

**DERECHO ADMINISTRATIVO I / CAT. 2****PROGRAMA****Objetivos**

El programa comprende el desarrollo de un curso que permita la formación jurídico administrativa del estudiante, científica y programática. Este recibe el impacto de una materia novedosa, que tiene una singular historia y presenta como núcleo de su sistema relaciones jurídicas sustancialmente diferentes del Derecho privado, que se enlazan en un Ordenamiento que la propia Administración contribuye a integrar con sus normas y en las que tiene una situación posicional que coloca al administrado en un plano de subordinación jurídica. Misión del Derecho Administrativo será, entonces, la búsqueda permanente del equilibrio entre el interés público -representado por la administración- y las garantías que el principio de legalidad aseguren al administrado.

Las secuencias del programa van introduciendo al estudiante en la problemática conceptual del Derecho Administrativo cuyo objeto se profundiza en las distintas corrientes doctrinarias.

La Administración Pública y la dinámica de su actuación son objeto de preferente atención de suerte que los principios sustanciales de la organización administrativa y de sus actos y disposiciones sean comprendidos y manejados con eficacia, como lo requiere la formación de un abogado cada vez más llamado a participar en la formación de las decisiones administrativas y a asumir la defensa del administrado en los conflictos que se derivan de la omnipresente actividad de la Administración Pública.

La metodología empleada permite encauzar al estudiante introduciéndolo en los problemas con el conocimiento de las distintas posiciones doctrinarias y tratando de despertar en él la vocación investigativa que lo oriente para tomar posición, aunque más no sea básicamente. Se han recogido las modernas tendencias divulgadas en la materia, con lo que se considera que el programa es apto para responder a las necesidades actuales - con visión de futuro-.

Coincidentemente, la bibliografía -por cierto, incompleta y meramente ilustrativa- apunta al respaldo de la tarea de formación e investigación, para lo que se dedican abundantes referencias monográficas. Pero, a ello se debe llegar una vez que el alumno se introduzca en la materia mediante el estudio ordenado de alguno de nuestros tratados nacionales, es decir cualquiera sea la posición del autor, para luego ir confrontándola e integrándola con otras lecturas.

-----  
**DERECHO ADMINISTRATIVO I  
CATEDRA 2  
PROGRAMA**

**UNIDAD I**

- 1) El Derecho Administrativo. Origen y Evolución de la ciencia.-
  - a) El criterio de adscribir el origen a la existencia de Administración Pública y de los Servicios Públicos.-
  - b) El momento histórico del Estado Policial y del absolutismo. La teoría del Fisco.-
  - c) El surgimiento del constitucionalismo con la separación de poderes y de los derechos públicos subjetivos. La doctrina de la separación de poderes y su interpretación en el derecho francés.-
- 2) Sistemas Jurídicos comparados:  
La Contraposición entre el régimen administrativo y el Rule of Law; características originarias de los modelos. La interpretación crítica de Dicey acerca del modelo francés.-
- 3) Bases históricas del derecho administrativo argentino.-
- 4) Bases políticas, constitucionales y sociales del derecho administrativo.-
- 5) El Estado actual del Derecho Administrativo; Las grandes transformaciones del Estado.-

**UNIDAD II**

- 1) La Administración y las funciones del Estado: legislación, justicia y Administración (criterios para su conceptualización). El concepto objetivo de Administración como expresión positiva de la función administrativa; el problema de la jurisdicción administrativa.-

- 2) Noción conceptual del derecho administrativo. Diversos criterios propuestos. Contenidos del derecho administrativo. El problema de la codificación.-
- 3) El método en el derecho administrativo: el método sociológico; el método realista; gravitación del método jurídico: crítica.-
- 4) Relaciones con el derecho constitucional, civil, penal y financiero. La llamada ciencia de la Administración: sus relaciones con el derecho administrativo.-

