derechos subjetivos que se estén cumpliendo, en cuyo caso opera la revocación judicial-. Esta nulidad se da cuando el vicio afecta a los elementos esenciales del acto lesionando el orden y el interés público, por ello no es subsanable, la acción para demandar la nulidad es imprescriptible y su extinción produce efectos retroactivos.

Actos de nulidad relativa (art. 15): es aquel que tiene un vicio leve, no manifiesto que no afecta elementos esenciales del acto, es prescriptible y tiene cierta estabilidad (se presume legítimo, y por eso son tratados como válidos hasta que son anulados o revocados de oficio o a pedido de parte). Los actos pueden ser saneados a través de dos sistemas: -ratificación por el órgano superior y– confirmación por el órgano que dictó el acto.

1. **Vías de hecho administrativas. Noción conceptual.**

Concepto: las vías de hecho administrativas son los simples comportamientos materiales o físicos de las autoridades administrativas, que, sin alcanzar a configurar una declaración, implican una grosera o grave violación del ordenamiento jurídico. La lesión que la configura debe implicar un ataque efectivo, un comportamiento material, que como tal sea tangible, no bastando con la lesión potencial o una mera amenaza de sufrir perjuicio.

El ordenamiento no contempla la impugnación recursiva de las vías de hecho administrativas ni de los hechos administrativos, En estos casos, procederá, si se opta por la vía previa administrativa, innecesaria en los dos casos, acudir a la vía del reclamo prevista en el art. 30 LNPA.

En síntesis, el objeto de los recursos administrativos puede ser, en principio, la impugnación de cualquier clase de acto entendido éste en sentido genérico, como resultado del ejercicio de la función administrativa y no limitado al sentido técnico estricto que antes hemos expuesto. Es cierto, sin embargo, que la posibilidad de impugnar directamente por vía de recurso actos de alcance general está discutida; pero ello es posible en los casos de los actos generales normativos (reglamentos) autoaplicativos o también denominados “de directa aplicación”.

1. **Saneamiento del acto administrativo: ratificación y confirmación. La conversión**

El saneamiento del acto administrativo consiste en hacer desaparecer las causas del vicio del acto. Es realizado por el órgano que lo emitió o sus superiores, dependiendo esto de la gravedad del vicio.

Confirmación: Por confirmación del acto se entiende aquella especie de saneamiento por la cual la Administración o el administrado (en el acto administrativo bilateral, por ejemplo) proceden a subsanar el vicio que lo afecta.

Ratificación: es la confirmación por el superior de un acto viciado porque el órgano que lo dictó era incompetente en razón del grado. La ratificación del acto administrativo se asemeja a la aprobación, porque ambas son posteriores al acto. Sin embargo, se diferencian, pues mientras la aprobación se da a un proyecto de acto administrativo que aún no ha producido efectos jurídicos, la ratificación se da a un acto administrativo que producía efectos jurídicos, pero que estaba viciado.

Conversión: es una forma de subsanar la invalidez de un acto administrativo; consiste en el dictado de un nuevo acto administrativo a través del cual se declara la voluntad de aprovechar los elementos válidos que contenía el acto viciado, integrándolos en otro acto distinto y extinguiendo los elementos y cláusulas afectados de invalidez (absoluta o relativa).

1. **Régimen de la anulación de oficio del acto administrativo.**

La sanción de la LNPA introdujo, en el Derecho Administrativo federal, fundamentales regulaciones vinculadas a cuestiones de naturaleza sustancial en dicha disciplina, entre las cuales cabe mencionar la anulación del acto administrativo.

En tal sentido, después de considerar irregular al acto administrativo afectado de “nulidad absoluta”, y coincidiendo con la jurisprudencia de la CSJN, en la primera parte del art. 17 consagró expresamente el deber de “revocar” (“anular”) o sustituir, por razones de ilegitimidad, aun en sede administrativa, esa clase de actos.

Cabe destacar que si bien la ley no contempla expresamente la posibilidad de “modificar” el acto (por motivos de “ilegitimidad), tal posibilidad debe considerarse incluida no sólo por aplicación del principio según el cual quien puede lo más (en el caso, “revocar” o “sustituir”), puede lo menos (“modificar”), sino, además, porque la modificación es una modalidad de sustitución parcial.

Por ello, pues, debe entenderse que cuando hablamos de la anulación de oficio con referencia al texto legal, lo hacemos comprendiendo en su ámbito conceptual tanto la extinción propiamente dicha como la “sustitución” y “modificación” dispuesta por motivos de ilegitimidad.

**Bolilla 10**

1. **Desarrolle los caracteres de presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos.**

Presunción de legitimidad. Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de legalidad, de validez, de juridicidad, o pretensión de legitimidad.

Es una de las prerrogativas de que dispone la Administración y uno de los pilares del régimen administrativo.

Según la jurisprudencia, la presunción de legitimidad produce dos consecuencias importantes: la prohibición de que los jueces decreten de oficio la invalidez del acto administrativo y la necesidad de alegar y probar su ilegitimidad, ya que se trata de una presunción iuris tantum. Además tales actos deben ser obedecidos por los particulares.

Presunción de ejecutoriedad: Es la atribución que el ordenamiento jurídico, en forma expresa o razonablemente implícita, reconoce a la autoridad con funciones administrativas para obtener el cumplimiento del acto. La ejecución administrativa no podrá ser anterior a la notificación del acto.

En los regímenes democráticos, en donde la relación autoridad-libertad, mando-obediencia se desenvuelve con un razonable y justo equilibrio, el ordenamiento jurídico reconoce a la autoridad el privilegio o la prerrogativa de obtener el cumplimiento del acto administrativo sin recurrir al órgano judicial. Esto es así porque previamente atribuyó al órgano ejecutivo la competencia para gobernar, mandar, ejecutar y administrar, competencia imposible de imaginar sin la consiguiente fuerza para hacer cumplir u obtener, en última instancia, la ejecución coactiva del acto administrativo. Al mismo tiempo que reconoce la prerrogativa al Estado, reconoce la garantía al administrado, a través de la figura de la suspensión del acto administrativo.

**Bolilla 11**

1. **Revocación del acto administrativo irregular. Concepto. Procedencia. Consecuencias. Límites.**

Concepto: la revocación es la declaración unilateral de un órgano en ejercicio de la función administrativa por la que se extingue, sustituye o modifica un acto administrativo por razones de ilegitimidad. Puede ser total o parcial, con sustitución del acto extinguido o sin ella.

Jurídicamente se caracteriza porque se realiza a través de un acto administrativo autónomo o independiente. Es una nueva declaración, de un órgano en función administrativa, generadora de efectos jurídicos directos e inmediatos. Es obligatoria cuando se funda en razones de ilegitimidad.

Se distingue entre revocación y anulación de acuerdo con el órgano que dispone la extinción. Se denomina revocación a la que se opera en sede administrativa originada en razones de ilegitimidad. Se reserva el término anulación para nominar la extinción del acto ilegítimo dispuesto en sede judicial.

Procedencia: La revocación por razón de ilegitimidad procede en dos supuestos: por ilegitimidad originaria, es decir cuando el acto ha nacido viciado, y por ilegitimidad sobreviniente, cuando un acto nació válido y se torna inválido por un cambio en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto.

Consecuencias: Si la causal que genera la extinción del acto la constituye un vicio del acto administrativo, es decir cuando la revocación es por razones de ilegitimidad, los efectos del acto se retrotraen en principio al momento en que se dictó el acto que se invalida, lo cual constituye una lógica consecuencia de la postura que se ha sustentado al tratar los efectos de la invalidez administrativa. En principio, la revocación de actos inestables no es indemnizable.

Límites: La estabilidad del acto administrativo es un carácter esencial de él, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado. Pero hay actos administrativos que no gozan de estabilidad (p.ej. el acto adolece de un vicio de nulidad absoluta y el mismo no ha tenido principio de ejecución). Por lo cual son susceptibles de revocación por la Administración.

Régimen jurídico: Art 18 LNPA: *El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados*.

1. **Revocación de actos administrativos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Concepto. Procedencia. Consecuencias.**

Concepto: aparece como consecuencia de una modificación de la situación de interés público tenida en cuenta al dictar el acto, al producirse un cambio en las condiciones de hecho existentes. Su fundamento (que es similar a la expropiación, donde el interés privado cede frente al interés público por causa de "utilidad pública") da origen a la obligación de indemnizar al administrado que haya sufrido el correspondiente menoscabo patrimonial.

Procedencia: la facultad de revocar un acto en sede administrativa por razones de oportunidad, mérito o conveniencia no es enteramente discrecional. En tal sentido, mientras la norma no exija la concurrencia de condiciones de hecho específicas para que la Administración pueda revocar un acto, se exige para su procedencia:

* + - * Que el interés público sea de igual orden y naturaleza que el del acto objeto de la revocación.
      * que la Administración disponga de facultades genéricas en orden a la apreciación del interés público y de realizar actos administrativos en consecuencia.

Si la atribución de emitir el acto se hallare relacionada con el cumplimiento de condiciones de hecho específicas, la amplitud de las facultades de revocación se limitará a la inexistencia o desaparición de las condiciones a que estaba vinculado el dictado del acto administrativo.

Además hay que tener en cuenta las limitaciones establecidas para la delegación o habilitación legislativa (art. 76 CN). En tal sentido, si la revocación por oportunidad entraña el ejercicio de una potestad similar a la expropiatoria habrá que cumplir con el requisito constitucional que exige, en tales casos, el dictado de una ley declarativa que califique interés público que funda la revocación por razones de oportunidad, en virtud de la exigencia que prescribe el art. 17 CN.

Consecuencias: art. 18 LNPA autorizó este tipo de revocación en sede administrativa, con la obligación de indemnizar al particular o administrado los perjuicios que se le ocasionen.

1. **Revocación del acto administrativo por ilegitimidad sobreviviente o cambio de derecho objetivo.**

Cuando una ley en sentido material posterior al dictado del acto administrativo modifique las condiciones de legalidad del acto que regían hasta ese momento, tornándolo ilegítimo para el futuro como consecuencia del cambio que se opera en el derecho objetivo, la Administración puede proceder a revocar el acto, siempre que las disposiciones legales o reglamentarias que motivan la extinción revistan carácter de orden público, atribuyéndole la respectiva potestad y estableciendo el régimen indemnizatorio correspondiente.

La similitud que existe entre este tipo de extinción y la que se decreta por razones de interés público en función al cambio de las condiciones de hecho originariamente previstas (ya que también en la revocación por ilegitimidad sobreviniente está de alguna manera comprendido el interés público que aunque aparece de un modo genérico, no por ello pierde su naturaleza), lleva a un sector de la doctrina a incluirla dentro de la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Si bien este tipo de revocación se rige por los mismos principios que la extinción por causales de oportunidad, pensamos que no todo cambio del derecho objetivo autoriza a la Administración a revocar retroactivamente el acto por esta causal, que se limita a aquellas situaciones que de continuar presentes den lugar a una invalidez absoluta y sean incompatibles con el interés público legalmente calificado.

1. **Revocación de la autorización para construir: Distintos supuestos. Otros casos de revocación.**

Supuestos:

1. Revocación por ilegitimidad: en el caso de la autorización para construir la aplicación de ese criterio hace que la revocación por razones de ilegitimidad resulte improcedente en dos supuestos: a) cuando la obra comenzó a ejecutarse; b) si la obra fue levantada, finalizando la pertinente construcción. En tal caso, la autorización se extingue por cumplimiento del objeto y no puede ser revocada por ilegitimidad en sede administrativa. Esta solución se justifica y se concibe con el caso enunciado en el punto anterior ya que no puede existir una solución más rigurosa cuando la prestación ha sido cumplida que cuando está en su etapa de cumplimiento. Los efectos de este tipo de revocación son siempre ex tunc (retroactivo).

A título excepcional, cuando el vicio es de nulidad relativa, el acto administrativo puede ser revocado por ilegitimidad en el supuesto de que el administrado hubiera conocido el vicio.

1. Revocación por razones de interés público: su procedencia debe ajustarse a ciertos requisitos y límites que condicionan la pertinente potestad, a saber:
   1. los perjuicios deben estimarse previamente por la Administración y consignarse judicialmente a la orden del administrado por aplicación de las reglas imperantes en materia de expropiación;
   2. la Administración ha de tener adjudicada la respectiva potestad por norma de rango legislativo;
   3. el interés público que motiva la revocación ha de ser de igual orden y naturaleza que el del acto objeto de la revocación. En este sentido, una autorización para construir sólo puede ser revocada por razones urbanísticas;
   4. si la autorización para construir ha comenzado a ejecutarse, no se puede revocar la autorización, sin perjuicio de la potestad expropiatoria. Los efectos de este tipo de revocación son siempre ex nunc (para el futuro).
2. Revocación por cambio del derecho objetivo: este tipo de extinción se rige por los mismos principios que la revocación por razones de mérito; corresponde aclarar que el cambio del derecho objetivo no convierte al acto en ilegítimo sino en revocable.

