

# *Instituciones de Derecho Administrativo*

CATEDRA: DR. BIGLIERI

## **FUNDAMENTACION**

El Derecho Administrativo es una disciplina en permanente evolución. Producto de las peculiares condiciones de tiempo y lugar en las que se ha desarrollado, no hay rama del derecho en la que los vaivenes políticos, jurídicos y económicos impacten de modo más relevante que en ella. La particular dinámica del derecho administrativo no ha sido, sin embargo, obstáculo para su formación y desarrollo o para su progreso científico. Es por tal motivo que se formula un programa que abarque en su totalidad las Instituciones de este derecho, desde sus orígenes, formación, fuentes, hasta la teoría del acto administrativo y de los contratos, estudiando el servicio público, el dominio público, el poder de policía y la responsabilidad del estado.

## **OBJETIVOS**

Los principales objetivos de la materia consisten en que el alumno:

- Se familiarice con el estudio y conocimiento de la parte básica y sustancial del Derecho Administrativo, haciendo posible su aplicación a la resolución de casos concretos.
- Adquiera un criterio jurídico que le permita discernir las distintas cuestiones que se le planteen, aportando una solución personal, creativa y reflexiva.
- Conozca las nociones básicas de la organización del Estado y de sus funciones esenciales. En particular, que adquiera un profundo conocimiento de la organización de la Administración Pública centralizada y descentralizada, y de las funciones y atribuciones que debe llevar a cabo.
- Logre un conocimiento integral de la Teoría del Acto Administrativo y del régimen jurídico de los distintos actos y reglamentos que dicta la Administración Pública, de los distintos contratos que celebra la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines mediatos e inmediatos.
- Internalice el vocabulario de la especialidad, que sepa presentarse y dirigirse ante la administración pública e incorpore práctica en la utilización de las herramientas inherentes al procedimiento administrativo.
- Desarrolle e incorpore en la práctica cotidiana del derecho las nociones básicas de la LNPA (19.549), su reglamentación y normas provinciales y municipales concordantes, para generar en el futuro profesional una clara conciencia de la diferencia de órbita entre el Derecho Privado y el Público.

La relación entre los conocimientos teóricos enumerados y los desarrollos prácticos mencionados, son obviamente de dependencia los segundos de los primeros, pues la falta de incorporación de marco teórico impide el desarrollo de actividades de “puesta en escena” de las normas utilizadas.

## **UNIDADES PROGRAMÁTICAS**

### UNIDAD I : DERECHO ADMINISTRATIVO.

- Evolución histórica. Sus orígenes, evolución y su historia en nuestro país.
- El Derecho Administrativo: Concepto. El problema de su definición. El régimen administrativo argentino: los principios fundamentales del derecho administrativo contemporáneo. El régimen exorbitante como nota peculiar del derecho administrativo.
- Caracteres del derecho administrativo.
- Derecho público y Derecho privado: criterio de distinción.
- Ámbito de aplicación del derecho administrativo.
- Objeto del Derecho Administrativo.
- Relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas del derecho y de las ciencias sociales.
- Codificación del Derecho Administrativo. Inconvenientes.

### UNIDAD II: FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

- Fuentes del Derecho Administrativo: concepto.
- La Constitución Nacional: principios constitucionales vigentes en el Derecho Administrativo, los principios de legitimidad y razonabilidad.
- Los tratados internacionales. Los tratados de DDHH. Los Tratados con jerarquía constitucional. Los tratados de integración. El MERCOSUR.
- La ley. Concepto. Las leyes administrativas. Ley federal. Ley común. Ley local. Leyes convenio.
- Las constituciones Provinciales.
- Los tratados regionales e interprovinciales. Los tratados entre la Nación y las provincias. Los tratados Provinciales con organismos o gobiernos extranjeros.
- Los reglamentos. Distintas clases. Potestad reglamentaria. Los reglamentos delegados o de integración. Requisitos de los mismos. Situación a partir de la reforma constitucional de 1994. Los reglamentos de necesidad y urgencia. Sus requisitos. Situación a partir de la reforma constitucional de 1994. Procedimiento para su dictado. Control Judicial. Reglamentos de ejecución. Requisitos establecidos en la Constitución Nacional.
- Circulares. Reglamentos Internos.
- Los contratos y actos administrativos
- La jurisprudencia. Fallos plenarios.
- La costumbre.
- Los principios generales del derecho.

