

ÍNDICE

Prólogo	25
---------------	----

SECCIÓN I: EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Capítulo I

BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. <i>Introducción</i>	39
1. Enunciación general	39
II. <i>Bases históricas</i>	40
2. El derecho administrativo en el pasado	40
2.1. En el Estado de policía	40
2.2. En el nacimiento del constitucionalismo.....	41
2.2.1. La indemandabilidad del soberano.....	42
2.2.2. La irresponsabilidad del soberano	42
2.2.3. Los actos del príncipe.....	42
2.2.4. La doble personalidad del Estado.....	42
2.2.5. La “jurisdicción administrativa”	42
2.2.6. El poder de policía	43
2.2.7. Otras etapas históricas	43
3. El derecho administrativo en el presente.....	44
3.1. El estado actual de la evolución histórica	44
3.2. Nuevo impulso del derecho administrativo.....	45
3.3. La intervención reguladora del Estado en la economía	45
3.4. El cambio social y la Administración pública.....	47
3.4.1. El consenso y la adhesión.....	48
3.4.2. La motivación o explicación	48
3.4.3. La participación administrativa.....	48
4. Los órganos de control del proceso.....	49
5. Otros aspectos del proceso de cambio en el derecho administrativo.....	51
5.1. Autoridad y libertad en lo económico y político	51
5.2. Lenguaje y realismo	52

5.3. Expresiones y “poderes” seudonormativos	52
5.4. La fuerza normativa de lo fáctico	53
5.5. La búsqueda de lo incondicionado	53
5.6. Coherencia ideológica	53
5.7. Democratización	54
III. <i>Bases políticas</i>	54
6. Libertad y autoridad en el derecho administrativo	54
7. Teorías estatistas del derecho administrativo	55
8. Orientación a seguir	56
9. La división de los poderes y el derecho administrativo	56
9.1. Equilibrio teórico de los poderes	57
9.2. Desequilibrio real	58
9.3. Criterio rector a adoptarse	59
IV. <i>Bases constitucionales. El Estado en el régimen constitucional</i>	60
10. Pueblo y Estado	60
11. Sistema de la soberanía exclusiva del pueblo	61
12. Sistema de la soberanía conjunta del pueblo y el Estado	61
13. La personalidad del Estado en el sistema de la soberanía conjunta	62
14. La personalidad del Estado en el sistema del Estado de Derecho	63
15. El error técnico-jurídico de la teoría de la doble personalidad	64
16. Consecuencias de la personalidad única del Estado	64
17. La transición del Estado de la legalidad al Estado de la constitucionalidad	65
18. Los derechos individuales frente al Estado	66
19. Preexistencia de los derechos individuales respecto a la ley	66
V. <i>Bases sociales del derecho administrativo. Estado de Derecho y Estado de Bienestar</i>	67
20. Los derechos individuales en el Estado de Derecho	67
20.1. Crisis del liberalismo clásico	68
21. Las respuestas autoritarias: La negación de los derechos individuales	68
21.1. Crisis del autoritarismo	69
22. Una nueva solución: El Estado de bienestar	70
23. Estado de Derecho y Estado de bienestar	71
24. Garantías individuales y garantías sociales	72
24.1. Acerca de la posible contradicción entre ambas	73
24.2. Complementariedad	74
25. La libertad en el Estado de bienestar	75
26. La libertad del consumidor	76
26.1. Crítica al principio de la libertad del consumidor	76
26.2. Evaluación de las críticas	77
26.3. La libertad de elección depende del sistema de planificación adoptado	78
27. Orden y libertad	79
28. La distinción entre la libertad política y la libertad económica	80
29. El tipo de planificación y la libertad política	81
30. El equilibrio entre libertad y eficacia	81
31. Crisis y cambio	82

Capítulo II

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

1. La división de los poderes y la libertad	85
2. Soluciones y dificultades existentes.....	86
3. Distintos criterios para conceptualizar la función administrativa. Crítica	88
4. La contraposición del criterio orgánico (o subjetivo, o formal) y el material (u objetivo, o sustancial)	90
5. Insuficiencia de los criterios “subjetivo” y “objetivo”	90
6. Concepto orgánico-material de función legislativa	91
7. Concepto orgánico-material de función jurisdiccional.....	93
8. Alcance jurídico-político del problema.....	95
9. Conclusión sobre la función jurisdiccional de la administración	96
10. Recapitulación. Las funciones administrativas de los tres poderes	96
11. Resumen de las funciones del Estado	98
12. Otros problemas.....	99
12.1. La “jurisdicción voluntaria” y las leyes concretas	99
12.2. Funciones administrativas de órganos no estatales	99
12.3. Las funciones materiales del Estado.....	100