Otros casos de revocación: hay dos tipos de revocación independientes de las grandes clasificaciones:

1. la revocación que favorece al administrado
2. la revocación cuando el derecho ha sido concedido a título precario.

La primera procede siempre, ya que la potestad revocatoria no tiene los límites impuestos en orden a la protección de los derechos individuales (p.ej. petición del propio administrado). La segunda, procede en virtud de la débil naturaleza del derecho emergente que no ha permitido consolidar una situación jurídica estable.

En ambos tipos de revocación no procede la indemnización al administrado.

1. **Desarrolle la potestad revocatoria de la Administración de actos irregulares. Límites.**

La revocación por ilegitimidad es la extinción del acto en sede administrativa como consecuencia de un vicio. Antes del dictado de la LNPA los actos administrativos no eran posibles revocarlos, luego de dictada la LNPA se consagró la estabilidad asignando la denominada “cosa juzgada en sede administrativa” a los actos irregulares (nulos de nulidad absoluta) que estuvieren firmes y consentidos y hubieren generado derechos subjetivos en cumplimiento. Procede la revocación de dichos actos –en sede administrativa- aún cuando habiendo generado derechos subjetivos estos no se comenzaron a cumplir. Si dichos actos estuvieren firmes, consentidos y en cumplimiento, sólo procede su revocación en sede judicial.

1. **Régimen jurídico y alcance de la indemnización.**

El fundamento del derecho y la obligación resarcitoria resultan de la misma Constitución, en cuanto asegura la inviolabilidad de la propiedad privada (art. 17, CN).

El deber indemnizatorio tiende a reparar la desmembración del dominio, la lesión experimentada en su exclusividad. Si bien la cosa no pasa al régimen de cosa pública, y sólo la servidumbre o el derecho público de uso que se crea integra el dominio público, es obvio que el propietario ve reducida la disponibilidad plena y exclusiva de su propio bien, la que se recompensa con la reparación proporcionada a la reducción y cercenamiento de aquellas atribuciones jurídicas. La protección de la inviolabilidad de la propiedad comprende cualquier clase de lesión que no sea una de las restricciones normales, ordinarias y comunes. Debe ser, decíamos, fuera de esa única excepción, indemnizada. La circunstancia de que la limitación resulte por un cambio del derecho objetivo, el establecimiento de una nueva regla de derecho, una norma general indeterminada que afecte a todos (no a unos ni a algunos), no varía en nada la conclusión jurídica sustantiva, en mérito a la garantía indiscriminada de la propiedad. El agravio no desaparece porque los perjudicados sean todos o el mayor número. La generalidad del agravio no purga, ni exime ni disminuye la antijuridicidad, imputabilidad y responsabilidad del Estado.

1. **Denuncia de ilegitimidad.**

Concepto: es la presentación de un sujeto de derecho que, sin tener un interés directo y personal, teniendo sólo un interés simple, se presenta ante la Administración para hacerle notar un acto o hecho irregular. La denuncia así planteada no se ajusta a forma, término ni trámite.

También se contempla la denuncia de ilegitimidad como un recurso formalmente improcedente en su origen, y que por imperativo legal se transforma en recurso procedente.

Todo recurso interpuesto fuera de plazo, o para impugnar decisiones definitivas, resoluciones ministeriales definitivas, o decretos del Poder Ejecutivo, que no sean susceptibles de recurso de revisión, pueden ser considerados por el Poder Ejecutivo, o en su caso por el ministro, como denuncia de ilegitimidad (art. 1º, inc. e, ap. 6, LNPA).

El fundamento de este medio de impugnación está en el art. 14 de la Constitución, derecho a peticionar, y en el deber del Estado de proteger y mantener la vigencia de la legalidad objetiva en consonancia con la protección del derecho individual de los administrados.

La LNPA establece un término o plazo para estimar la denuncia, cuando dice que "...por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho" (art. 1º, inc. e, ap. 6). Ahora bien, no cualquier transcurso de tiempo puede reputarse en el sentido invocado por la norma, por lo que en cada caso concreto debe valorarse si es procedente la causal para desestimar la denuncia. La denuncia por ilegitimidad, aunque se haya dejado transcurrir un lapso más que prudencial, debe ser tramitada por la Administración, pues su sola presentación prueba que el interesado no abandonó voluntariamente el derecho.

1. **Caducidad del acto administrativo.**

Concepto: La caducidad es un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquél le impone.

La posibilidad de declarar la caducidad es una competencia otorgada por la ley a la Administración Pública, para extinguir unilateralmente un acto administrativo (de modo análogo a la resolución contractual), a título de "sanción" cuando media "culpa" del administrado por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Requisitos. Son requisitos para la procedencia de la caducidad del acto administrativo, los siguientes:

* + - * Incumplimiento. Además de la mera configuración objetiva del incumplimiento material doloso o culposo de las obligaciones a cargo del administrado, es menester, la concurrencia de dos recaudos específicos instituidos por el art. 21 LNPA: previa constitución en mora y otorgamiento de un plazo suplementario razonable.
      * Mora. La constitución en mora (art. 509, CC) es un recaudo formal previo que debe ser observado, por imperio de lo dispuesto en el art. 21 de la LNPA. Debe acreditarse el atraso imputable al administrado en el cumplimiento de las "obligaciones condicionantes".

La interpelación al cumplimiento (requerimiento) viene a ser el mecanismo constitutivo de la mora. Además, para que la mora adquiera relevancia jurídica, es indispensable que dicha interpelación haya sido, entre otras condiciones, "categórica y oportuna".

* + - * Plazos vencidos. También hay que observar el segundo recaudo previsto en el art. 21 de la LNPA, por el que se otorga un plazo "suplementario razonable", plazo éste que guarda continuidad con el plazo "principal" y debe ser fijado acorde con la magnitud de la obra, servicio o prestación, y con los inconvenientes que deba superar el administrado para concluir con las ejecuciones a su cargo.

Los plazos principal o básico y suplementario fijados para el cumplimiento de las obligaciones, tienen que haber nacido (no estar pendientes de condición o modo) y estar vencidos.

**Bolilla 12**

**Bolilla 13**

1. **Servicios Públicos: concepto y competencia para su creación.**

Concepto: es aquella actividad de prestación que es asumida por la administración pública, en forma directa o indirecta, a fin de atender a la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de derecho público.

Competencia para su creación: existen 2 posturas al respecto:

1. La creación del servicio público corresponde a la competencia del Ejecutivo salvo la erección en monopolio o el otorgamiento de privilegios (que pertenecen a la competencia específica y privativa del Parlamento, conforme al art. 75, inc. 18 CN).
2. El acto de creación del servicio público debe ser llevado a cabo mediante una ley del respectivo parlamento (nacional o provincial) pues, aun haciendo abstracción de los aspectos presupuestarios que forzosamente precisan de la aprobación legislativa. Las razones que se dan para sostener esta interpretación son las siguientes:

* La naturaleza de ley en sentido material que posee la norma que declara que una determinada actividad constituye un servicio público.
* El objeto del servicio público se halla constituido por prestaciones de naturaleza económica que, por principio, corresponden a la actividad de los particulares (art. 14 CN); entonces la asunción legal por el Estado de su titularidad (instituyendo un servicio público propio) requiere el dictado de una ley formal y material, porque impone una de las máximas restricciones a la propiedad y libertad que en algunos casos resulta equivalente a una expropiación.
* La admisión de la existencia del servicio público impropio exige una declaración legislativa, en atención a que la norma que sujete una determinada actividad de titularidad privada al régimen del servicio público implica transformar una actividad esencialmente libre en una actividad reglamentada por el Estado.

1. **Creación del servicio público. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público. Modificación y supresión de los servicios públicos.**

Se sostiene que el servicio público debe ser creado siempre por ley del Congreso cuando se trate de servicios prestados con privilegios o monopólicos o cuando la C.N. expresamente lo establezca que lo cree el P.L. También pueden ser creados mediante decretos ya que el P.E. es el órgano administrador. La competencia para crear los servicios públicos corresponde a las provincias por tratarse de una atribución que ellas conservan y corresponderá a la nación cuando se trate de potestades incluidas en el inc. 18, art. 75 entre otros (ej.: servicio de correo, ferrocarriles, transporte interprovincial). La competencia de los municipios se circunscriben a su ámbito de actuación territorial y siendo un poder que no es originario tendrá que surgir de la constitución provincial o de la correspondiente ley orgánica municipal (ej.: transporte urbano). Tanto para la modificación y supresión de los servicios públicos son facultades del órgano de creación del mismo debiendo serlo por ley o por decreto, conforme fuera creado.

1. **Régimen jurídico del servicio público. Reglas generales, caracteres.**

Régimen jurídico: La necesidad y el interés público a satisfacer por medio del servicio público justifican que su régimen jurídico (marco regulatorio, ordenación y organización, fiscalización y régimen sancionatorio) sea establecido por el Estado. Sin embargo, la relación jurídica contractual que se entabla entre los usuarios o clientes y las empresas prestadoras privadas presenta caracteres mixtos, correspondiendo la aplicación del derecho privado, sin perjuicio de los aspectos de derecho administrativo, y del marco regulatorio especial que cabe por tratarse precisamente de un servicio público. Por su parte, la relación entre el sujeto prestador y el Estado es plenamente de derecho público. Sus caracteres son:

* + - * Restricción del derecho de huelga.
      * Auxilio de la fuerza pública.
      * Aplicación de medidas de restricción, servidumbre y expropiación para una mejor prestación.
      * Celebración de contratos administrativos, con cláusulas exorbitantes y prerrogativas de poder público, para su prestación.
      * Régimen especial de pago, a través de tarifas tasas y precios sujetas a autorización o aprobación administrativa provincialización, municipalización, cooperativización o privatización de los servicios públicos.
      * Control o fiscalización administrativa cuando la prestación del servicio público esté en manos de los particulares, sin perjuicio del recíproco control legislativo y judicial establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

1. **Desarrolle los principios de continuidad, regularidad, igualdad y obligatoriedad.**

Continuidad: Según este principio, el servicio público ha de prestarse sin interrupciones; sin embargo, ello no implica en todos los supuestos, la continuidad física de la actividad pues sólo se requiere que sea prestada cada vez que aparezca la necesidad (v.gr. servicio público de extinción de incendios).

La continuidad del servicio público se protege por dos medios, a saber: a) por la posibilidad de que la Administración proceda a la ejecución directa del servicio cuando éste sea prestado por particulares, y b) por la reglamentación del derecho de huelga en los servicios públicos sobre la base de que, en principio, la huelga se encuentra limitada por las leyes que reglamentan el ejercicio de los derechos al igual que los paros patronales.

Regularidad: Debemos distinguir entre regularidad y continuidad. Regularidad significa que el servicio debe prestarse conforme a reglas preestablecidas o a determinadas normas; la continuidad significa que el servicio debe prestarse de manera ininterrumpida.

La regularidad habla del ritmo y equilibrio con que se presta el servicio, la continuidad hace referencia a la no paralización o suspensión. La primera se refiere, por ejemplo, al horario en los transportes. La segunda a que no se interrumpa el servicio de transporte.

Igualdad: se encuentra reconocida en el art. 16 CN que prescribe que todos los habitantes son iguales ante la ley; la igualdad juega como una garantía para los usuarios del servicio en el sentido del derecho que poseen a que se les dispense igual tratamiento, jurídico y económico, sin efectuar discriminaciones, a menos que éstas se funden en la desigual condición o situación en que objetivamente se encuentra cada usuario.

Obligatoriedad: establece tanto una vinculación entre el Estado y el prestatario (en los supuestos de los llamados servicios públicos impropios), como el derecho de los usuarios que utilizan el servicio para reclamar ante quienes lo prestan (ya sea el Estado o los particulares) su realización efectiva.

1. **Entes reguladores, naturaleza, condición jurídica, órgano competente para crearlos y facultades.**

Para llevar a cabo la fiscalización y control de las empresas privatizadas se han creado entes con funciones específicas a tal fin.

En tal sentido, para que puedan cumplir con las funciones que se les encomienda, los marcos regulatorios contienen disposiciones que facultan a los entes reguladores a efectuar el examen de los libros y documentos del concesionario para comprobar la marcha del negocio, la evolución de activos y pasivos, el nivel de endeudamiento, las inversiones realizadas, los criterios de amortización y todo otro aspecto que redunde en un control adecuado al carácter de interés general de los servicios públicos, como ser la fiscalización de ciertos contratos, p.ej., obtención de créditos realizados por el concesionario.