#### UNIDAD III

- 1) La legalidad administrativa: su carácter objetivo. El ordenamiento jurídico-administrativo; la tesis Kelseniana y de Santi Romano sobre el ordenamiento jurídico.-
- 2) Fuentes supranacionales del derecho administrativo; la primacía de los tratados; la Convención Interamericana contra la Corrupción.-
- 3) La Ley, concepto, caracteres y régimen jurídico. Las leyes de derecho administrativo. La reserva de Ley en la Constitución. La llamada "Zona de Reserva de la administración".  
La administración frente a la Ley inconstitucional.-
- 4) Los principios generales y del derecho administrativo como base e informadores del ordenamiento.-
- 5) Legalidad y juridicidad. Los principios de la legalidad administrativa. El Principio de la vinculación negativa. El principio de la vinculación positiva de la Administración por la legalidad.-

#### UNIDAD IV

- 1) Los reglamentos: concepto; fundamentos y su justificación; clasificación; límites, el problema de irretroactividad; las previsiones constitucionales; jurisprudencia. La regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos; Jurisprudencia; el caso "Promenade".-
- 2) La jurisprudencia, la doctrina, los precedentes y la costumbre como fuentes en el Derecho Administrativo.-
- 3) Instrucciones y circulares.-

#### UNIDAD V

- 1) El concepto técnico de potestad; caracteres.-
- 2) La relación jurídica administrativa. La presencia de una administración pública como requisito necesario para que exista una relación jurídica administrativa. La administración como persona y sujeto de derecho; competencia del Organismo; la capacidad del funcionario. El administrado: su capacidad.-
- 3) El origen y el objeto de la relación jurídica administrativa: deberes y derechos. Las relaciones inter-administrativas.-
- 4) El derecho público subjetivo y las situaciones jurídicas contempladas por el ordenamiento: Derecho subjetivo; interés legítimo; interés colectivo o difuso; interés simple. Los "Derechos de incidencia colectiva", previsiones constitucionales, legitimación.-
- 5) El deber de prestación a cargo de particulares; Servicio testimonial en actuaciones administrativas e informes.-
- 6) Potestades regladas y discrecionales: aspectos que comprenden la regulación. Técnicas de reducción y control judicial de la discrecionalidad; los conceptos jurídicos indeterminados.-

#### UNIDAD VI

- 1) La administración: concepto; criterio objetivo o material, subjetivo u orgánico. Consecuencias de su aplicación.-  
El Estado como persona. La reconducción de la personalidad del Estado en la administración. La Administración del Estado como persona jurídica, en el derecho comparado. La administración instrumental e institucional.-
- 2) Los cometidos de la administración liberal y social. El fomento. La administración aportadora de prestaciones.-
- 3) El derecho de la organización administrativa: su consideración por la ciencia jurídica administrativa. La teoría del órgano y del oficio público.-
- 4) Principios de la organización administrativa: la competencia; delegación; avocación; suplencia; coordinación; la jerarquía.-  
El control: finalidad; clases; control preventivo; represivo.-  
Ley de Administración Financiera; Organos de control, en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires.-
- 5) Centralización y descentralización. Caracteres de los Entes Estatales descentralizados; Autarquía: concepto; elementos; distintas clases; órgano competente para crear entidades autárquicas. La desconcentración: concepto; caracteres.-
- 6) Las empresas y sociedades del Estado.-
- 7) La reforma del Estado en la Argentina. Ley 23.696.-
- 8) El régimen legal de ministerios de la nación y de la Provincia de Buenos Aires.-

**UNIDAD VII**

1) Clasificación jurídica de la función administrativa: acto, hecho, reglamento, contrato: la distinción entre acto y hecho, jurídico y no jurídico. Las vías de hecho; concepto; presu-puestos.-

Silencio o ambigüedad de la administración: técnicas destinadas a combatir la pasividad; legislación nacional y provincial; el silencio como acto presunto; el silencio como puro hecho. Inactividad formal e inactividad material de la administración. Valor asignado al silencio; las resoluciones tardías y el silencio negativo y positivo.-