Capítulo III

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Derecho público y privado	103
2. El derecho administrativo como ciencia o como conjunto de normas jurídicas ..	104
3. No es solamente derecho interno	105
4. Es un derecho en formación	106
5. No se refiere principalmente a los servicios públicos	108
6. No se refiere exclusivamente a la administración pública	108
7. No sólo estudia las relaciones de la administración pública	109
8. El derecho administrativo estudia el ejercicio de la función administrativa	110
8.1. Sujetos de la función administrativa.....	110
8.2. Formas jurídicas y facultades.....	111
8.3. Límites.....	111
8.4. Medios materiales	111
9. La protección judicial contra el ejercicio de la función administrativa	111
10. El contenido de la protección judicial	112
10.1. Anulación de actos violatorios de los límites de las facultades discrecio- nales	113
10.2. Protección judicial del interés legítimo	113
10.3. La misión judicial de proteger al individuo contra el Estado.....	113
10.4. La misión judicial de hacer respetar la Constitución principalmente contra las extralimitaciones de los Poderes Públicos	113
10.5. La misión de control de la actividad administrativa	113
11. Definición de derecho administrativo	115
11.1. Rama del derecho público.....	115
11.2. Que estudia el ejercicio de la función administrativa	115

11.3. Y la protección judicial existente contra ésta	115
12. Relaciones con el derecho civil	116
13. Evolución y estado actual de la aplicación del derecho civil a la administración pública	117
14. La transformación del derecho administrativo	119
15. Relaciones con el derecho constitucional	120
16. Relaciones con el derecho de los recursos naturales	121
16.1. Tierras	121
16.2. Aguas	123
16.3. Minas	124

Capítulo IV

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. <i>Introducción</i>	129
1. Concepto de fuente	129
II. <i>La Constitución</i>	130
2. Importancia de la Constitución como fuente del derecho administrativo	130
2.1. El Estado en la Constitución	131
2.2. El Estado de Derecho en la Constitución	132
3. Caracteres de las normas constitucionales	133
3.1. La supremacía de la Constitución	134
3.2. La imperatividad de la Constitución	134
3.3. El carácter de normas jurídicas de las disposiciones constitucionales	135
4. Los principios constitucionales	136
5. El Estado bajo el orden jurídico constitucional	138
5.1. La reforma constitucional se impone al Estado	138
5.2. El Estado nace de un sistema normativo como sujeto de derecho	140
5.3. La estructura del Estado bajo el orden jurídico constitucional	141
5.4. La pirámide jurídica estadual y la Constitución	141
III. <i>La ley</i>	142
6. Ley y función legislativa	142
7. Leyes y tratados	143
8. Ámbito de la ley frente a la administración	144
9. La administración frente a la ley inconstitucional	147
IV. <i>Los reglamentos</i>	148
10. Concepto	148
11. Clases de reglamentos	149
11.1. Reglamentos de ejecución	150
11.2. Reglamentos delegados o de integración	151
11.3. Reglamentos de necesidad y urgencia	152
11.4. Reglamentos autónomos	152
12. Los reglamentos del Poder Judicial y Legislativo	153
13. Relación entre el reglamento y el acto administrativo	154
V. <i>Jurisprudencia</i>	155
14. Concepto y alcances	155

VI. <i>La costumbre</i>	157
15. Concepto y admisibilidad en general.....	157

SECCIÓN II: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo V

LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

1. Concepto de órgano.....	163
2. El órgano y el ente al que pertenece.....	164
3. El órgano y el funcionario.....	164
4. La actuación del órgano.....	165
4.1. Criterio subjetivo.....	165
4.2. Criterio objetivo.....	165
5. El criterio jurisprudencial.....	166
6. La competencia.....	167
7. Distinción entre competencia y ejercicio de la función.....	169
8. Clasificación de la competencia.....	170
8.1. En razón de la materia.....	170
8.2. En razón del territorio.....	171
8.3. En razón del tiempo.....	171
8.4. En razón del grado.....	172
9. Delegación.....	174
10. Admisibilidad y caracteres de la delegación.....	176
10.1. Revocación de la delegación de competencia.....	177
10.2. Relaciones del delegante y el delegado.....	177
10.3. Responsabilidad del delegante y del delegado.....	177
10.4. Contralor por el delegante.....	177
11. La avocación.....	177
11.1. Comparación general con la delegación.....	178
11.2. Procedencia de la avocación.....	179
11.3. Conclusiones comparativas.....	179
12. La jerarquía.....	180