Los entes reguladores son el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y el Ente Regulador (tripartito) del Agua y Servicios Sanitarios (ETOSS).

Naturaleza jurídica: A dos de los entes se les atribuye, por ley formal, la condición de entes autárquicos (ENARGAS y ENRESS) y a uno (ETOSS), por vía reglamentaria, consignándose en los tres casos su capacidad para actuar en el campo del derecho público y privado. El Decreto de creación de la CNT (hoy CNC) no atribuye a la Comisión, al menos expresamente, personalidad jurídica. La existencia de una asignación normativa de patrimonio y la procedencia de la alzada contra sus decisiones, en tanto recurso previsto contra entes autárquicos, no tornaría irrazonable, no obstante, el reconocimiento de esa personalidad jurídico pública.

El órgano constitucional competente para su creación: Ver 15.

Facultades: En todos ellos concurre la atribución de facultades de regulación, de control o fiscalización, de asesoramiento y también de las denominadas jurisdiccionales. En esta última situación, en algunos casos la jurisdicción para resolver controversias entre particulares es obligatoria (ENARGAS, ENRE, CNC, ex-CNT) y, en otros, voluntaria (ETOSS).

**Bolilla 14**

1. **Conceptos y características de la actividad de policía (o policía administrativa) y del poder de policía.**

Policía: es la actividad del Estado que pretende la convivencia pacífica y ordenada de los individuos y de sus actividades, dentro del grupo social al cual pertenecen, o más concretamente, la función o actividad administrativa cuyo objeto es la seguridad, moralidad y salubridad pública, y la economía política, en cuanto llega a afectar a la primera.

Poder de policía: es la potestad atribuida por las normas constitucionales al órgano o Poder Legislativo para reglamentar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que esas mismas normas reconocen o imponen a los individuos.

Policía administrativa: o sea la actividad de policía de la administración pública se la define como el conjunto de medios coactivos utilizables por la administración, a fin de que los particulares ajusten sus actividades a una finalidad o exigencia de interés público, o más concretamente, como la actividad de la administración que ésta despliega en ejercicio de sus propias potestades, para garantizar el mantenimiento del orden público, del interés público, limitando o restringiendo las libertades y los derechos individuales, mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los administrados.

Características del poder de policía:

* 1. Es una actividad administrativa, es decir, una actividad consistente en un conjunto complejo de hechos, actos y procedimientos, realizados por la administración, enderezados al logro de las finalidades que le son propias. Es una actividad concreta, singular, y también operativa.
  2. Como tal actividad administrativa, es una actividad subordinada al orden jurídico, o sea que no es eminente ni superior, sino regida y regulada, en su organización y desarrollo, por el ordenamiento normativo vigente. Ello no quita, como es obvio, que la actividad discrecional de la policía administrativa cubra un campo realmente amplio, exigido por la propia índole de su cometido.
  3. Es una actividad de limitación o restricción de las libertades y los derechos individuales, que produce un cercenamiento de ellos, fundado en la ley, y que mientras se mantenga dentro de sus límites debidos, no genera para el Estado ningún tipo de responsabilidad, ni consiguientemente, indemnización alguna a su cargo.
  4. Es una actividad que utiliza, como técnica principal, la de la coacción, ya sea mediante el poder conminatorio de la sanción prevista, ya sea por medio de la imposición de ellas a quienes transgreden o violan las restricciones y el ordenamiento fijado; o más frecuentemente por medio de una acción material coercitiva no sancionatoria.
  5. Es una actividad teleológica, como toda actividad administrativa, ya que adecua, limita y armoniza las libertades y los derechos individuales, en procura de finalidades relativas al interés público, al bienestar general.
  6. La administración pública, al cumplir su accionar en materia de policía administrativa, dentro del orden jurídico previsto, actúa en ejercicio de potestades propias, debiendo mantenerse dentro de la zona de reserva de la administración, sin pretender excederse o transponerla.

**Bolilla 15**

1. **Concepto de contrato administrativo, evolución y caracteres. Diferencias con los contratos civiles**

Concepto: es aquel contrato celebrado por la administración pública con una finalidad de interés público y en el cual pueden existir cláusulas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al cocontratante de la administración pública en una situación de subordinación respecto de ella.

La existencia de un contrato administrativo exige que una de las partes contratantes deba ser la siempre administración pública, pero la nota que determina al contrato como administrativo es la finalidad que persigue la administración, el objeto del contrato, que debe ser la satisfacción del interés público.

Pero el hecho de que la administración pública concurra a celebrar un contrato no es razón suficiente para definir al contrato como administrativo, porque la administración puede celebrar contratos típicos del derecho privado y ser regido por sus normas.

Evolución: en el Derecho Romano los contratos eran convenciones que tenían un nombre determinado, eran sancionadas por una acción, aplicándose la expresión contractus más que al convenio, a la relación causal del vínculo obligatorio. En el derecho moderno, prevalece la formación de los contratos por el mero acuerdo de partes sin depender del empleo de formalidades, como sucedía en el romano. Los contratos van evolucionando, y con la aparición del Código Civil Francés el régimen de los contratos se estructura sobre 2 bases: acuerdo de voluntades individuales para establecer vínculos contractuales y la vigencia del mismo con fuerza semejante a la ley, agregándose que las partes deben actuar en un mismo nivel y en completa libertad. Desde entonces la teoría de los contratos ha ido evolucionando para adaptarse a las nuevas exigencias de las relaciones jurídicas actuales y continúa cumpliendo un rol vital en nuestra sociedad y economía.

Caracteres de los contratos administrativos:

1. son verdaderos contratos, es decir, participan de la noción esencial de contrato;
2. los celebra la administración pública, o sea, alguno de sus órganos, con capacidad suficiente para hacerlo;
3. tienen como finalidad el interés público;
4. pueden contener cláusulas expresas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al cocontratante de la administración en una posición de subordinación respecto de ésta;
5. al perseguir la administración pública el cumplimiento de una finalidad administrativa, de interés público, actúa con las prerrogativas especiales que le son propias para el cumplimiento de esas funciones.

Criterios para diferenciar el contrato administrativo del contrato de derecho privado.

1. Criterio subjetivo: el contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado por la administración pública, o por una de sus partes, obrando como tal y relacionándose por ese conducto con los particulares. Es el criterio más elemental de todos, y es en sí mismo insuficiente para caracterizar la noción esencial del contrato administrativo, ya que no permite precisar cuándo la administración obra como tal, y cuándo actúa como una persona de derecho privado, celebrando entonces contratos de derecho común.
2. Criterio de la jurisdicción: son contratos administrativos aquellos cuyos diferendos y controversias deben ser sometidos a la decisión de los tribunales contencioso administrativos, mientras que los contratos de derecho privado serían aquellos que quedan sometidos, en esos mismos supuestos, a la decisión de la jurisdicción común. La escasa consistencia doctrinal de este criterio se pone de manifiesto en cuanto se recuerda que la jurisdicción no puede alterar ni afectar la esencia de los contratos, ni mucho menos mudar su naturaleza.
3. Criterio formal: el hecho de que el contrato administrativo esté sujeto, como en efecto lo está, en cuanto a su celebración, a formalidades concretas y especiales, precisadas por normas propias del derecho administrativo, no sirve tampoco como criterio cierto que permita otorgarle a este contrato su propia individualidad. Tales procedimientos particulares, como la realización de una licitación, privada o pública, la formulación de pliegos de condiciones, los procedimientos de preadjudicación, adjudicación, aprobación, etc., en efecto, no son en realidad exclusivos del contrato administrativo, sino que la práctica jurídica pone de manifiesto que tales procedimientos son cada vez más utilizados para concluir contratos de indudable carácter privado.
4. Criterio de la cláusula exorbitante: señala que la nota propia de los contratos administrativos radica en la existencia de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir, de cláusulas que no tendrían cabida ni podrían ser aceptadas dentro del derecho común, las que vendrían a poner de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público. Sin embargo, aun en los casos en que no existen, en forma expresa, cláusulas de este tipo, la administración mantiene siempre, en los contratos de naturaleza administrativa, una posición predominante, que se manifiesta en la existencia de poderes y atribuciones que en su conjunto no son sino manifestaciones de las distintas potestades administrativas; el criterio de la cláusula exorbitante, por tanto, no es tampoco suficiente, ni permite en sus términos absolutos, caracterizar a los contratos administrativos como tales.
5. Criterio de la subordinación: los contratos administrativos serían aquellos en que la relación jurídica creada adopta la forma de la supraordinación-subordinación, y en los cuales los particulares, por un acto de propia voluntad, se relacionan con la administración, subordinándose a ella, subordinación que no es personal, sino de contenido patrimonial. Los contratos comunes o de derecho privado, en cambio, serían aquellos en que las relaciones jurídicas creadas se establecen bajo la forma de la coordinación. Sin embargo, el criterio de la subordinación no sirve para fundar la noción del contrato administrativo, ya que no alcanza a explicar por qué en algunos casos esa subordinación existe, y por qué en otros –los contratos de derecho privado que celebra la administración- no se presenta.
6. **Contratos administrativos de atribución y de colaboración: conceptos, distinción y ejemplos de cada categoría.**

La distinción está en la prestación. Cuando ella está a cargo del Estado, nos encontramos con un contrato de atribución, donde la Administración es la que pone el bien o cosa a disposición del particular, ej.: concesión de uso de un bien de dominio público; en cambio, en el de colaboración, es el co-contratante quien con su actividad satisface necesidades de interés general, ej.: contrato de obra pública o suministro.

1. **Discusión sobre la sustantividad del contrato administrativo. Jurisprudencia.**

La doctrina ha discutido sobre si era necesario una la teoría general del contrato administrativo.

Los contratos administrativos, como una de las especies de los actos administrativos, desde su génesis se diferencian de los contratos de derecho privado, al ser la actividad administrativa una actividad eminentemente reglada.

La autonomía de la voluntad que rige en el derecho común no tiene relevancia en materia de derecho público.

En efecto, mientras el acto jurídico privado pone acento en la intención, en la inteligencia y el deseo natural de los sujetos físicos. El acto administrativo -ya sea este unilateral o bilateral- como expresión de acto estatal, no puede ser producto de ninguna intención o voluntad natural sino resultado objetivo y previsto de normas legales previas imputadas a un órgano (actividad eminentemente reglada), y a una función estatal a través del proceso respectivo.

La doctrina del acto jurídico privado ignora la existencia técnica de los actos previos de un proceso y de los actos de administración existentes en cada una de las funciones estatales. Las normas de derecho privado por ende sólo deber ser aplicadas análogamente en tanto y en cuanto existan lagunas en el derecho público y no sean contrarias a los principios propios del derecho público.

1. **La mutabilidad del contrato administrativo (ius variandi). El principio de flexibilidad. Los poderes de dirección y control. La prerrogativa de ejecución directa. Exeptio non adimpleti contractus. Potestad revocatoria.**

Mutabilidad: La Administración Pública puede modificar unilateralmente los términos para variar las prestaciones debidas por el contratista en la ejecución del contrato, es decir que goza del *ius variandi* que es la facultad para variar o modificar en forma unilateral las condiciones del contrato ej.: su duración, extensión, etc., fundada razonablemente en el interés general y manteniendo el equilibrio financiero del co-contratante (no rige el principio de inmutabilidad).

La competencia de la Administración Pública para variar por sí lo establecido en el contrato y alterar las prestaciones y condiciones de su cumplimiento, expresa una menor estabilidad de las situaciones individuales. Por ello las alteraciones dispuestas por la Administración son, en principio, obligatorias para su contratista, excepto en los casos en que la Administración infringe los límites reglados y/o discrecionales del ius variandi.

El principio de la mutabilidad de los contratos administrativos es una consecuencia impuesta por finalidades de interés público, dado que con ellos se tiende a lograr una más eficiente realización de la "justicia distributiva".

Flexibilidad: este principio pretende desterrar la rigidez y el uniformismo de los contratos dada la imposibilidad de prever todas las situaciones. La flexibilidad autoriza cierta discrecionalidad a los ordenadores, en cuanto a la exigencia de requisitos y cuestiones de detalle, que no sean fundamentales y que permitan solucionar problemas prácticos y así obtener la mejor oferta. La mutabilidad del contrato importa que si el interés público lo justifica, podría adaptárselo y modificárselo; es su flexibilidad, frente a la rigidez de los contratos privados.

Los poderes de dirección y control: es una consecuencia que se deriva de la finalidad de los contratos administrativos y de la posición de subordinación que en ellos tiene el cocontratante particular; en esos contratos la administración pública tiene facultades de dirección y control sobre la forma y modo como dicho contratante cumple las obligaciones a su cargo. En consecuancia, la administración no puede permanecer ajena a la manera como va desarrollándose un contrato administrativo ni a la forma como van cumpliéndose las prestaciones, ya que esas condiciones y circunstancias, por vincularse con el interés público, son de vital importancia.