2) El acto administrativo: origen; distintas concepciones. La importancia de la teoría en el derecho administrativo. La definición del acto adminis-trativo; finalidad. La teoría del acto administrativo bilateral. Fallo de la Cor-te Suprema "Metalmeccánica S.A. c/ Gobierno Nacional".-

3) Clasificaciones: actos reglados y discrecionales; "Los actos administrativos negocios jurí-dicos": concepto; distintos supuestos: la autorización, la aprobación, las órdenes, etc. "Los actos de la administración".-

4) El dictamen: concepto; principio jurídicos; forma y contenido; caracteres jurídicos; clases.-

**UNIDAD VIII**

Elementos del acto administrativo: consideraciones sobre la teoría de los elementos del acto administrativo: noción conceptual. Elementos de legitimidad y del mérito. Elementos esencia-les y accidentales.-

1) El elemento subjetivo:

a) La competencia: concepto; clasificación y reglas fundamentales sobre la misma.-

b) Capacidad del agente público y del administrado.-

c) La causa como elemento del acto administrativo.-

2) El objeto y sus requisitos.-

3) La forma: concepto; trascendencia y peculiaridades que revisten el derecho administrativo. El requisito de la motivación: concepto; recaudos para la existencia de una motivación ju-ridicamente correcta. Las formas de publicidad: publicación y notificación.

4) La finalidad.

5) Los elementos del acto en la legislación nacional de procedimientos administrativos y en la normativa provincial. Decreto Ley 7.647/70.-

6) Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias: plazo; condición y modo. Las reser-vas de revocación y de rescate.

**UNIDAD IX**

1) El acto de gobierno: su origen y distintos criterio para su conceptualización; la teoría del acto institucional; las modernas tendencias; Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Cullen c/ Llerena", T. 53: 420, de Agosto 28 de 1.893.-

2) Caracteres del acto administrativo.-

a) Presunción de legitimidad: consideraciones generales; noción; fundamentos; alcance del principio; consecuencia de la presunción de legitimidad. Formas del accionar que no se presumen legítimas.-

b) La ejecución del acto administrativo: ejecutividad; ejecutoriedad. Legislación Nacional y Provincial.-

c) Fundamentos de la ejecutoriedad; problemática Constitucional, necesidad de permiso expresa o razonablemente implícita. Actos no ejecutorios. Actos ejecutorios. La denomi-nada ejecutoriedad impropia.-

d) El principio de la irretroactividad del acto administrativo; jurisprudencia.-

**UNIDAD X**

1) La teoría de las nulidades del acto administrativo: origen; finalidad y fundamentos de la teoría; gravitación de la jurisprudencia del caso "Los Lagos"; el caso "Pustelnik". -

2) Diferencias generales entre sistema de nulidades civiles y el sistema de nulidades adminis-trativas.-

3) Distintas especies de nulidades. Criterio de comparación con las categorías del Código Civil. Nulidades administrativas en particular. Especies de nulidades administrativas y principales características.-

4) De los vicios en particular: concepto.-

a) Vicios de la voluntad.-

b) Vicios en el elemento "subjetivo": la incompetencia; distintos supuestos.

Incapacidad.-

c) Vicios que afectan a la "causa".-

d) Defectos en el objeto.-

e) Vicios de forma; en la motivación. El defecto relativo a la publicidad.-

f) La desviación de poder.-

g) Invalidez de las cláusulas accesorias.-

h) Tratamiento jurisprudencial acerca de los vicios del acto y su consideración en

las leyes de procedimientos administrativos.-

5) Saneamiento o convalidación del acto administrativo defectuoso. La conversión.-

#### UNIDAD XI

1) El principio de irrevocabilidad del acto administrativo (la teoría de la "cosa juzgada administrativa"); origen; antecedentes en la Provincia de Buenos Aires - el art. 5 del Código Contencioso Administrativo de 1905-; los principios de la jurisprudencia del caso "Can-tón"; requisitos para que opere la estabilidad del acto administrativo. Evolución jurisprudencial del concepto de acto regular y del acto irregular.-