Capítulo VI

ENTES PÚBLICOS

1. Concepto de centralización, desconcentración y descentralización.....	185
2. Autonomía y autarquía.....	185
3. Caracteres de los entes estatales descentralizados.....	186
4. Entes estatales y entes públicos.....	189
4.1. Entes públicos no estatales.....	189
4.2. No hay entes estatales privados.....	190
5. Criterio para determinar si un ente es público o privado.....	191
6. Criterio para determinar si un ente es estatal o no.....	193
7. La prevalencia del derecho público sobre el privado.....	193

8. Complementos imprescindibles de la descentralización	193
9. Conveniencia y peligro de la descentralización.....	195
10. Distintos tipos de descentralización	196
10.1. Entidades públicas estatales.....	196
10.1.1. Administrativas	197
10.1.2. Comerciales o industriales.....	197
10.2. Entidades públicas no estatales.....	200
10.2.1. Con participación estatal	200
10.2.2. Sin participación estatal.....	202
10.3. Entidades privadas.....	203
10.3.1. Con participación estatal.....	203
10.3.2. Sin participación estatal.....	204
11. Gráfico comparativo.....	206

SECCIÓN III: FORMAS JURÍDICAS Y METAJURÍDICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Capítulo VII

CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

I. <i>Acto, hecho, reglamento, contrato</i>	211
1. Conceptos clasificadores	211
2. Función administrativa.....	212
3. Actividad jurídica y no jurídica	212
4. Actos y hechos de la administración.....	212
4.1. Actos no jurídicos	215
4.2. Actos jurídicos	216
4.3. Hechos no jurídicos	216
4.4. Hechos jurídicos	217
5. Primera definición.	217
6. Actos y contratos administrativos	217
7. Segunda definición.....	218
8. Actos unilaterales generales e individuales.....	218
9. Tercera definición	219
II. <i>Facultades regladas y discrecionales de la administración</i>	220
10. Introducción	220
11. Criterio de distinción.....	221
12. Aspectos que comprende la regulación.....	222
12.1. Regulación directa.....	222
12.2. Regulación indirecta o inversa.....	224
12.3. Regulación residual.....	225
12.4. Regulación técnica (antes llamada “discrecionalidad técnica”).....	225
12.5. Conclusiones	227
13. La revisión judicial del acto en el caso de las facultades regladas y en el de las facultades discrecionales.....	228
14. Continuación. Todo acto es en parte reglado y en parte discrecional.....	228
15. Los límites a la actividad discrecional	230

15.1. Razonabilidad	231
15.2. Desviación de poder.....	232
15.3. Buena Fe	233
16. Comparación entre legitimidad y oportunidad, y actividad reglada y discrecional	233
17. La revisión judicial y administrativa de la legitimidad y la oportunidad	234
18. Derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple	236