### UNIDAD III: EL ESTADO NACIONAL Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Organización Nacional. El poder Ejecutivo Nacional: atribuciones y deberes. Ministerios. Atribuciones y Deberes. Jefe de gabinete: competencia. Las secretarías y subsecretarías, la organización burocrática.

- La organización consultiva del carácter jurídico: la procuración del Tesoro de la Nación y el Cuerpo de Abogados del Estado.
- La organización del contralor: Control del sector público nacional
- Control interno: Sindicatura General de la Nación. Competencia.
- Control externo: Auditoría General de la Nación. Competencia.
- La Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Ubicación institucional. Competencia.
- El Defensor del Pueblo. Status Constitucional. Competencia.
- La Oficina Anticorrupción. Creación y funciones.
- Principios jurídicos de la organización administrativa: jerarquía y competencia. Concepto. Principios generales; tipos de competencia; transferencia de competencia: delegación, avocación, sustitución, subrogación, suplencia; conflictos de competencia: formas de dirimirlos.
- Formas de organización administrativa. Centralización. Descentralización. Desconcentración.
- El gobierno federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional.
- Teoría del Órgano. Órganos administrativos.
- Descentralización política: La administración Provincial y Municipal. División de poderes. Organización.
- Entidades descentralizadas: descentralización territorial. descentralización institucional: a) entidades autárquicas, b) entidades autónomas, c) empresas del Estado. d) entidades descentralizadas atípicas; e) las formas societarias estatales: distintas modalidades

#### UNIDAD IV: LOS SUJETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO - LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS – PROCEDIMIENTO

- Los sujetos en la relación administrativa. la persona individual y la colectiva. La personalidad pública de los entes estatales. Las personas jurídicas públicas no estatales que ejercen función administrativa.
- Personalidad del Estado: Clasificación de las personas jurídicas en el código civil.
- Las potestades administrativas. Concepto. Clasificación.
- Potestad reglamentaria, límites.
- Potestad imperativa.
- Potestad ejecutiva
- Potestad sancionatoria
- Potestad jurisdiccional.
- Potestad reglada y discrecional. Límites y control. Control de la discrecionalidad y de los actos políticos o de gobierno.
- Principio de legalidad. Concepto. Actividad reglada y discrecional.
- Procedimiento administrativo. Diferencias sustanciales entre procedimiento administrativo y proceso administrativo. La legitimación para ser parte en el procedimiento: derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple. La cuestión luego de la reforma constitucional de 1994. El silencio de la administración. Deber de pronunciarse de la administración. El silencio administrativo: silencio positivo y negativo. Remedios administrativos y judiciales ante el silencio administrativo: recurso de queja, pronto despacho y amparo por mora.

## UNIDAD V: PODER DE POLICÍA.

- Poder de policía: concepto, fundamentos y límites constitucionales. La policía administrativa. Policía y Poder de Policía. Límites. Ámbito nacional y local.
- Competencia del poder de policía: solución del Art. 75 inc. 30 CN, antecedentes.
- Evolución jurisprudencial del Poder de Policía.
- Medios de la policía y del poder de policía: reglamentación, autorización, orden y permiso.
- Sanciones: administrativas y penales. Las sanciones de policía: faltas o contravenciones. Clases de sanciones administrativas. La pena contravencional.
- La técnica de los actos favorables: fomento: noción conceptual