2) Excepciones a la estabilidad; el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (art. 17 y 18); interpretación jurisprudencial. Legislación Provincial y jurisprudencia acerca de la potestad revocatoria de la administración pública y sus límites.-

3) La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia: concepto; indemnización: ítem que la integran. El supuesto de la revocación por ilegitimidad sobreviniente; el caso de los permisos de construcción. La revocación de los actos "precarios". -

#### UNIDAD XII

1) El contrato administrativo: origen. Tesis contrarias al contrato administrativo. La doctrina que propone el rechazo de la figura del contrato administrativo en nuestro país: la tesis de Mairal.-

2) Características del contrato administrativo; distintos criterios para su conceptualización.-

3) Clasificación de los contratos administrativos: a) contratos de atribución y de colaboración; según su tipicidad; nominados y innominados. El contrato interadministrativo. Contratos de la administración regidos parcialmente por el derecho privado.-

4) Elementos del contrato administrativo; los efectos del contrato y su régimen de ejecución: la mutabilidad; los poderes de dirección y control; la prerrogativa de ejecución directa; lo atinente a la exceptio non adimpleti contractus.-

5) La intangibilidad de la remuneración del contratista. La ecuación económica financiera del contrato. El llamado "hecho del príncipe": concepto; características; fundamentos de la obligación de indemnizar los perjuicios. La teoría de la imprevisión: origen de dicha teoría en el derecho administrativo; caracteres; fundamento jurídico positivo de la indemnización. El reconocimiento de las variaciones de precios.-

6) Extinción del contrato: distintos supuestos. La renegociación contractual: fundamentos y límites. El Estado y el arbitraje.-

#### UNIDAD XIII

1) La selección del "cocontratante" de la administración: principio general; la tesis de la libre elección (Marienhoff). Principios de la Convención Interamericana contra la Corrupción.-

Los registros de licitadores: función y su constitucionalidad.-

La licitación pública: su naturaleza jurídica; ventajas e inconvenientes; principios que rigen la selección. Especies de licitación: "pública y privada". Etapas; el "llamado" o anuncio de licitación: requisitos que debe comprender.-

Los pliegos de bases y condiciones: naturaleza jurídica; clases.-

La oferta: concepto; requisitos; oferta inadmisibles: concepto.-

La adjudicación: la oferta más conveniente como concepto jurídico indeterminado. El perfeccionamiento del vínculo contractual.-

La licitación pública fracasada: concepto; distintos supuestos y consecuencias.-

El contrato administrativo llevado a cabo sin licitación cuando resulta el procedimiento legal obligatorio: efectos.-

2) Otros sistemas de selección y contratación: concurso público; concurso de proyectos integrales; concurso de precios; remate público; etc. La contratación directa.-

3) Los sistemas de contratación del Estado en el derecho comparado: de libertad de actuación del órgano; de procedimiento flexible y de procedimiento rígido.-

#### UNIDAD XIV

1) Obra pública: concepto de obra pública; concepto legal y concepto jurídico. Obra pública y cosa del dominio público; elementos de la obra pública.-

2) Formas de realizar obras públicas.-

3) El contrato de obra pública: concepto; naturaleza jurídica; elementos; caracteres jurídicos. La documentación contractual. Cesión del contrato; la subcontratación.

4) Los sistemas de contratación: por ajuste alzado, por precio unitario y por costo y costas, otros sistemas.-

5) Perfeccionamiento del vínculo contractual. El "replanteo" y plazo de iniciación de

las obras. Plan de trabajo. Equipo.-

6) Sujeción del constructor al pliego y al proyecto. Responsabilidad por vicios e imprevisiones del proyecto. La orden de servicio.-

7) El pago del precio. Las mediciones y certificaciones. El certificado por acopio de materiales. Concepto y consecuencias.-

8) Recepción provisoria y definitiva de la obra. Responsabilidad por ruina de la obra pública.-

9) Las fórmulas polinómicas incorporadas al contrato y el supuesto de pérdida de representatividad económica.-