Capítulo VIII

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. <i>Introducción</i>	243
1. Caracteres y nulidades del acto administrativo.....	243
II. <i>Presunción de legitimidad</i>	245
2. La presunción de legitimidad. Crítica	245
3. La presunción de legitimidad en la jurisprudencia	247
4. Fundamentos de la presunción de legitimidad	248
4.1. Fundamento teórico y práctico. Sus alcances	248
4.2. Fundamento positivo de la presunción de legitimidad.....	249
4.3. Consecuencias de admitir la presunción de legitimidad solamente para el acto regular	250
5. Efectos de la presunción de legitimidad	252
5.1. Igualación provisional de los actos legítimos e ilegítimos.....	252
5.2. Necesidad de alegar la ilegitimidad	253
5.3. ¿Necesidad de probar la ilegitimidad?	253
5.4. Exigibilidad del acto ilegítimo	254
6. Presunción de legitimidad y estabilidad del acto administrativo	254
III. <i>Exigibilidad u obligatoriedad. Ejecutoriedad</i>	255
7. La exigibilidad y ejecutoriedad del acto administrativo. Distinción.....	255
7.1. Criterio tradicional. Fundamentos	255
7.2. Nuestra distinción	255
7.3. Diferencias de interpretación en cuanto a las potestades coactivas de la administración.....	256
7.4. Ejercicio de la fuerza y potestad de disponerlo	256
7.5. Implicancia política del tema	257
7.6. Derecho comparado	258
7.7. Conclusiones	259
8. La ejecutoriedad. Alcances y medios	260
8.1. La coerción directa	260
8.2. La coerción indirecta	261
8.3. La ejecución directa	261
8.4. La ejecutoriedad en la práctica.....	261
IV. <i>Impugnabilidad</i>	262
9. Fundamento de la impugnabilidad.....	262
9.1. En sede administrativa	262
9.2. En sede judicial	264
9.3. Comparación	264

V. <i>Estabilidad</i>	265
10. La estabilidad del acto administrativo.....	265
11. Caracteres. Diferencias entre cosa juzgada judicial y cosa juzgada administrativa.....	266
12. Requisitos de la estabilidad.....	267
13. Acto administrativo.....	267
13.1. Unilateralidad.....	267
13.2. Individualidad.....	268
14. Que de él hayan nacido derechos subjetivos.....	268
14.1. No hay estabilidad de los intereses.....	268
14.2. No hay estabilidad de los deberes.....	269
14.3. Funciona a favor, no en contra, del administrado.....	269
14.4. Debe “nacer” un derecho.....	270
14.5. El derecho puede ser civil o administrativo.....	270
15. Que sea notificado al interesado.....	271
16. Que sea regular.....	272
16.1. El acto anulable tiene estabilidad.....	272
16.2. La revocabilidad del acto nulo.....	273
16.2.1. Excepciones a la revocabilidad del acto nulo.....	273
16.2.1.1. “Prestaciones” o “derechos subjetivos”.....	273
16.2.1.2. Acto “firme y consentido”.....	274
16.2.2. La suspensión del acto y la estabilidad.....	275
16.3. La protección contra la revocación del acto estable.....	275
17. Que se trate de un acto de la administración activa.....	277
18. Dictado en ejercicio de facultades regladas o discrecionales.....	278
19. Excepciones a la estabilidad.....	279
19.1. Connivencia dolosa.....	279
19.2. Revocación a favor del interesado.....	279
19.2.1. La revocación sin perjuicio de terceros en el caso de los contratos.....	281
19.2.2. La revocación sin perjuicio de terceros y la estabilidad en la función pública.....	281
19.3. La revocación de los actos precarios.....	282
19.3.1. El caso de los permisos de construcción.....	283
19.4. Que haya una ley que autorice la revocación.....	284
19.4.1. Enunciación general.....	284
19.4.2. Revocación y propiedad.....	285
19.4.3. Revocación y estabilidad.....	287
19.4.4. Revocación y expropiación.....	289

Capítulo IX

VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. OBJETO Y COMPETENCIA

I. <i>Elementos y vicios del acto administrativo</i>	295
1. Elementos del acto administrativo.....	295
2. Los vicios en relación a los elementos. Criterio de aplicación.....	296
3. Vicios y nulidades.....	297
II. <i>Vicios del objeto</i>	298
4. Objeto prohibido.....	298