La prerrogativa de ejecución directa: cuando el cocontratante no lo hiciera dentro de plazos razonables, la Administración ante el incumplimiento o mora del cocontratista tiene la facultad de ejecutar en forma directa el objeto del contrato, por un tercero o hacerlo ella misma.

La exeptio non adimpleti contractus: algunos autores se inclinan por negarle vigencia en el derecho administrativo, otros postulan su presencia en los mismos términos que en el derecho privado. Entre ambas posturas se puede ubicar aquella en virtud de la cual el contratista particular podría invocar la excepcion de incumplimiento contractual cuando exista una razonable imposibilidad de cumplir con sus obligaciones. Entonces, en el marco de un contrato administrativo, sólo procederá limitarse en función del interés publico comprometido en la ejecución contractual. Por ejemplo cabría ser menos exigentes en su aplicación en los contratos de obra pública o en concesión de obra pública adoptando un temperamento contrario cuando se trata de una concesión de servicios públicos.

Potestad revocatoria: la Administración puede dejar sin efecto el contrato en forma unilateral (sin ir a la justicia) si lo cree conveniente para el interés público (pero siempre que indemnice al contratista por los daños ocasionados), en cambio el cocontratante debe ir a la justicia para rescindir el contrato. La administración pública debe fundar y motivar debidamente el acto por el cual disponga la rescisión unilateral de un contrato administrativo, señalando expresamente las razones tenidas en cuenta y los motivos que le imponen.

1. **Conceptos de licitación pública, licitación privada y contratación directa.**

Licitación pública: Es un procedimiento administrativo por el cual la Administración invita a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa, o conveniente.

Licitación privada: Es un procedimiento de contratación en el que intervienen como oferentes sólo las personas o entidades expresamente invitadas por el Estado. El Estado dirige la invitación o pedido de ofertas a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso. También suele denominarse a la licitación privada, licitación restringida o concurso limitado por oposición a la licitación pública abierta o concurso ilimitado.

Contratación directa: Es el procedimiento por el cual el Estado elige directamente al contratista, sin concurrencia, puja u oposición de oferentes.

En los supuestos en que el ordenamiento jurídico habilita este procedimiento de contratación en forma facultativa, ello significa que en esos casos es facultativo para el Estado recurrir, si quiere, al procedimiento de la licitación pública o de la licitación privada, o preferir el de contratación directa.

1. **La licitación pública: concepto, naturaleza jurídica y principios específicos que la rigen.**

Este procedimiento se usa preferentemente en los contratos de obra pública, concesión de obra pública, suministro, concesión de servicio público.

La licitación puede ser facultativa u obligatoria. En este segundo caso debe seguirse inexcusablemente por imperativo de la ley. Pero hay ocasiones en que, a pesar de que no esté prescripta por norma alguna, es también observada por razones de conveniencia y moralidad administrativa.

Naturaleza jurídica: la conforman un conjunto de formas jurídicas, públicas y privadas, por ejemplo: 1) pliego de condiciones generales (reglamento administrativo); 2) pliego de especificaciones técnicas (acto administrativo); 3) llamado a licitación o concurso (acto administrativo); 4) publicaciones (hecho administrativo); 5) solicitud de inscripción registral, constitución de garantía y presentación de propuesta, (acto jurídico privado); 6) exclusión de oferente (acto administrativo); 7) recepción de ofertas (acto administrativo); 8) negativa a recibir oferta (acto administrativo); 9) apertura de ofertas (hecho administrativo); 10) observaciones e impugnaciones al acto de apertura (acto jurídico privado); 11) admisión (acto administrativo); 12) desistimiento del licitador (acto jurídico privado); 13) desistimiento del licitante (acto administrativo); 14) preadjudicación (simple acto de la Administración); 15) adjudicación (acto administrativo), y 16) notificación y aprobación de la adjudicación (acto administrativo).

Principios de la licitación pública:

* 1. Libre concurrencia de todos los oferentes: toda persona que tenga las condiciones legales para presentar su propuesta, puede hacerlo y es fundamental que se presenten varios, ya que a mayor cantidad de oferentes, mayor será la posibilidad de que la Administración obtenga un buen precio.
  2. Publicidad del llamado a licitación: el llamado a licitación (o sus modificaciones, si las hubiere) se publica en diarios y en el Boletín Oficial garantizando así los principios de libre concurrencia e igualdad entre oferentes.
  3. Igualdad de todos los oferentes: no puede haber preferencias o ventajas dentro de la licitación.
  4. Transparencia: la licitación muestra con claridad la forma en que la Administración usa los fondos públicos y a quienes elige como cocontratantes, sin privilegios. La obligación de exponer la licitación en internet es otra consecuencia de su transparencia.

1. **Pliego de condiciones: concepto, clases, naturaleza jurídica y efectos**.

Concepto: es un documento elaborado por la Administración en el cual ésta regula el procedimiento de selección de su futuro contratista y, asimismo, el régimen de ejecución del contrato de que se trate. Contiene un conjunto de cláusulas obligatorias, impuestas unilateralmente por el Estado de conformidad con las pautas reglamentarias, que regulan el trámite del procedimiento y la elección o aceptación del candidato, cláusulas igualmente obligatorias tanto para el Estado que hace el concurso como para los concursantes que acuden al llamado.

Son nulas las cláusulas que impliquen monopolio, salvo excepciones previstas por la ley. Tampoco pueden fijarse cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas, ni señalar marcas de fábricas o rótulos comerciales preferenciales. Es, asimismo, nula toda fórmula de tanteo, retracto o mejora de proposición una vez conocidas las de los demás concurrentes, salvo excepción normativa expresa, como es el caso del "empate de ofertas". Consecuentemente, la adjudicación o la formalización del contrato respectivo debe hacerse exacta y precisamente sobre las bases del pliego de condiciones que determinaron la adjudicación, no pudiendo después de ella realizar alguna modificación de la oferta aceptada ni del pliego de condiciones sobre el que se hizo la licitación. Si se lo hace, es ilegal y viola el principio de igualdad.

Clases: dos especies: 1) generales que contiene las disposiciones relativas a todos los contratos de una misma clase (obra pública, suministro, etc.) o bien, en principio, a todos los contratos que celebra la A.P. y 2) particulares que se refiere, por el contrario, a un contrato en particular, cierto y determinado (contrato de suministro de víveres para una unidad militar).

Naturaleza jurídica y efectos: La determinación de los medios de impugnación de los pliegos de una licitación pública, depende, de la naturaleza que se asigne a éstos, porque aquéllos varían según se trate de actos de alcance general o particular, por lo que habrá que analizar si tienen la misma naturaleza jurídica. Los pliegos de bases y condiciones generales son actos de alcance general normativo (reglamentos) en tanto regulan, con vocación de permanencia, una pluralidad de casos indeterminados, incorporándose así al ordenamiento, sin consumirse con su aplicación. Los generales no normativos se agotan con su cumplimiento y son esencialmente mutables de un contrato a otro por eso, en principio, los pliegos particulares no pueden contradecir los generales; éstos, en efecto, tienen valor normativo; aquéllos, no.

1. **El concepto de “oferta más conveniente”. Distinción entre oferta inadmisible y oferta inconveniente.**

Concepto: La oferta más conveniente no es necesariamente la de menor precio. Según la jurisprudencia: "*La apreciación de la oferta más conveniente en una licitación constituye el ejercicio de una facultad que, si bien es discrecional, en modo alguno puede quedar exenta del sello de razonabilidad que debe ostentar toda actividad administrativa para producir efectos jurídicos válidos*"; "*Al aplicar la discrecionalidad el poder administrativo obra conforme a consideraciones sobre la mejor manera de manejar los negocios públicos. Sólo su fundamento de razonabilidad puede dar fuerza de convicción a un acto administrativo dictado en ejercicio de facultades discrecionales, conferidas por la ley a la Administración*”

Oferta inadmisible: son las ofertas que no se ajustan a las exigencias específicas del pliego de condiciones.

Oferta inconveniente: es la oferta presentada, admisible, ajustada a las bases, cláusulas y condiciones del pliego y al objeto solicitado, pero que por razones de inconveniencia de precio, financiación, etc., son rechazadas.

1. **Fracaso y extinción de la licitación pública. Licitación desierta. Oferta inadmisible y oferta inconveniente.**

Un llamado a licitación pública puede fracasar por la ausencia de ofertas (licitación desierta), por haberse formulado propuestas inadmisibles o bien porque las ofertas presentadas resultan inconvenientes. Actualmente el art. 25 inc. 10 ap. 4º, decreto delegado 1023/01, de acuerdo con la modificación introducida por el dec. 666/03, establece que cuando una licitación o un concurso hayan resultado desiertos o fracasaren se deberá efectuar un segundo llamado, modificándose los pliegos de bases y condiciones particulares y si esta licitación también resultare desierta o fracasare, podrá realizarse la contratación directa prevista en el mencionado art. Esta materia comparte la idea de exigir obligatoriamente el segundo llamado ante el fracaso por inconveniencia, pero si el fracaso derivara de la ausencia o inadmisibilidad de ofertas, el segundo llamado continuará siendo discrecional.

Licitación desierta: Se denomina así a la licitación pública a la que no se ha presentado ningún proponente. Ello habilita a contratar directamente o a efectuar un nuevo llamado a licitación privada, según la Administración lo estime conveniente

Oferta inadmisible e inconveniente: Ver punto 54.

**Bolilla 16**

**Bolilla 17**

1. **Concepto de procedimiento administrativo.**

Es el conjunto de actos y hechos interdependientes cuyo fin es lograr un control de la actividad administrativa (en cuanto a su legalidad, oportunidad, merito y conveniencia) y que sirve también de garantía a los administrados (aunque el control final de la actividad administrativa en general la realiza el órgano judicial). Desde el punto de vista procesal, el procedimiento administrativo tiene como función garantizar la satisfacción con inmediatez del interés público.

1. **Los principios del Procedimiento Administrativo. Tratamiento en la LNPA y en la doctrina.**

En el procedimiento administrativo se distinguen: los principios genéricos y los procedimentales. Los genéricos son aquellos que poseen un valor informador del ordenamiento jurídico en general y del administrativo en particular, para resolver situaciones particulares (ej.: juridicidad, debido procedimiento previo). Los estrictamente procedimentales pueden estar o no.

Tratamiento en la LNPA: en su art. 1º, enuncia expresamente los principios que rigen el procedimiento administrativo.

Tratamiento en la doctrina:

* *Juridicidad:* nuclea todo el sistema normativo (principios generales del derecho y la C.N. hasta los simples precedentes administrativos).
* *Verdad jurídica objetiva o material:* A diferencia de lo que acontece en el proceso judicial, donde el juez circunscribe su función jurisdiccional a las afirmaciones y pruebas aportadas por las partes, siendo ellas el único fundamento de la sentencia, en el procedimiento administrativo debe desenvolverse en la búsqueda de la verdad material, de la realidad, y su circunstancia tal cual son, independientemente de cómo se alegó y/o se probó por la parte.
* *Oficialidad:* La Administración Pública, como gestora del bien común, tiene el deber de actuar ex officio en la prosecución del interés público, impulsando el procedimiento para llevarlo a cabo, cualquiera fuere la intervención e impulso que tuvieran los administrados.
* *Informalismo:* se concibe siempre a favor del administrado que plantea o peticiona ante la Administración. Por aplicación de este principio cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (cómputo de plazos, legitimación, decidir si el acto es definitivo o de mero trámite, calificación de los recursos, etc.) debe interpretarse a favor del administrado y de la viabilidad del recurso.
* *Debido proceso adjetivo:* implica el reconocimiento de tres derechos fundamentales, que garantizan la defensa del administrado durante el transcurso del procedimiento, a saber:
  1. derecho a ser oído;
  2. derecho a ofrecer y producir pruebas;
  3. derecho a una decisión fundada.
* *Sencillez, rapidez y eficacia:* significa usar el tiempo y los medios de la mejor manera posible para cumplir los fines de interés público que la Administración debe alcanzar con su actuación.
* *Gratuidad:* A diferencia del proceso judicial, el procedimiento administrativo es absolutamente gratuito. Es una condición de la participación posible e igualitaria. Por ello, no hay "condena en costas" ni se requiere en las impugnaciones abonar impuesto o tasa alguna.