## UNIDAD VI: FORMAS JURIDICAS ADMINISTRATIVAS

### a) ACTO ADMINISTRATIVO.

- El acto administrativo: concepto. Clases.
- Elementos del acto administrativo: la competencia: concepto; causa; objeto; voluntad; forma, motivación; notificación.
- La finalidad: diferentes concepciones. Sistemas vigentes en el orden nacional.
- Caracteres del acto administrativo: a) Presunción de legitimidad. b) Ejecutividad. c) Ejecutoriedad (suspensión de los efectos del acto). d) Estabilidad. e) Impugnabilidad.
- Efectos del acto administrativo, unilateralidad o bilateralidad y alcance individual o general.
- Eficacia del Acto. Principio general. Diferencias entre emisión, validez y eficacia. Suspensión de los efectos del acto. Irretroactividad de los efectos del acto. Derechos adquiridos.
- El acto administrativo en la Ley nacional 19.549, en la ley 7647 de la Provincia de Buenos Aires y en la Ordenanza General 267 de la Provincia de Buenos Aires. Régimen de la invalidez. Los tipos de invalidez según el Código Civil. Las nulidades según el Derecho positivo administrativo. Acto nulo, de nulidad absoluta y acto anulable, de nulidad relativa. Nulidad manifiesta y no manifiesta. Clasificaciones. Diferencias con la teoría de nulidades del derecho civil.
- Teoría del acto inexistente. Vías de hecho administrativas.
- Vicios. Análisis.
- Saneamiento. Ratificación. Confirmación. La conversión.
- Extinción del acto administrativo. Concepto.
- Revocación. Concepto. Clases.
- Revocación por ilegitimidad. Concepto. Principio general y límites.
- Revocación por oportunidad. Concepto. Procedencia. Consecuencias.
- Caducidad. Concepto. Requisitos. Efectos. Otras formas de extinción.

- El silencio de la administración. Deber de pronunciarse de la administración. El silencio administrativo: silencio positivo y negativo. Remedios administrativos y judiciales ante el silencio administrativo: recurso de queja, pronto despacho y amparo por mora.

#### b) HECHO ADMINISTRATIVO

- Concepto. Régimen Jurídico.
- Distinción con el acto administrativo.
- Los hechos administrativos y Las vías de hecho administrativo. Protección del administrado frente a las vías de hecho administrativas: constitucional, penal y civil.

#### c) REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

- Concepto. Régimen Jurídico. Fundamento y titularidad de la potestad reglamentaria. La inderogabilidad singular del reglamento.
- Clases de reglamentos
- Reglamentos de ejecución. Noción. Competencia constitucional. Delegación de la potestad reglamentaria.
- Los denominados reglamentos autónomos o independientes. Fundamento constitucional. Órgano competente para dictarlos. Requisitos de validez.
- Los denominados reglamentos delegados. Concepto de delegación. La reforma constitucional de 1994. Requisitos. Excepciones. Régimen Legal.
- Los reglamentos de necesidad y urgencia.

#### d) SIMPLES ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

- Concepto.
- La propuesta. La consulta: el dictamen.

#### e) CONTRATO ADMINISTRATIVO

- Contratos de la Administración Pública. Criterios de distinción. Principios generales.
- Concepto de contrato administrativo. Elementos. Caracteres. Clasificaciones.
- Contratos administrativos de colaboración y atribución.
- Sistemas de restricción.
- La ejecución de los contratos: el cumplimiento de las prestaciones. Principios generales: Continuidad de la ejecución y mutabilidad. Derechos y obligaciones de las partes. Derechos y obligaciones de la Administración Pública. Potestades administrativas: Poder de dirección, inspección y control. Ius variandi. Poder de revocación y potestad sancionatoria. Cláusulas exorbitantes del derecho privado. Derechos y obligaciones del contratista. Responsabilidad contractual.
- Teoría del Hecho del Príncipe y Teoría de la Imprevisión.
- Modos de conclusión de los contratos administrativos.
- Diferencias con los contratos de derecho privado. Contratos administrativos y privados de la administración. Criterios de distinción.

### UNIDAD VII: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS

- Formas de contratación de la administración pública. Legislación vigente. Principio general. Criterios objetivo y subjetivo.
- Licitación pública. Concepto. Partes intervinientes. Naturaleza Jurídica. Principios fundamentales: oportunidad, concurrencia, igualdad de los oferentes, transparencia, y publicidad. Distintas etapas. Perfeccionamiento del proceso. Pliego de bases y condiciones generales y particulares: concepto. Oferentes. Requisitos. Tipos de garantías. Adjudicación. Adjudicatario. Licitación fracasada y licitación desierta. Diferencias.
- Licitación Privada. Concepto. Diferencias conceptuales con la licitación pública. Diferencias en el procedimiento. Régimen jurídico.
- Licitación restringida. Concepto.
- Concurso público. Régimen jurídico.
- Contratación directa. Concepto. Régimen jurídico.
- Concurso de proyectos integrales. Régimen jurídico.
- Remate público. Régimen jurídico.
- Suministro de precios. Régimen jurídico.