5. Objeto violatorio de facultades regladas.....	299
6. Imprecisión u oscuridad.....	300
7. Imposibilidad de hecho.....	301
8. Irrazonabilidad.....	302
8.1. La contradicción del acto.....	302
8.2. La falta de proporcionalidad.....	303
8.3. La absurdidad del objeto.....	304
9. Inmoralidad.....	306
9.1. La ley inmoral.....	307
9.2. El acto inmoral.....	308
10. Cuadro comparativo de los vicios del objeto.....	309
III. <i>Competencia</i>	310
11. Competencia en razón del grado.....	310
11.1. Caso en que la competencia ha sido ilegítimamente conferida al órgano.....	310
11.2. Caso en que la competencia ha sido legítimamente conferida (por des- centralización o delegación) pero el órgano se excede de la misma.....	312
12. Competencia en razón de la materia.....	312
12.1. Incompetencia respecto a materias judiciales.....	312
12.2. Incompetencia respecto a materias legislativas.....	313
12.3. Incompetencia respecto a materias administrativas de otros órganos.....	313
13. Competencia en razón del territorio.....	313
14. Competencia en razón del tiempo.....	314
15. Cuadro comparativo de los vicios de la competencia.....	315
IV. <i>Vicios de la voluntad</i>	315
A) Vicios de tipo objetivo.....	315
16. Concepto de voluntad.....	315
17. Enumeración de los vicios de la voluntad.....	316
18. Vicios en el origen de la voluntad.....	317
18.1. Funcionario de hecho.....	317
18.2. Usurpador.....	318
19. Vicios de la voluntad, previos a la emisión del acto.....	319
19.1. Defensa en juicio.....	319
19.2. Licitación pública.....	320
19.3. Concurso u oposición.....	320
19.4. Dictamen o trámite sustancial.....	320
19.5. Otros vicios de procedimiento.....	322
20. Vicios en la emisión de la voluntad.....	322
20.1. Actos simples dictados por órganos colegiados.....	323
20.2. Actos que requieren autorización.....	323
20.3. Actos que requieren aprobación.....	324
21. Gráfico comparativo de los vicios objetivos.....	326
B) Vicios de tipo subjetivo.....	327
22. Desviación de poder.....	327
22.1. Noción y fundamento conceptual.....	327
22.2. Fundamento legal y antecedentes.....	327
22.3. Casos de desviación de poder.....	328
22.3.1. El funcionario actúa con una finalidad personal.....	328
22.3.2. El funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a un tercero o grupo de terceros.....	328

22.3.3. El funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a la administración.....	329
22.4. Aspectos probatorios	329
23. Arbitrariedad	329
24. Distintos casos de arbitrariedad.....	331
24.1. Actos que omiten decidir.....	332
24.2. Decisiones que prescinden de los hechos.....	333
24.3. Actos que prescinden de toda fundamentación normativa seria o cometen un total e inexcusable error de derecho	334
24.4. Actos ilógicamente motivados.....	336
24.4.1. “Falacias no formales”	336
24.4.2. “Falacias formales”	338
24.5. Otras hipótesis	340
25. Diferencia entre “arbitrariedad” y el vicio tradicional de “violación de la ley”	340
26. Error.....	341
26.1. El error como causal de nulidad	341
26.2. Errores de menor gravedad	342
26.3. Acerca del llamado “error de derecho”	342
27. Dolo, violencia, simulación	343
27.1. Dolo.....	343
27.1.1. Dolo del administrado.....	343
27.1.2. Dolo del funcionario.....	343
27.1.3. Dolo del administrado y del funcionario	344
27.2. Violencia o intimidación	344
27.2.1. Violencia sobre el administrado	344
27.2.2. Violencia sobre el funcionario	344
27.2.3. Observaciones comunes	344
27.3. Simulación	345
27.3.1. Ejemplos	345
27.3.2. Aspectos probatorios. Relación con otros vicios	346
27.3.3. La simulación de los actos administrativos y su pretendido carácter de instrumentos públicos	346
28. Gráfico comparativo de los vicios subjetivos de la voluntad.....	347
V. <i>Vicios de forma</i>	348
A) Formas de instrumentación y publicidad	348
29. Concepto.....	348
30. La forma escrita.....	349
31. La fecha	349
32. El número.....	350
33. El órgano y entidad de que emana el acto.....	350
34. La motivación.....	351
34.1. Concepto.....	351
34.2. Fundamentos.....	352
34.3. Consecuencias de su omisión.....	352
34.4. Requisitos de una motivación suficiente.....	352
34.5. La motivación previa, concomitante y ulterior	353
35. Parte dispositiva o resolutive.....	354
36. La firma del acto.....	355
37. Otras formas de instrumentación	356
37.1. Forma oral.....	356