1. **Vista de las actuaciones administrativas: legitimación para solicitarla; formas de solicitud y otorgamiento; limites a la vista; efectos del pedido y el otorgamiento de la vista frente a los plazos para impugnar.**

Concepto: es el derecho que tienen los interesados, representantes o letrado o los abogados para conocer en cualquier momento el estado de la tramitación, tomando vista, sin necesidad de una resolución expresa al efecto. Si no se puede tomar vista por no encontrarse a disposición el expediente, deberá dejarse constancia de ello y durante ese lapso quedan suspendidos los plazos que estuvieran corriendo para el interesado. La vista se hará *informalmente*, ante la simple solicitud verbal del interesado, en las oficinas en que se encuentre el expediente al momento de ser requerido. El funcionario interviniente deberá facilitar el expediente para su examen, lectura, copiado o fotocopiado de cualquier parte de él, a cargo del interesado.

Límites: el órgano administrativo posee la facultad de impedir el acceso a las actuaciones cuando las mismas fueran declaradas, reservadas o secretas o confidenciales (esto solo puede darse cuando esté comprometido el interés público). Efectos: el otorgamiento de la vista no implica la suspensión del trámite del expediente, con excepción de aquellas vistas que tuvieran el carácter de un traslado dónde si se establece un plazo perentorio para que el administrado la conteste, el tramite principal se suspende hasta tanto el particular evacúe la contestación. Asimismo, la petición solicitando vista de las actuaciones produce en los procedimientos recursivos la suspensión de los plazos para recurrir durante el plazo en que se le conceda la vista.

1. **Modos anormales de terminación del procedimiento.**

El modo normal de conclusión del procedimiento administrativo es la "resolución" mientras que pueden señalarse como medios anormales el desistimiento, la renuncia y la caducidad.

Desistimiento y renuncia. Su característica común radica en que ambos implican el desplazamiento voluntario de la parte interesada respecto del trámite promovido.

Las diferencias versan sobre los efectos de uno y otro pues mientras el desistimiento del procedimiento mantiene intangibles los derechos del administrado para plantear nuevamente la pretensión, la renuncia (denominada por el RLNPA "desistimiento del derecho"), impide volver a promover la pretensión e implica una dejación del derecho, el cual no podrá ejercitarse en el futuro.

Si hubiera varias partes interesadas, la reglamentación nacional estatuye que el desistimiento o la renuncia de una o alguna de ellas no gravitarán sobre las otras, respecto de las cuales proseguirá el trámite del expediente.

Ni el desistimiento del procedimiento ni la renuncia se configuran sólo con la declaración del interesado, requiriéndose en todos los casos, el dictado de un acto administrativo expreso que declare clausurado el procedimiento.

Caducidad. Consiste en un acto por cuyo mérito la Administración declara, con efectos provisorios, la terminación del procedimiento a causa de la inactividad del trámite imputable al interesado, disponiendo el archivo de las actuaciones.

Para que el órgano administrativo pueda decretar la caducidad de una determinada actuación o expediente se requiere que la paralización o inactividad del trámite obedezca a una "causa imputable al administrado", previa intimación a que remueva el obstáculo que tenía paralizado el expediente. La caducidad no se produce en forma automática ni de pleno derecho, y requiere de un acto administrativo expreso que la declare.

1. **Silencio administrativo.**

Comprende la inactividad o pasividad de la Administración, que no se expide en tiempo y forma sobre las peticiones formuladas, por lo que por vía legal y presuntiva se equipara la omisión a la resolución tácita denegatoria.

En este sentido, la norma legal exige la intervención activa del administrado al obligarlo a requerir pronto despacho frente a la inactividad de la Administración como condición para que se opere el silencio, salvo que una norma especial prevea un plazo expreso dentro del cual la Administración deba emitir un pronunciamiento concreto.

1. **Concepto de recurso administrativo. Diferencias con el reclamo administrativo previo y la denuncia. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos.**

Concepto de recurso administrativo: es el medio por el cual se acude a un juez o a otra autoridad con una demanda o petición para que sea resuelta. En sentido restringido el recurso es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos.

El recurso administrativo tiene por finalidad impugnar un acto administrativo, dando lugar a un procedimiento en sede administrativa. La Administración revisa el acto emitido por ella misma y procede a ratificarlo, revocarlo o reformarlo.

Diferencias:

*Con el reclamo administrativo previo.* Estos son recaudos procesales de la acción o del recurso contencioso-administrativo, no participando de la naturaleza de las meras reclamaciones administrativas ni de aquellas que se encuentran regladas; aunque no pertenecen a las vías recursivas, estos "reclamos" pueden también tener por objeto la impugnación de un acto administrativo en forma directa o indirecta, si se reclamaren, por ejemplo daños y perjuicios.

*Con la denuncia.* La denuncia administrativa, que a diferencia de los recursos puede formular el portador de un interés simple, consiste en el acto por cuyo mérito un particular pone en conocimiento del órgano administrativo la comisión de un hecho ilícito o la irregularidad de un acto administrativo o reglamento, sin que exista obligación de tramitarla ni de decidirla por parte de la Administración Pública.

Puede ocurrir, no obstante, que una vez acogida la denuncia el administrado posea un verdadero poder jurídico para que la misma se tramite como recurso. Es lo que acontece con la llamada "denuncia de ilegitimidad" que se encuentra reglada en el ordenamiento positivo nacional.

Requisitos formales y sustanciales: La deducción de recursos administrativos se halla sometida a un conjunto variado y abundante de formalidades y recaudos exigidos con miras a que la Administración pueda ejercitar adecuadamente sus poderes de control o fiscalización. Pero no todos los requisitos son de carácter formal ni poseen la misma trascendencia para la marcha del trámite administrativo. Existen ciertos requisitos que prácticamente configuran la existencia de un recurso administrativo y ellos son:

1. La indicación del acto que se recurre y consecuente declaración precisa de impugnarlo a fin de obtener el dictado de un acto de la Administración que lo revoque, modifique o derogue, según los casos.
2. Su redacción por escrito sin importar el medio empleado.
3. La firma del recurrente o su apoderado indicando el nombre, apellido y domicilio real del recurrente.

Aunque las formalidades y recaudos que se requieren son numerosos, la LNPA acoge el principio del informalismo, es decir, que cuando se advierta alguna deficiencia formal hay que intimar al recurrente a subsanarla.

1. **El reclamo administrativo previo: concepto, régimen jurídico, excepciones.**

Concepto: Es un medio impugnativo contra actos, hechos y omisiones en tutela de derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados. Su interposición puede hacerse en cualquier oportunidad, antes de la prescripción ante la autoridad superior de la Administración, tramitando en el ámbito nacional en el Ministerio del ramo competente, según la materia objeto del asunto y en el ámbito provincial en el Poder Ejecutivo local.

Además, es requerido por el ordenamiento jurídico en algunos supuestos como previo a los efectos de agotar la instancia administrativa y habilitar el proceso contencioso-administrativo. En este último caso es un presupuesto de admisibilidad de la demanda.

Están legitimados para realizarlo los que poseen derecho subjetivo o interés legítimo lesionado.

Régimen jurídico: está regulado en los arts. 30 a 32 de la LNPA:

Art. 30. El Estado nacional o sus entidades autárquicas no podrán ser demandados judicialmente sin previo reclamo administrativo dirigido al ministerio o comando en jefe que corresponda, salvo cuando se trate de la impugnación judicial de actos administrativos de alcance particular o general.

El reclamo versará sobre los mismos hechos y derechos que se invocarán en la eventual demanda judicial y será resuelto por el Poder Ejecutivo, o por las autoridades citadas si mediare delegación de esa facultad.

Art. 31. El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los 90 días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros 45 días, podrá iniciar la demanda en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción.

Excepciones: El reclamo administrativo previo no es necesario, si hay una norma expresa que así lo establezca y en los casos previstos en el art. 32 LNPA:

1. Un acto dictado de oficio pudiere ser ejecutado antes de que transcurran los plazos del art. 31;
2. Antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo, el administrado se hubiere presentado expresando su pretensión en sentido contrario;
3. Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente;
4. Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria;
5. Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo a un ritualismo inútil;
6. Se demandare a un ente autárquico, o a una empresa del Estado, una sociedad mixta o de economía mixta o a una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, o a las sociedades del Estado, o a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio.
7. **El recurso de alzada. Concepto, caracteres y régimen jurídico.**

Concepto: El recurso de alzada es procedente contra actos definitivos o asimilables de entidades descentralizadas, ya se trate de entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades mixtas o entes públicos no estatales. También fue admitido contra las decisiones de un Ente regulador.

Régimen jurídico: Este recurso está reglado en los arts. 94 a 98 del RLNPA. El recurso debe interponerse dentro del plazo de 15 días hábiles administrativos a partir del día siguiente a la notificación del acto impugnado, ante el mismo ente descentralizado, y éste dentro de los 5 días lo elevará al Ministerio o Secretaria pertinente. Compete a los ministros de la jurisdicción en que actúe el ente descentralizado, resolver el recurso. El plazo para resolverlo es de 30 días El interesado tiene la posibilidad de opción entre la vía administrativa del recurso de alzada y la acción judicial directa. Si el particular elige la vía administrativa, no por ello pierde la judicial; en cambio, si opta por la judicial, pierde la administrativa. Elegida la vía administrativa, el administrado puede desistirla para promover la acción judicial o esperar la decisión definitiva que recaiga sobre el recurso de alzada.

1. **El recurso de reconsideración. Concepto, caracteres y régimen jurídico.**

Concepto: También llamado de oposición o de revocatoria es aquel que se deduce ante la propia autoridad que ha dictado el acto administrativo o reglamento a fin de que lo revoque, derogue o modifique, según sea el caso, por contrario imperio.

Se trata de un recurso administrativo de carácter ordinario y optativo, en el sentido que el particular que impugna no está obligado a deducirlo para agotar las llamadas instancias administrativas ni es un presupuesto para la procedencia de otros recursos que promueva ante la Administración.

Procede tanto contra los actos definitivos o aquellos que sin tener ese carácter impidan totalmente el trámite de la impugnación (actos asimilables) como también con respecto a los actos interlocutorios o de mero trámite, siempre que se afecte un derecho subjetivo o un interés legítimo del administrado.

El recurso de reconsideración obliga al órgano administrativo a resolverlo y cuando es interpuesto contra actos definitivos o asimilables a ellos, lleva implícitamente el recurso jerárquico en subsidio.

Régimen jurídico: está regulado por la LNPA en sus arts. 84 a 88. El plazo para interponer este recurso es de 10 días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado.

El órgano competente tiene el deber de resolver el recurso dentro de los 30 días desde que fuera interpuesto o, en su caso, de la presentación del alegato o del vencimiento del plazo para hacerlo si se hubiera recibido prueba. El acto que resuelva la impugnación puede desestimar el recurso, ratificar o confirmar el acto impugnado, o bien revocar, sustituir o modificar el acto recurrido.

La omisión de expedirse dentro del plazo reglamentario por parte del órgano que debe resolver el recurso de reconsideración permite al administrado darlo por denegado en forma tácita, sin que sea necesario el requerimiento de pronto despacho.

1. **El recurso jerárquico. Concepto, caracteres y régimen jurídico.**

Concepto: El recurso jerárquico es el medio jurídico para impugnar un acto administrativo ante un superior jerárquico del órgano que emitió el acto; se interpone ante la autoridad que emitió el acto impugnado y lo resuelven:

* El Jefe de Gabinete de Ministros cuando el acto cuestionado provenga de un órgano que de él dependa,
* Los titulares de los entes descentralizados cuando el recurso se interpone contra un acto de un órgano inferior en el ámbito del ente descentralizado,
* El Ministro, o el Secretario de la Presidencia de la Nación que corresponda, salvo cuando el acto proviene de alguno de estos funcionarios, excepto de los titulares de las entidades descentralizadas, pues no corresponde el recurso jerárquico sino el de alzada.

En estos supuestos la decisión compete al Poder Ejecutivo Nacional, agotándose, en todos los casos, la instancia administrativa.

Tiene limitada objetivamente la materia recurrible a dos tipos de actos: a) actos administrativos de carácter definitivo; b) actos administrativos que sin ser definitivos impidan totalmente la tramitación del recurso o la petición del administrado (asimilables).

Puede interponerse directamente, sin previa reconsideración. Ahora bien, si se ha interpuesto el de reconsideración, éste no hará perder el jerárquico, pues el de reconsideración lleva implícito el jerárquico en subsidio. El derecho positivo contempla tres clases de recursos jerárquicos: 1) directo: se interpone contra actos definitivos ante la autoridad que emitió el acto y es resuelto por el ministro; 2) implícito: cuando el administrado ha optado por la reconsideración; este recurso lleva implícito el jerárquico, y 3) interno: procede contra actos definitivos emanados de autoridades inferiores de un ente descentralizado para que lo resuelva la autoridad superior. Contra la decisión definitiva de la autoridad superior del ente cabe recurso de alzada.