#### UNIDAD VIII: SERVICIOS PUBLICOS

- Concepto y alcances. Clasificación. Caracteres: continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad, obligatoriedad, calidad y eficiencia.
- Competencia jurídica: creación. Organización. Modificación. Suspensión.
- Régimen jurídico: prerrogativas estatales. Bienes. Personal. Conflictos.
- Retribuciones. Concepto: tasa, tarifa y precios públicos. Caracteres: proporcionalidad, irretroactividad, legalidad y efectividad.
- Formas de prestación. Prestación por los particulares. Prestación por el Estado.
- Usuarios. Situación Jurídica. Protección.

#### UNIDAD IX: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

##### a) Contrato de obra pública:

- Caracteres. Elementos. Sistemas de contratación.
- Derechos de la Administración. Derechos de los contratistas. Garantía contractual.
- Documentación del contrato. Replanteo y plazo de iniciación. Plan de trabajo. Equipo. Inspector de la Obra. Representante técnico de la obra.
- Orden de servicio. Sujeción al proyecto. Recepción de la obra. Clases.
- Pago del precio. Certificados. Clases.
- Conclusión del Contrato: cumplimiento, muerte o quiebra del contratista. Rescisión por la administración. Efectos.
- Rescisión por falta de acuerdo para renegociar el contrato. Rescisión por el contratista. Efectos.

##### b) Contrato de concesión de obra pública

- Concepto. Clases. Caracteres. Ejecución de la obra. Explotación de la concesión.
- Peaje. Derechos del contratista. Derechos y prerrogativas de la administración.
- Rescate o revocación de la concesión.

c) Contrato de concesión de servicio público

- Concepto. Sujetos. Relación jurídica. Caracteres.
- Derechos del concedente. Derechos del concesionario.
- Mantenimiento de las cláusulas del contrato. Privilegios. Controversias. Continuidad de la explotación.
- Régimen sancionatorio.

d) Contrato de suministro

- Concepto y caracteres.
- Recepción y responsabilidad

e) empleo público

- Noción conceptual de funcionario público y de empleado público.
- Caracteres. Derechos y deberes de los agentes públicos. Extinción de la relación de empleo público.
- Responsabilidad de los agentes públicos. Régimen disciplinario. Procedimiento. Ley 25.164

UNIDAD X: LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA

- Limitaciones administrativas a la propiedad. Concepto. Fundamento. Clasificación.
- Las restricciones. Concepto. Caracteres. Límites. Competencia.
- Las servidumbres públicas. Concepto. Caracteres. Indemnización. Forma de constitución. Extinción. Tipos de servidumbre: La servidumbre de electroducto.
- La ocupación temporánea. Noción conceptual. Caracteres. Tipos de ocupación temporánea: normal y anormal.
- Requisición. Decomiso. Confiscación y secuestro: conceptos y caracteres.
- Ocupación temporánea. Concepto. Derecho de terceros. Prescripción.
- Requisición: concepto
- Decomiso: concepto.
- Confiscación: concepto.
- Secuestro. Concepto.

UNIDAD XI: LOS BIENES DEL ESTADO

- Los bienes del Estado. Dominio público y dominio privado: concepto, distinción y fundamento.
- Dominio público: concepto, caracteres, origen y cesación del dominio público, afectación y desafectación. Uso de dominio público: concesión y permiso. Régimen jurídico. Caracteres: inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. Protección del dominio público.
- Clasificación de los bienes de dominio público en referencia al sujeto titular, al destino o a la afectación.
- Criterio de afectación.

- Utilización del dominio público: Uso común o general. Concepto y caracteres. Uso especial o privativo. Concepto. Caracteres. Clases: el permiso de uso u ocupación y la concesión de uso.
- Afectación de los bienes de dominio publico. Concepto. Clases. órgano competente. Desafectación.
- Protección del dominio publico.

## UNIDAD XII: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

- Noción conceptual.
- Clases de responsabilidad estatal (por acto judicial; por acto legislativo; por actos y hechos administrativos).
- Responsabilidad contractual y extracontractual.
- Responsabilidad por actividad ilícita. Evolución jurisprudencial. Aplicación del Art. 1112 del Código Civil. Alcance del resarcimiento.
- Responsabilidad por actividad lícita. Asimilación al "estado de necesidad". Casos. Alcance del resarcimiento.
- La responsabilidad por omisión. Características y requisitos de procedencia.
- Fundamentación jurídica de la responsabilidad estatal. Teorías originadas en el Derecho Privado y Teorías propias del Derecho Público:
- Presupuestos de la responsabilidad del Estado.
- Responsabilidad directa e indirecta.
- Imputabilidad. El caso de la responsabilidad del Estado por las obligaciones de sus entes descentralizados.
- Relación causal.
- Existencia de un daño: perjuicio indemnizable. La indemnización por daños y perjuicios. Daño material y moral. Daño emergente y lucro cesante.
- Régimen jurídico aplicable.