37.2. Signos.....	357
37.3. Actos tácitos.....	358
37.4. El silencio.....	358
38. Formas de publicidad.....	359
39. Especies de formas de publicidad: Publicación y notificación.....	360
40. Gráfico comparativo de los vicios de forma.....	362
B) Otros criterios relativos a la forma. Crítica.....	363
41. La forma y la expresión de la voluntad.....	363
42. Crítica de la distinción entre formas “ad substantiam” y “ad probationem” ...	364
43. Crítica de la distinción entre formas “esenciales” y “no esenciales”.....	365
43.1. El criterio doctrinario y legal.....	365
43.2. Casos de validez a pesar de violación de formas esenciales.....	367
43.3. Casos de nulidad por violación de formas no esenciales.....	367
44. Crítica de la distinción entre forma y formalidad.....	368
45. Continuación. Desajuste de la distinción con el derecho positivo.....	369

Capítulo X

EL PODER DE POLICIA

1. Poder o función.....	373
2. Atribución o servicio público.....	373
3. Origen y evolución. El poder de policía en el Estado de Policía y en el Estado liberal.....	374
4. Caracteres clásicos generales.....	376
5. Su crisis en el Estado actual.....	376
5.1. La tranquilidad pública.....	376
5.2. La confianza pública.....	377
5.3. La economía pública.....	377
5.4. La estética pública.....	377
5.5. El decoro público.....	377
5.6. La seguridad social.....	377
6. La promoción del bienestar social y el poder de policía.....	378
7. La crisis de la “noción” de poder de policía.....	380
8. Otros caracteres antiguos de la policía.....	381
9. Crisis.....	381
10. Caracteres en la doctrina actual. Crítica.....	382
11. La distinción entre policía y poder de policía. Crítica.....	384
12. El régimen jurídico de la policía. Crítica.....	385
13. Crisis del fundamento político en la noción de poder de policía.....	387
14. La inversión del principio. Los derechos individuales como principio, la limitación a los mismos como excepción.....	388
15. Conclusiones. La purificación de la técnica científica.....	388
15.1. Facultades de la administración.....	388
15.2. Facultades del Congreso.....	392

Capítulo XI

SERVICIOS PÚBLICOS

1. Origen de la noción	399
2. Nociones tradicionales.....	399
3. El servicio público como organización	400
4. La finalidad del servicio público	400
5. Caracteres del servicio público	401
6. El régimen jurídico del servicio público	401
7. Elementos de la noción tradicional	402
8. La crisis del concepto de servicio público	403
9. La persona que presta el servicio	403
10. El objeto o finalidad del servicio	404
11. El régimen de derecho público	405
12. Reestructuración del régimen jurídico de los servicios públicos.....	407
12.1. Carácter autoritario del régimen jurídico tradicional.....	407
12.2. Interés público e interés individual	407
12.3. El interés público no es el interés de la administración pública	409
12.4. El interés público no es sólo la conveniencia material	409
12.5. El interés público en una sociedad socialista	410
13. El régimen jurídico actual no protege el interés público.....	411

Capítulo XII

LOS “ACTOS DE GOBIERNO”

I. <i>Planteo general del problema</i>	415
1. Los diferentes conceptos de “gobierno”	415
2. Un tercer uso del vocablo: Los actos de gobierno	416
3. Gobierno y actos de gobierno.....	416
4. Carácter metajurídico de la teoría.....	417
5. Problemas a considerar	418
II. <i>Origen y evolución de la teoría</i>	419
6. Origen.....	419
7. La teoría del móvil político.....	420
8. La teoría objetiva: Distinción entre gobierno y administración.....	420
9. Insuficiencia de la distinción	421
10. Conclusiones acerca del estado actual del problema en Francia.....	422
III. <i>El acto de gobierno ante la garantía de la revisión judicial (defensa en juicio)...</i>	423
11. En la Constitución nacional no hay excepción alguna a la garantía de la defensa en juicio.....	423
12. El principio de que debe haber una instancia judicial al menos.....	425
12.1. Los actos que no lesionan derechos de los individuos que los impugnan .	426
12.2. Continuación. El acto particular que no es atacado por la persona afectada por él.....	428
12.3. Continuación. El acto general que no puede ser impugnado directa- mente	430
12.4. El alcance de la revisión judicial: La apreciación discrecional o reglada	