Régimen jurídico: Está reglado en los arts. 89 a 93 de la LNPA. El plazo para interponer el recurso jerárquico es de 15 días hábiles administrativos, contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado. Si previamente se deduce recurso de reconsideración, no es necesario interponer el recurso jerárquico, pues aquél contiene de pleno derecho el jerárquico en subsidio, por lo cual dentro de los cinco días y de oficio o a petición de parte, se elevan las actuaciones cuando se ha desestimado la pretensión. El plazo para resolverlo es de 30 días.

1. **Recurso de revisión (art. 22 LNPA).**

Concepto: Es un remedio extraordinario interpuesto por quien tiene un interés legítimo o derecho subjetivo, cuyo fin es rever un acto firme ante 4 casos:

1. cuando hay contradicción en la parte dispositiva del acto definitivo y firme;
2. cuando después de dictado el acto se recobre o descubran documentos decisivos cuya existencia era ignorada o no fue posible presentar por fuerza mayor o por obra de un tercero;
3. cuando el acto es dictado basándose en documentos cuya declaración de falsedad fuera desconocida o dictada luego de emanado el acto;
4. cuando el acto fue dictado con cohecho, prevaricato, violencia u otra forma fraudulenta o irregularidad comprobada.

El término para interponer el recurso de revisión es de 10 días para el primer caso y de 30 días en los demás casos. La regulación de este recurso es materia de una ley y no de un reglamento.

Se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto, que es quien resuelve. El acto debe ser definitivo y firme. Pueden aplicarse las normas del recurso de reconsideración o del jerárquico, en su caso, respecto de la denegación tácita.

1. **Denuncia de ilegitimidad.** Ver punto 39.

**Bolilla 18**

1. **El agotamiento de la vía administrativa para impugnar judicialmente actos de alcance general. Impugnación directa e indirecta.**

Agotamiento de la vía administrativa: cuando un acto, hecho, contrato o reglamento dictado por la Administración vulnera derechos subjetivos o intereses legítimos, el afectado puede pasar a la etapa recursiva interponiendo los recursos o reclamos correspondientes. Recién cuando la Administración le contesta el reclamo o recurso en forma negativa (expresa o tácita) en sede administrativa, se agota la instancia administrativa para pasar a la judicial, a través de acciones (y excepcionalmente por recursos judiciales).

Un acto de alcance general es un acto administrativo que se aplica dentro de una esfera jurídica de varias personas a la vez. Según la LNPA:

Será impugnable por vía judicial directa: cuando un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma cierta o inminente en sus derechos subjetivos, haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado le fuere adverso o directamente no se le conteste el reclamo (silencio administrativo), pudiendo iniciarse la acción judicial (por ej.: se impugna directamente un reglamento que aprueba el aumento ilegítimo de tarifas de un servicio público).

Será impugnable por vía judicial indirecta: cuando la autoridad de ejecución le haya dado aplicación mediante actos definitivos y contra tales actos se hubieren agotado sin éxito las instancias administrativas. Se impugna indirectamente el acto de alcance general, al impugnar su acto administrativo de aplicación (ej.: un reglamento establece cierta pena para el que cometa determinada infracción).

1. **El amparo por mora. Requisitos de procedencia. Contenido de la sentencia.**

En sede judicial, el administrado afectado por el retardo administrativo puede solicitar, por medio de la acción de amparo de urgimiento, un pronunciamiento expreso de la Administración.

Requisitos de procedencia: La procedencia de la acción judicial de amparo por mora administrativa requiere la concurrencia conjunta de los siguientes presupuestos: 1) acto omitido o presupuesto objetivo de una situación de morosidad administrativa; 2) órgano inactivo o presupuesto subjetivo de legitimación pasiva, y 3) parte interesada o presupuesto subjetivo de legitimación activa.

La acción es procedente ante la mera situación objetiva de mora administrativa acaecida en la tramitación, sustanciación o resolución de un procedimiento administrativo, en el que sea parte un particular. El acto omitido, como actividad estatal cuestionada o requerida, puede ser un dictamen, informe, resolución de mero trámite o resolución de fondo.

Contenido de la sentencia: En el caso de ser favorable al administrado la sentencia, el juez librará orden "para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se le establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes" (art. 28, LNPA).

El mandamiento judicial de pronto despacho es el contenido de la parte resolutiva de la sentencia. El acto jurisdiccional por el que normalmente concluye este proceso judicial, versará sobre si se despacha (en caso favorable) o no se despacha (en caso desfavorable) el mandamiento judicial de pronto despacho administrativo.

En caso de inexistencia de mora por estar pendiente el plazo legal o no haber transcurrido aún un plazo razonable, procederá el rechazo de la demanda.

**Bolilla 19**

1. **Dominio público: noción conceptual. Elementos del dominio público. Caracteres.**

Concepto: Conjunto de bienes de propiedad pública del Estado, “lato sensu”, afectados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes, y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público, y por tanto exorbitante del derecho privado.

Elementos:

* + - * Subjetivo: se refiere a las personas jurídicas estatales como sujetos o titulares del derecho sobre los bienes de dominio público que formen parte de la AP. Los BDP pertenecen al Estado: a la Nación, a las provincias, a los municipios, y a las entidades autárquicas tanto territoriales como institucionales.
      * Objetivo: está vinculado a todo tipo de bien que pueda integrar el dominio público (cosas, derechos, objetos inmateriales). El art. 2340 CC enumera los BDP.
      * Teleológico: los bienes dominiales deben estar afectados al uso directo (ej.: las playas de mar) o indirecto (ej.: las obras públicas) de la comunidad, siendo su uso colectivo o individual.
      * Normativo: se refiere al régimen jurídico especial a que están sujetos los BDP (ley formal, dictada por el Congreso).

Caracteres:

* Inalienabilidad: están fuera del comercio. Un bien afectado al dominio público no puede embargarse, hipotecarse o ser objeto de ejecución forzosa.
* Imprescriptibilidad: no puede ser adquirido por la posesión continua durante un lapso determinado de tiempo, es decir que no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por parte de terceros. Toda ocupación de hecho de un bien público es una contravención y usurpación.
* Sujeción a un régimen especial de policía.

**Bolilla 20**

1. **La ocupación temporánea.**

Concepto: aquélla que se produce cuando por razones de utilidad pública, el Estado, imponiendo una limitación al dominio, sustrae al propietario de un bien cualquiera su uso y goce en forma transitoria.

Ocurre que no siempre el Estado tendrá la necesidad de adquirir la propiedad de un bien para satisfacer una necesidad de interés público, sino que en muchos casos sólo le bastará con tener ese uso y goce durante un tiempo determinado. Ej.: un bien se ocupa para usarlo como depósito de materiales para construir una escuela.

Naturaleza jurídica: ciertos autores la consideran una locación forzosa, otros con más fundamento la califican como un derecho real administrativo.

Clases: La ley 21.499 define 2 clases: anormal y normal.

* Normal (art. 57) se da cuando corresponde utilidad pública, el estado necesita el uso transitorio de un bien, no pudiendo durar más de dos años, pasado éstos, el dueño puede exigir la devolución o la expropiación. Debe declararse la utilidad pública y pagar al dueño por la ocupación y daños y perjuicios causados.
* Anormal: (art. 59) cuando la ocupación es por una razón urgente, estado de necesidad, no hay intervención judicial y debe durar lo estrictamente necesario para eliminar la necesidad urgente. Se debe pagar daños y perjuicios causados a la cosa.

**Bolilla 21**

1. **La responsabilidad estatal por hechos y actos ilegítimos. Presupuestos determinantes de la responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad ilegítima. Responsabilidad del Estado por omisión.**

La responsabilidad del Estado por su actividad ilícita deriva su fundamento mediato de la inviolabilidad de la propiedad (artículos 14 y 17 de la CN) y del principio de libertad (artículo 19 de la CN). El principio del deber de no dañar tiene raíz constitucional.

Presupuestos: Para que se configure la responsabilidad del E por actos y hechos administrativos ilegítimos en el ámbito extracontractual es necesaria la concurrencia de ciertos *presupuestos*:

1. La existencia de un daño cierto en los derechos del administrado; necesitando reunir los siguientes caracteres:
   * + - ser actual o futuro,
       - debe hallarse individualizado,
       - afectar un derecho subjetivo ó un interés legitimo.
2. Falta de servicio por cumplir de manera irregular los deberes y obligaciones impuestos por la C.N.
3. Que medie una relación de causalidad directa e inmediata entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al administrado.
4. Imputabilidad material del acto o hecho administrativo a un órgano del Estado en ejercicio u ocasión de sus funciones: se trata de una imputación objetiva que prescinde del requisito de la voluntariedad.

Alcance de la indemnización: deben resarcirse integralmente los daños, actuales o futuros, siempre que sean ciertos y no eventuales hipotéticos. La indemnización debe ser integral y comprende todos los perjuicios patrimoniales (daño emergente y lucro cesante), como el daño moral.

1. **Responsabilidad del Estado por omisión. Régimen jurídico. Características y requisitos de procedencia.**

La responsabilidad del Estado por omisión surge cuando el mismo y sus entidades, omiten la adopción de medidas tendientes a impedir la generación de perjuicios en la vida o patrimonio de los particulares, quedando obligados a responder por los daños ocasionados. Le son aplicables los principios generales que rigen la responsabilidad del Estado por acción, sobre la base de la noción de falta de servicio contenido o previsto en el art. 1112 del CC. La clave para determinar la falta de servicio y, consecuentemente, la procedencia de la responsabilidad estatal por un acto omisivo se encuentra en la configuración o no de una omisión antijurídica, la cual se perfila sólo cuando sea razonable esperar que el Estado actúe en determinado sentido, incumplan una obligación legal expresa o implícita (art. 1074, CC.), o impuesta por otras fuentes, como la costumbre y los principios generales del derecho. Además debe tratarse de un deber concreto, y no de uno genérico y difuso. El límite de la responsabilidad está dado por los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor.

Requisitos: a) el Estado debe encontrarse en situación de ser constreñido al cumplimiento de una obligación, excluyéndose los daños por caso fortuito o fuerza mayor, b) la conducta omisiva debe guardar una relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva con el daño producido, de manera que la abstención constituya el elemento eficiente de la consumación del perjuicio.

1. **Responsabilidad del Estado por actividad lícita o legítima. Régimen jurídico. Presupuestos. Alcance del resarcimiento**

El fundamento de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita radica en las garantías de la propiedad, igualdad, libertad y razonabilidad consagradas por la CN (artículos 14, 17, 16, 19 y 28) conjuntamente consideradas.

Del ejercicio regular y legítimo de una función de Estado, puede derivar un daño para quien no se halla en la obligación jurídica de soportarlo, la que debe ser compensada mediante una justa reparación. Algunos ejemplos son:

* + 1. *por hechos y actos administrativos legítimos*: a) en el orden nacional, los casos de revocación de actos administrativos estables por razones de oportunidad, merito o conveniencia, b) realización de obras públicas que impliquen disminución del valor de inmuebles linderos de particulares;
    2. *por leyes o reglamentos:* a) leyes que establezcan un monopolio estatal en actividades que pertenecían a la iniciativa privada, o que prohíben la explotación o elaboración de productos en beneficio de otros intereses particulares o generales; b) leyes o reglamentos que establecen prohibiciones de importar determinadas mercancías con el objeto de nivelar la balanza de pagos y proteger la industria nacional, etc.

Presupuestos: Los recaudos que deben concurrir para que sea procedente responsabilizar al Estado por su actividad lícita son:

1. La existencia de un daño cierto en los derechos del particular afectado;
2. Imputabilidad material del acto o hecho administrativo a un órgano del Estado en ejercicio u ocasión de sus funciones.
3. Que medie una relación de causalidad directa e inmediata, y exclusiva entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al administrado.

Además se ha considerado que deben concurrir:

1. Ausencia del deber jurídico de soportar el daño, lo cual presume que el respectivo acto no adolece de algún vicio o defecto, por cuanto ha sido emitido de conformidad con todos los requisitos formales y sustanciales impuestos por el ordenamiento jurídico.
2. La existencia de un sacrificio especial en el afectado.

Alcance del resarcimiento: La ley de expropiaciones actual, coherente con las anteriores, excluye de la indemnización el lucro cesante, como lo hacen, en general, las leyes provinciales de expropiación. Por lo tanto, se repara el daño emergente pero no el lucro cesante, porque el administrado debe soportar ciertos sacrificios por el interés público, dada la fuerza expansiva del instituto expropiatorio.