### **BIBLIOGRAFIA GENERAL**

LEY 19.549 . PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO comentada.

HUTCHINSON, Tomás  
Editorial Astrea

DERECHO ADMINISTRATIVO Tomos I y II

CASSAGNE, Juan Carlos  
Editorial ABELEDO PERROT

EL ACTO ADMINISTRATIVO. EN LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

COMADIRA, Julio Rodolfo Editorial LA LEY  
DERECHO ADMINISTRATIVO

DROMI, Roberto  
Editorial EDICIONES CIUDAD ARGENTINA posterior a 1998.

DERECHO ADMINISTRATIVO Tomos I y II

DIEZ, Manuel – HUTCHINSON, Tomás  
Ed. Plus Ultra



DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomos I y II

FIORINI, Bartolomé

Ed. Abeledo Perrot

TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO

BIDART CAMPOS , Germán

Editorial EDIAR.

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA COMENTADA

QUIROGA LAVIE, Humberto

Zavalía Editor, Buenos Aires, 1996.

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA – Comentada y concordada

GELLI, María Angélica.

Editorial LA LEY

BIBLIOGRAFIA PARTICULAR

Las cátedras indicaran la bibliografía específica.

LEYES Y DECRETOS

Decreto 436/2000 Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional.

Decreto 1023/01

Ley 13.064 ley de obra pública y sus decretos reglamentarios (19.324/49, 2178/86, 1254/90 y 1724/93).

Ley 17.520 ley de peaje.

Ley 24.076 marco regulatorio del Gas.

Ley 24.065 marco regulatorio de la electricidad.

Decreto 999/92 marco regulatorio de los servicios público de provisión de agua potable.

Normativa relativa al servicios básico telefónico (decretos 62/90, 1185/90, 2332/90, 2344/90, 2346/920 y 2347/90).

Ley 25.164 marco de regulación del empleo público.

JURISPRUDENCIA

La Cátedra brindará fallos actualizados para la mejor comprensión del alumno.

**METODOLOGIA DE TRABAJO**

Las clases se desarrollan dentro de un sistema coloquial y en el que se permite (y se promueve) una amplia participación de los alumnos. Las clases magistrales solo se utilizan para los casos de profesores invitados. La cátedra utiliza como complemento el análisis de fallos y la realización de trabajos prácticos en forma grupal e individual, dependiendo del trabajo a desarrollar. Se los resuelve en la clase si no conlleva un desarrollo extenso, de lo contrario

se trabaja fuera de los horarios de la cursada, con un tiempo pactado de entrega. Dichos trabajos sirven de nota conceptual.

Más allá de la reglamentación académico (pero dentro de sus límites), hemos tomado como conducta de la cátedra la evaluación oral e individual de cada alumno, lo que garantiza controlar la incorporación de conocimientos, así como la evolución de los recursos lingüísticos que hacen al desarrollo de las capacidades de un profesional que se encontrará con un sistema teñido por la oralidad como recurso básico.

## **CRITERIOS DE ACREDITACIÓN**

La bibliografía sugerida por la cátedra, no implica descartar otras, es solo enunciativa. Si es importantísimo, el manejo de diferentes corrientes doctrinarias y el uso de un correcto lenguaje jurídico general y específico.

Es punto neurálgico de nuestra asignatura lograr que el alumno maneje los temas del derecho administrativo de forma global, interrelacionándolo con otras ramas de derecho público, como constitucional, público provincial y municipal.

## **EVALUACIÓN**

El sistema de evaluación de la cátedra se ciñe a las formas de evaluación reglamentaria, previendo evaluaciones de carácter parcial y final.

Las evaluaciones parciales se realizan durante el cuatrimestre, contando con una instancia posterior con los exámenes Integrador y Final, para que los alumnos/as que no hayan promocionado la materia, tengan la oportunidad de aprobar la materia.

La modalidad de los parciales será presencial pudiendo ser escrita u oral.