de los hechos	431
12.5. Continuación. La revisión de las facultades discrecionales	433
12.6. División de poderes y acto de gobierno. El error de que cada poder sea "soberano en su esfera"	434
13. El acto de gobierno ante la garantía de la constitucionalidad	435
14. Estructura infraconstitucional del Estado	436
15. La disyuntiva de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto	436
IV. <i>El acto de gobierno en la práctica jurisprudencial</i>	438
16. Los tribunales conocen y resuelven de los recursos contra estos actos	438
17. Qué es "revisión judicial"	438
18. Diferencia entre "revisión judicial," y "anulación judicial" del acto	440
19. Conclusión: En nuestro país no existen en la práctica positiva actos irrevisi- bles judicialmente	441
20. Revisión judicial y límites constitucionales del Poder Ejecutivo	441
21. Aplicación de esos límites por el juez	442
V. <i>El acto de gobierno ante la política</i>	442
22. Los jueces deben decidir jurídicamente la cuestión política	442
23. El principio de la irrevisibilidad judicial de actos del Poder Ejecutivo es contrario al interés público	443
VI. <i>Conclusión</i>	444
24. La eliminación del nombre y la teoría de actos de gobierno, políticos, etc., y subsunción de éstos dentro del concepto y régimen jurídico de los actos admi- nistrativos	444

SECCIÓN IV: LA PROTECCIÓN DEL INDIVIDUO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

Capítulo XIII

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. <i>Concepto de procedimiento administrativo</i>	453
1. El proceso: Concepto amplio	453
2. Concepto restringido	454
3. Alcances del problema	454
4. Peligro de la noción amplia	455
5. Derecho procesal administrativo	455
6. El procedimiento administrativo y la función administrativa	456
6.1. Los órganos administrativos	456
6.2. Los órganos judiciales	456
6.3. Los órganos legislativos	457
7. Procedimientos administrativos de órganos judiciales y legislativos	457
8. Definición de procedimiento administrativo	458
II. <i>Principios fundamentales del procedimiento administrativo</i>	458
9. Enumeración de los principios	458
10. Principio de la legalidad objetiva	459

10.1. Alcances del principio.....	459
10.2. El principio de la legalidad objetiva como criterio de eficiencia administrativa.....	460
11. Principio de la oficialidad.....	462
11.1. Principio de la impulsión de oficio	462
11.2. Excepciones al principio de la impulsión de oficio	462
11.3. Comparación con el proceso civil	463
11.4. Otras consecuencias del principio.....	464
11.5. Principio de la instrucción	464
11.6. Principio de la verdad material	465
12. Principio del informalismo en favor del administrado	465
12.1. El informalismo como arbitrariedad	465
12.2. El informalismo en favor del administrado. Origen.....	466
12.3. Su formulación en el derecho argentino.....	467
12.4. Aplicación del principio en materia de denominación de los recursos.....	468
12.5. Otras aplicaciones del principio.....	468
12.6. Conclusión.....	469
13. Principio del debido proceso (garantía de la defensa).....	470
13.1. Su aplicación al procedimiento administrativo.....	470
13.2. El principio de la defensa como criterio de eficacia administrativa	472
13.3. El principio de la defensa como criterio de eficacia política	475
13.4. Elementos de la garantía de la defensa.....	475
13.4.1. Derecho a ser oído.....	476
13.4.1.1. Publicidad del procedimiento	476
13.4.1.2. Oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo.....	477
13.4.1.3. Consideración expresa de sus argumentos y de las cuestiones propuestas.....	477
13.4.1.4. Obligación de decidir expresamente las peticiones	477
13.4.1.5. Obligación de fundar las decisiones.....	477
13.4.1.6. Derecho a hacerse patrocinar por letrado	477
13.4.2. Derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo.....	477
13.4.2.1. Derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida.....	477
13.4.2.2. Que la producción de la prueba sea efectuada antes de que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión.....	477
13.4.2.3. Derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la administración.....	477
13.5. Campo de aplicación del principio de la defensa	478
13.6. Nuevos desarrollos del principio.....	479
14. Principio de contradicción	479
14.1. Contenido y alcance del principio de contradicción.....	479
15. Otros principios	482
15.1. Carácter escrito del procedimiento.....	482
15.2. La oralidad como complemento.....	482
15.3. Mediación o inmediatez.....	483
15.4. Ausencia de costas.....	484
15.4.1. Improcedencia de la condena en costas	484
15.4.2. Supresión del sellado de actuación	485
15.4.3. Caso en que hay dos particulares en contradicción	485