**AGREGO PREGUNTAS FALTANTES Y SUS RESPECTIVAS RESPUESTAS:**

1. La C.N. como fuente del Derecho Administrativo.
2. Creación formal de los entes regulatorios. Condición jurídica.
3. Contratos administrativos. Explique la Teoría del hecho del príncipe y de la imprevisión en su aplicación a los contratos administrativos. Supuestos en los que se aplican, fundamentos, consecuencias de su aplicación.
4. Relaciones interorganicas, concepto, caracteres, distintos supuestos de relaciones interoganicas. Diferencia con las relaciones interadministrativas.
5. La administración frente a ley inconstitucional.
6. Derecho subjetivo e interés legítimo, consecuencia con la distinción. Criterio de diferenciación.
7. La denominada actividad administrativa jurisdiccional. Jurisprudencia de la corte suprema de justicia de la nación.
8. Actos administrativos de alcance Gral. y particular.
9. Modos normales de terminación del proceso.
10. Vista de las actuaciones administrativas: Actuaciones secretas o reservadas: procedimiento y autoridad competente para declarar la reserva o secreto de las actuaciones administrativas.
11. Caducidad: hay compatibilidad con la impulsión de oficio de la administración? por que?
12. Principio de legalidad. Sentido Originario del principio y significación actua. Consecuencias del principio. Legalidad encargo.
13. Reglamentos: concepto. Regimen Juridico. En la C.N. y Ley 26.122
14. Situaciones de carácter activa.

(FALTA RESPONDER preguntas 12, 13 y 14)

**RESPUESTAS:**

**1.** Todo el accionar del estado encuentra fundamento en la CN. En el Estado, la CN establece la fuente creadora de un derecho natural superior y anterior al derecho positivo.

La CN y sus ppios tienen primacía por sobre cualquier otra norma, Art. 31 de la CN.

En la constitución se encuentra el reconocimiento implícito de la personalidad jurídica del estado.

En la CN se definen las formas de estado y gobierno adoptadas. La forma deriva de las relaciones que se consagren ante el poder y el territorio como elementos del estado; la forma de gob. responde al quién del ejercicio del poder.El Art. 1 de la CN determina que la nación adopta la forma representativa republicana federal. Por el Art. 121 y 122 las pcias conservan todo el poder no delegado, se dan sus instituciones y se rigen por ellas. La forma de gobierno se define como un sistema político de división de poderes y control de poder, reconoce como notas características a la publicidad de actos, la periodicidad de los cargos y la igualdad de todos ante la ley.

Se disciplina la actividad de los 3 poderes y del ministerio público, regulado en la CN por los artículos 44 a 86, 87 a 107, 108 a 119 y el Art. 120 sobre el ministerio público.

Se sientan las bases del régimen jco exorbitante del dcho adm. Las potestades estatales que integran el contenido exorbitante del dcho adm. Halla su fundamento en la CN.

**2.** Década de 1990.A su inicio: El Estado es prestador de los servicios públicos a través de

-empresas del Estado

-sociedades del Estado

-sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria

-entidades descentralizadas

Actividades comprendidas:--correos y telégrafos—teléfonos--transporte y distribución de gas--generación, transporte y distribución de electricidad--obras sanitarias--transporte aéreo de cabotaje--transporte ferroviario.

A partir de allí ante la crisis en la que se encontraba sumido el Estado se adoptan políticas de liberalización de la economía, mediante las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación y desmonopolización de actividades. Se sanciona la ley de reforma del Estado Nª 23.696: se declaró en emergencia la prestación de los servicios públicos.Se facultó al P.E. para otorgar permisos, licencias, concesiones para la explotación de los servicios públicos .Aparecen, en el campo de los servicios públicos, los marcos regulatorios sectoriales y se crean los entes reguladores.

emergieron como uno de los referentes principales de intervención del estado en la economía: **los entes reguladores,** creados como consecuencia del proceso de privatizaciones.

El factor común mas obvio de los entes reguladores es la calidad de  *entes*   *autárquicos* estatales, contando con patrimonio y recursos propios, conducidos por órganos superiores pluripersonales y funcionarios designados por concurso,

Las normas que asignan competencia a estos entes establecen un catalogo de atribuciones vinculados esencialmente a la regulación de aspectos técnicos de facturación de consumos ; e inversion y mantenimiento de los equipos afectados al servicio. El ente regulador no actúa como arbitro de conflictos, sino que actúa con un deber constitucional y legal de buscar el equilibrio ante la desigualdad existente, compensando el poder monopolico o exclusivo con un mayor peso de control y defensa al usuario.-

**3.** **CONCEPTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO.** El contrato público o el negocio jurídico de derecho público, es un acuerdo creador de relaciones jurídicas. La caracterización del contrato de la Administración resulta:

a)del objeto del contrato, es decir, las obras y servicios públicos cuya realización y prestación constituyen precisamente los fines de la Administración; b) de la participación de un órgano estatal o ente no estatal en ejercicio de la función administrativa, y de las prerrogativas especiales de la Administración en orden a su interpretación, modificación y resolución. Conceptualmente entendemos que contrato administrativo es toda declaración bilateral o de voluntad común productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa. Análisis de la definición. *Es una declaración de voluntad común*. En el sentido de que se requiere la voluntad concurrente del Estado (manifestada a través de un órgano estatal) o de otro ente en ejercicio de la función administrativa, por una parte, y de un particular u otro ente público (estatal o no estatal), por otra. *Es un acto bilateral* que emana de la manifestación de voluntad coincidente de las partes. En tanto es una declaración volitiva, no una actuación material, difiere del hecho de la Administración, y en cuanto importa una concurrencia bilateral de voluntades se distingue del acto administrativo, que por esencia es unilateral. *Productora de efectos jurídicos*. El contrato de la Administración, determina recíprocamente atribuciones y obligaciones con efectos jurídicos propios, directos e inmediatos (a diferencia de los simples actos de la Administración) y de manera individual para cada una de las partes (por oposición a los reglamentos, que producen efectos jurídicos generales).

Teoria general: están regidos predominantemente por el derecho público y con un régimen jurídico único. Estrictamente hablando, no hay contratos civiles de la Administración; en principio, todos son de derecho público, sometidos a reglas especiales. Como ya lo señalamos, los contratos de la Administración se rigen predominantemente por el derecho público, pero los hay también regidos en parte por el derecho privado.

**TEORÍA DEL HECHO DEL PRÍNCIPE** Hecho o acto del Estado (hecho del príncipe) Cuando la ecuación económico-financiera del contrato administrativo se altera por un acto imputable al Estado, da lugar al denominado hecho del príncipe. Esta denominación se acuñó en los albores de la formación del derecho público en la Europa del absolutismo y ha sido mantenida y repetida mecánicamente hasta nuestros días. Nuestro país, de indudable tradición republicana, nos impone ser consecuentes y por ello se propone denominar a esta teoría en forma acorde con lo que en realidad ocurre: se trata de hechos o actos del Estado. El acto lesivo emanado de cualquier órgano o repartición estatal, sea o no de la autoridad pública que celebró el contrato, habilita al contratista para requerir una reparación integral, invocando para ello la teoría del hecho o acto del Estado. Para configurarse la decisión debe provenir de cualquier autoridad pública y afectar el desarrollo del contrato. Así lo ha considerado la Procuración del Tesoro expresando que el hecho del príncipe se funda en el álea administrativa, proviene de actos o hechos de los órganos estatales y justifica una reparación integral.

En el supuesto en que el acto lesivo a los derechos del contratista, provenga de una autoridad pública de una esfera de competencia distinta de la que celebró el contrato, v.gr., un contrato celebrado por una provincia que se vea alterado por resoluciones emitidas por la autoridad nacional, estaremos en presencia de la imprevisión, por ser el acto lesivo ajeno o extraño a la autoridad estatal que celebró el contrato, circunstancia que torna aplicable la teoría de la imprevisión.

Esta teoría se aplica a toda clase de contrato administrativo, pero solamente en los casos de alteración contractual por actos de alcance general, ya que los de alcance particular dan lugar a la responsabilidad contractual del Estado

El hecho o acto del Estado se manifiesta a través de decisiones jurídicas o acciones materiales que pueden modificar las cláusulas contractuales o las condiciones objetivas o externas del contrato, lesionando los derechos del contratista.

Los principios que fundamentan la responsabilidad del Estado en este caso, radican en los arts. 16 y 17 de la Constitución, en tanto garantizan la protección a los derechos, en especial la inviolabilidad de la propiedad (art. 17), por lo cual el contratista no podrá ver menoscabado su derecho o interés en función del interés público, a consecuencia de una norma o disposición de carácter general que altere la economía del contrato. Por ello, es que procede la indemnización pertinente en los casos de lesión patrimonial al particular. Sólo el acto de poder anormal o extraordinario que afecte la ecuación financiera del contrato da lugar a la aplicación de la llamada teoría del hecho del príncipe, para responsabilizar al Estado, pues el acto de poder normal u ordinario, aun en el caso de disposiciones generales, que sólo tornen un poco más gravoso el contrato, queda a cargo del contratista. Por otro lado, hay que diferenciar entre responsabilidad por hechos o actos del Estado y responsabilidad contractual del Estado. La primera supone una norma general emanada de la autoridad pública; la segunda supone una disposición o resolución específica relacionada con el contrato administrativo; por ello es que la responsabilidad por hecho del príncipe es indirecta o refleja, es un caso de responsabilidad extracontractual del Estado, a la que el contratista no puede renunciar anticipadamente. La aplicación de estos principios obliga a la Administración Pública, al Estado, a indemnizar íntegramente al contratista por los perjuicios que el acto estatal le haya causado al alterar el contrato. Como señaláramos la responsabilidad del Estado por hecho del príncipe se funda en el art. 17 de la Constitución, y de acuerdo a los principios que rigen la expropiación, el contratista tendrá siempre derecho a que se le restituya el valor del daño emergente. En cuanto al lucro cesante, el pago de éste no siempre es reconocido por las leyes que rigen la expropiación. Por lo tanto, el límite del deber del Estado de indemnizar íntegramente a su contratista en estos casos en relación al lucro cesante, dependerá del régimen específico que se aplique. El acto del Estado puede producir los efectos propios de la fuerza mayor, o sea que pueden ser definitivos o provisionales (resolutorios o dilatorios, respectivamente), dando lugar, según el caso, a la rescisión del contrato o a que se determine la suspensión o paralización de su ejecución. Para la procedencia de la indemnización se exige que el perjuicio exista efectivamente; y que tal perjuicio sea resarcible, en mérito a que:

1. el daño se haya producido imprevistamente, sin que pudiera razonablemente haberlo tenido en cuenta en el momento de celebrar el contrato
2. que la medida estatal determinante del daño haya sido de carácter general
3. que tal medida provenga de cualquier autoridad pública, siempre que pertenezca a la misma esfera de competencia.

**TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN.** Ante circunstancias extraordinarias anormales e imprevisibles, posteriores, y sobrevinientes a la celebración de un contrato administrativo, pero temporarias o transitorias, que alteran la ecuación económico-financiera en perjuicio del contratista, es obligación del Estado asistirlo para que pueda cumplir el contrato. Es la aplicación de la teoría de la imprevisión a los contratos administrativos. Concepto y requisitos. Es un acontecimiento ajeno a la Administración que no ha podido preverse en el momento de celebrar el contrato, y que si bien no hace imposible la ejecución del mismo, acrece en gran proporción las cargas del contratista y afecta profundamente la economía del contrato. La imprevisión es, en definitiva, un dispositivo jurídico que permite al contratista obtener un reajuste obligacional y/o la resolución del contrato, como remedios tendientes a reducir su onerosidad a los límites previstos por los contratantes en el momento de la celebración del acto, en el caso de revisión o reajuste del contrato, o la liberación de la obligación directamente, en el caso de resolución del mismo. La circunstancia que causa el desequilibrio económico es ajena a la voluntad de las partes. Puede ser, incluso, una circunstancia administrativa, pero de otra autoridad pública, por ejemplo medidas adoptadas por la Nación que afectan a un contrato de una provincia. El acontecimiento causante no debe serle imputable al Estado, pues si lo fuera, tendría vigencia el hecho del príncipe. Trátase de comportamientos reflejos, derivados de las fluctuaciones del mercado, alza de precios, aumentos salariales, desvalorización de la moneda, restricción en los gastos o consumos, etcétera. En cuanto a su fundamento se parte de la equidad, la buena fe, el enriquecimiento sin causa. La imprevisión para su aplicación en el derecho administrativo, no requiere de una ley formal que la declare vigente o aplicable, pues surge de la Constitución su plena vigencia y aplicación. El fundamento constitucional radica en los arts. 16 y 17, en el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas y en la obligación de indemnizar los menoscabos al patrimonio o propiedad. Esos principios son operativos por sí mismos, aun en ausencia de cualquier ley formal. Además, la previsión normativa del art. 1198 del Código Civil, es un principio general para todo contrato conmutativo, que incorpora el instituto a nivel legal y no sólo en el ámbito del derecho privado, dado que se trata de una categoría general del derecho y, de suyo, en última instancia la regulación civilista es subsidiariamente aplicable en el derecho público. Interpretado literalmente el art. 1198 del CC parece obvio que cualquiera de las partes contratantes puede invocar la teoría de la imprevisión. En tal sentido, parece que también podría invocarla el Estado. No obstante, la doctrina en materia de derecho público entiende que sólo puede hacerlo el contratista del Estado, pero no el Estado, en cualquiera de sus modalidades de organización centralizada o descentralizada, dado que la ratio iuris de la imprevisión no condice con las cláusulas exorbitantes del derecho privado, que suele titularizar la Administración, ni tampoco con la lesión general o indeterminada a un patrimonio del Estado, que es el de la representación figurada del interés público. La exclusión no comprende a las modalidades societarias mixtas, en que tienen participación sujetos no estatales (v.gr., sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, arts. 308 a 314, ley 19.550, y sociedades de economía mixta, decr. ley 15.349/46). La imprevisión es de orden público, en tanto es un medio de asegurar en beneficio del interés público el cumplimiento de los contratos administrativos. Opera como principio contractual implícito que se aplica de pleno derecho y no requiere ser pactada expresamente (arts. 16 y 17, CN; art. 1198, CC). Tampoco puede ser objeto de renuncia por parte del contratante. Se pueden pactar fórmulas de reajustes, pero nunca renunciar a la aplicación de la ley que, por lo demás, es irrenunciable.