10) La concesión de obra pública: concepto; régimen legal; clasificaciones; caracteres; ejecución de la obra. Explotación de la concesión. El "peaje": su constitucionalidad. Derecho del contratista. Derechos y prerrogativas de la administración. El rescate y la revocación de la concesión.-

11) El contrato de suministro: noción conceptual; naturaleza jurídica, caracteres jurídicos. Su perfeccionamiento. Que puede ser materia de un contrato de suministro. La preadjudicación: alcance e impugnación. Prerrogativas y derechos de la administración; el principio de la invariabilidad y la consideración legal del reconocimiento de variaciones de precios.-

12) Otros contratos administrativos.-

#### UNIDAD XV

1) La teoría del Servicio Público: origen. La construcción de Duguit; crisis. Evolución conceptual: la llamada crisis de la noción de Servicios público. Las transformaciones del Estado y la configuración de un nuevo régimen legal del servicio público.-

2) Los llamados servicios públicos impropios o virtuales.-

3) Los caracteres del servicio público: regularidad; igualdad; la obligatoriedad. El principio de la continuidad. Las huelgas en los servicios esenciales.-

4) El precio de los servicios públicos. Las tarifas: naturaleza jurídica: los principios de proporcionalidad tarifaria e irretroactividad de las tarifas.-

5) Sistemas de prestación. La concesión y licencia de servicios públicos. El monopolio en los servicios públicos; interpretación de los derechos de los concesionarios y licenciatarios.-

6) Órgano competente para la creación de un régimen de servicio público: distintas posiciones doctrinarias.-

7) Marcos regulatorios de los servicios públicos; los entes independientes de control, y las audiencias públicas. Ejemplos en los distintos servicios en particular.-

#### UNIDAD XVI

1) La burocracia: concepto. El principio de la eficacia indiferente. La carrera administrativa.-

2) Diversos modos de ingresar regularmente a la función. El requisito de la idoneidad.-

3) Tesis que sostienen en doctrina sobre la naturaleza de la relación empleo público; jurisprudencia. El personal contratado de la administración pública; el contrato de servicios de consultoría; funcionarios honorarios y ad honorem.-

4) El perfeccionamiento del vínculo.-

5) La distinción entre funcionario público y empleado público; opiniones doctrinarias.-

6) Consideraciones sobre los nombramientos "anticipados"; "retroactivos" y para cargos "no vacantes". El funcionario de hecho o con investidura regular. El usurpador.-

7) Derechos de los agentes públicos; estabilidad, carrera administrativa, sueldo, jubilación.-

8) Deberes y obligaciones del agente público; prestación del servicio, la obediencia y sus límites jurídicos: distintas teorías. Incompatibilidades.-

9) Responsabilidad del agente público con la administración y terceros.-

10) Potestad disciplinaria de la administración. Las faltas: técnicas de cláusula general, del catálogo o mixta. Extinción del poder disciplinario.-

11) El procedimiento disciplinario; el sumario administrativo. Garantías del agente imputado para su defensa.-

12) Régimen nacional y provincial del empleo: principales contenidos.-

#### UNIDAD XVII

1) a) La evolución histórica de la policía según los fines del Estado; la policía en Grecia; Roma; Edad Media; en el absolutismo; y en el Estado Constitucional.-

b) Evolución de la jurisprudencia sobre el poder de policía; antecedentes de derecho comparado.-

2) Crítica a la noción de "Policía". -

3) Distinción entre Poder de Policía y Policía.-

4) Limitaciones al Poder de Policía.-

- 5) Distribución del Poder de Policía.-
- 6) Como se manifiesta la policía; formas jurídicas del ejercicio de la policía: el reglamento u ordenanza; la orden; el aviso; la advertencia; autorizaciones y permisos; la pena y la coacción.-
- 7) El Derecho Penal Administrativo: el problema de su autonomía. Las contravenciones policiales. La pena de policía.-
- 8) Remedios y responsabilidad por la actividad policial.-