**Aplicaciones**. En materia de contratos administrativos, la imprevisión en general tiene varias aplicaciones procesales específicas a fin de restablecer el equilibrio de la ecuación financiera del contrato. La imprevisión está contemplada en el derecho sustantivo (art. 1198, CC, y principios de los arts. 16 y 17, CN), que se ha canalizado a través de un derecho adjetivo (mayores costos, leyes 12.910 y 15.285, decrs. 3772/64 y 4124/64; actualización, leyes 21.391 y 21.392; renegociación, ley 21.250 y decrs. 2347 y 2348/76; intereses, art. 48, ley 13.064; desagio, decr. 1096/85, extinción y recomposición, arts. 48 y 49, ley 23.696, etc.), el que ha previsto la mecánica procedimental en los casos de fuerza mayor, caso fortuito, hechos del príncipe y hechos de la Administración u otras causas frustrantes de la ejecución normal del contrato.

**4. Relaciones interadministrativas e interorgánicas.**

Son aquellas que se establecen entre 2 o más órganos de un mismo ente o persona jurídica pública estatal y que resultan del hecho de que no pueden actuar independientemente, sino en unidad. Tales relaciones pueden ser objeto de colaboración u oposición, de subordinación, pero todas ellas ocurren para dirigirse hacia un mismo fin. La generalidad de la doctrina coincide en admitir que las relaciones ínterorgánicas tienen carácter jurídico.

**Relaciones interorgánicas** (entre órganos de un mismo sujeto): Se establecen entre órganos de la administración centralizada o entre órganos de una misma persona jurídica pública estatal (Ej: dentro de un ente autárquico). La actividad puede ser interna (se dictan actos administrativos con efectos jurídicos dentro de su ordenamiento interno) o externa (se dictan actos administrativos con efectos jurídicos en terceros administrados).

Las relaciones entre los órganos del Estado pueden ser:

-De colaboración (cuando un órgano colabora con el otro a través de propuestas)

-De control

-De jerarquía (cuando uno le da órdenes o instrucciones al otro)

-De conflicto (se da en cuestiones de competencia)

-Consultiva

**Relaciones interadministrativas** (entre sujetos): Se establecen entre dos o más personas jurídicas públicas estatales (Ej: 2 entidades autárquicas) o entre la administración centralizada y una persona jurídica pública estatal.

**5.** **La posición de la Administración frente a la ley inconstitucional. :**

-Doctrina Tradicional: el PE aplica las leyes, no puede evitar su aplicación porque para eso están los jueces. Lo que si puede hacer es; vetarla todo o parte, promover la remoción o promover un proyecto para que el Congreso la modifique.

-Marienjoff adopta la actual posición del Procurador del Tesoro (emite opiniones. Máximo órgano de consulta q tiene el PE, en ciertos casos es obligatorio que realice la consulta pero siempre el PE toma la decisión q cree conveniente): por el Art. 31 CN al haber una norma inconstitucional no puede el PE aplicarla, debe hacer prevalecer éste Art. La Adm no la declara inconstitucional, simplemente no la aplica. Para esto debe ser la inconstitucionalidad manifiesta y grosera.Comadira agrega a esto qua la presunción de legitimidad y legalidad cae y cuando el Procurador declara que no puede aplicarla, el PE debería autorizarlo (o sea apoyar formalmente esta opinión) e ir acompañado por una iniciativa del Congreso para que quede sin efecto a través de otra ley).

**6.** **teorías para definir al dcho subjetivo y al interés legítimo.**

Doctrina Italiana. Cuando se tiene un derecho Subjetivo se recurre al poder judicial

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **dcho subjetivo** | **interés legítimo** |
| **Doctrina Italiana** | Se recurre al poder judicial | Se recurre a la justicia adm. |
| **Gordillo** | Exclusividad de la afectación. Solo me afecta a mí. | Me afecta a mí y a otros. |
|  | Hay una norma de relación, afecta a particulares | Hay una norma de acción que regula la organización administrativa, afecta la norma a un órgano. |
| **Teoría de la Utilidad** | Si la norma ofrece garantías sustanciales tengo un dcho Subjetivo. | Si la norma ofrece garantías procesales y se vulnera tengo un interés legítimo. |

La Teoría de Gordillo fue la más adoptada. Pero la CSJN no le da tanta importancia a las teorías, le importa si afecta o no a las personas.

Si tengo un dcho Subjetivo porque la situación me afecta recurro a la adm y al PJ.

Si tengo un interés legítimo: significa que me afecta a mí, pero también a otros. Ej ponen una pizzería no habilitada, afecta a todos los vecinos. Acá recurro a la Adm y en ppio no al PJ, la jurisprudencia marcó una excepción en el caso de que se trate de oferentes interesados en una licitación.

**Consecuencias de la distinción. Criterios de diferenciación:**

Tendrá legitimación sólo quien tenga interés jurídico y no cuando se tenga una mera facultad o potestad, o se tenga un interés simple, es decir, cuando la norma jurídica objetiva no establezca a favor del individuo alguna facultad de exigir.

El interés jurídico requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo;

El interés legítimo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo, se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero dicha obligación no corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, por otra parte, si se tratara de un interés simple, cualquier persona podría exigir que se cumplan esas normas por conducto de la acción popular. El interés legítimo, como tal, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio, a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos.

**7.** **La denominada actividad administrativa jurisdiccional.** (Ver pregunta 2)

**8.** **Actos administrativos generales:** (Ver pregunta 68) Son aquellos cuyos efectos se dirigen a un número determinado o indeterminado de personas. Tienen eficacia a partir de su publicación (Ej: Reglamento)

Es decir, es un acto administrativo que se aplica dentro de una esfera jurídica de varias personas a la vez (Ej: todos los propietarios de una manzana determinada deberán pagar el pavimento a construirse)

Estos pueden ser impugnados por via judicial de 2 formas:

-Directa: Cuando un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar, haya formulado reclamo ante la autoridad que la dicto.

-Indirecta: Cuando la autoridad de ejecución del acto admin. De alcance general le haya dado aplicación mediante actos definitivos y se hubieren agotado sin éxito la instancia admin.

Para impugnar de forma directa el acto se usa el RECLAMO, para hacerlo de forma indirecta, se usa el RECURSO. Y si la Administracion resuelve de forma negativa la pretensión del particular, o hay silencio de esta, este ultimo puede iniciar acción judicial.

**Actos administrativos particulares:** Son aquellos cuyos efectos se dirigen a personas determinadas para las cuales el acto tiene eficacia desde su notificación (Ej: Resoluciones)

Estos pueden ser impugnados por via judicial cuando:

-Sean actos definitivos

-Sean actos que deciden sobre el fondo del asunto

-Se hayan agotado la via administrativa (es decir cuando se interpusieron los recursos administrativos o el reclamo previo)

**9.** **Modo normal:**

-**La sentencia**: A través de ella el juez declara el derecho para un caso en concreto, poniéndole fin al proceso. Lo resuelto en la sentencia vale para las partes como si fuera ley.

Las sentencias contra el Estado tienen carácter declarativo, es decir que solo se podrá reconocer el derecho pretendido pero no se le puede obligar a este a cumplir con la prestación que establece la sentencia. Esto es así porque ejecutar la sentencia puede afectar el interés público, aunque existen ciertas excepciones.

Requisitos de la sentencia:

-Debe emanar de órgano competente y resolver lo peticionado por el actor en la demanda

-Reconocer el derecho subjetivo o situación jurídica

-Pedir el resarcimiento de los daños y perjuicios reclamados

-Ordenar la ejecución de actos administrativos, etc.

**Modos anormales:** (Ver pregunta 59)

**10.** El decreto reglamentario de procedimiento administrativo establece que: “La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, podrán tomar vista del expediente durante todo su trámite, con excepción de aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que, a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos mediante decisión fundada del respectivo subsecretario del Ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate”.

Es decir que, la **autoridad competente** para declarar la reserva es el SUBSECRETARIO DEL MINISTERIO o el titular del ente desentralizado de que se trate.

**PROCEDIMIENTO**:

1. Vista de Expedientes en soporte papel. En aquellos casos excepcionales de expedientes que tramiten en soporte papel el pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se dará, sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la Mesa de Entradas o Receptoría.  
     
   Si el peticionante solicitare la fijación de un plazo para la vista, aquél se dispondrá por escrito rigiendo a su respecto lo establecido por el artículo 1º, inciso e), apartados 4) y 5), de la Ley de Procedimientos Administrativos Nº 19.549.  
     
   El día de vista se considera que abarca, sin límites, el horario de funcionamiento de la oficina en la que se encuentre el expediente.  
     
   A pedido del interesado, y a su cargo, se facilitarán fotocopias de las piezas que solicitare.  
     
   b. Vista de expediente electrónico. La solicitud y otorgamiento de vista de los expedientes electrónicos se hace de acuerdo con los siguientes procedimientos:  
     
   1. La consulta sin suspensión de plazo de las actuaciones por medios electrónicos en la plataforma TAD es automático y no requerirá de solicitud expresa del interesado. El usuario o el apoderado podrán acceder al contenido de los expedientes que haya iniciado a través de dicha plataforma TAD. El usuario podrá consultar la última fecha de modificación, el estado del expediente y su ubicación actual; también tendrá acceso a los documentos que se hayan vinculado. Si el trámite está en curso, mediante el documento Constancia de Toma de Vista, queda registro de la consulta dentro del expediente electrónico, sin suspensión de plazo.  
     
   2. El otorgamiento de vista con suspensión de plazo de las actuaciones por medios electrónicos requerirá petición expresa del interesado o apoderado por escrito.  
     
   3. La vista se podrá otorgar mediante copia del expediente electrónico en un soporte informático que aporte el interesado o el organismo.  
     
   4. A pedido del interesado y a su cargo, se facilitarán copias en soporte papel de los documentos electrónicos que solicitare.

**11.** Si bien se ha sostenido que resulta contradictorio consagrar como principio a la impulsión de oficio y regular simultáneamente al instituto de caducidad, para la cátedra hay compatibilidad entre ambas, ya que al consagrarse la impulsión de oficio no importa que se le atribuya una vigencia absoluta, su alcance debe ser interpretado de forma armónica con lo establecido por la ley para la procedencia de la caducidad del procedimiento.

La “oficialidad” (o impulsión de oficio) significa que corresponde a la autoridad administrativa adoptar los recaudos que conducen a la impulsión del procedimiento y desarrollar la actividad que tiende a reunir los medios de prueba necesarios para su adecuada resolución.

La oficialidad no implica que en todos los casos la Administración Publica este obligada a proveer a la impulsión de oficio, ya que existen supuestos en los que el procedimiento responde al interés privado. La ley de procedimientos administrativos regula la posibilidad de que el procedimiento no deba ser impulsado por la administración. Esta también, al regular la caducidad de instancia, admite que un procedimiento pueda extinguirse por inactividad salvo en los siguientes casos: tramites de previsión social y aquellos tramites que la administración considere que deben continuar en atención a sus circunstancias particulares o cuando está comprendido el interés público. (sacado del Manual de Comadira)