15.5. Celeridad, economía, sencillez y eficacia.....	486
--	-----

Capítulo XIV

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. <i>Concepto</i>	489
1. Concepto amplio.....	489
1.1. Recursos jurisdiccionales y administrativos.....	489
1.2. Diferencias.....	490
1.2.1. Autoridad que los decide.....	490
1.2.2. Función que ejerce el que los decide.....	490
1.2.3. Carácter en que actúa quien decide.....	490
1.2.4. Extensión del control ejercido.....	491
1.2.5. Derechos protegidos.....	491
1.2.6. Facultades procedimentales del órgano decidente.....	491
1.2.7. Naturaleza del acto que decide el recurso.....	491
1.2.8. Estabilidad de la decisión.....	491
1.2.9. Recurribilidad de la decisión.....	491
1.2.10. Unidad de acción, pluralidad de recursos.....	492
1.2.11. Onerosidad o gratuidad.....	492
1.2.12. Intervención profesional requerida.....	492
1.2.13. Dirección del proceso y del procedimiento.....	493
1.2.14. Otras diferencias de procedimiento.....	493
2. Recurso, reclamación y denuncia.....	494
2.1. En la doctrina.....	494
2.2. En la práctica argentina.....	495
3. El recurso como acto y como derecho.....	496
3.1. El recurso es un derecho.....	496
3.2. El recurso es un acto.....	496
3.3. El recurso es un medio de defensa.....	497
3.4. Conclusiones.....	498
II. <i>Requisitos formales</i>	499
4. Los requisitos formales.....	499
5. Su exigibilidad en la práctica.....	499
6. Requisitos mínimos exigibles.....	500
7. El recurso debe ser escrito.....	500
7.1. Papel.....	501
7.2. Escritura.....	502
7.3. Firma.....	503
8. Presentación por telegrama.....	504
9. El recurso debe indicar el nombre, apellido y domicilio del recurrente.....	505
III. <i>Requisitos sustanciales</i>	506
10. La clara manifestación de voluntad.....	506
11. Fundamentación del recurso.....	507
IV. <i>Omisión de requisitos formales o sustanciales</i>	507
12. Criterio a seguir.....	507
13. La complementación de un recurso con otro.....	509

V. <i>Efectos de la interposición del recurso</i>	509
14. Interrumpe el término	509
15. No interrumpe la prescripción de la acción	509
16. Suspende la prescripción de la acción	510
16.1 Suspensión por un año, una sola vez	510
16.2. Remisión. Caducidad de la instancia	510
17. No implica trabar la litis en forma inmutable	511
18. No afecta las facultades del inferior para revocar el acto impugnado	512
19. Efectos de la interposición conjunta de más de un recurso	512
19.1. Recursos improcedentes	512
19.2. Recursos en subsidio	512
20. ¿Hacia el principio de la unidad del recurso administrativo? Ejercicio crítico ..	513

Capítulo XV

LA REVISIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Dificultades del tema	517
2. Confusión entre “lo contencioso-administrativo” y el derecho procesal administrativo	518
3. El “contencioso-administrativo” clásico y el derecho procesal administrativo actual	520
4. La cuestión en las provincias	521
5. En el ámbito nacional	522
6. Estado actual del problema	523
7. Diferencias entre “plena jurisdicción” y “anulación”	524
7.1. Derechos protegidos	524
7.2. Naturaleza del procedimiento	524
7.3. Facultades del juez en la sentencia	525
8. “Plena jurisdicción” y “anulación” en el orden nacional	525
9. Confusión entre el sistema norteamericano y el francés	527
10. Confusión entre “acción” y “recurso de apelación”	529
11. El proceso administrativo en la práctica	532
11.1. Tiempo, costo, eficacia	532
11.2. Perspectivas	533

Capítulo XVI

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. <i>Introducción</i>	537
1. Significación de la responsabilidad del Estado y sus funcionarios	537
2. La responsabilidad civil en general	537
3. La responsabilidad del Estado	539
4. Tipos de responsabilidad del Estado	539
II. <i>Responsabilidad por acto judicial</i>	540
5. La regla de irresponsabilidad por acto judicial	540
III. <i>Responsabilidad por acto legislativo</i>	541

6. La regla de la irresponsabilidad por actos legislativos	541
7. Casos en que se acepta la responsabilidad por acto legislativo.....	542
7.1. Perjuicio especial	542
7.2. Enriquecimiento sin causa.....	542
7.3. Sustitución del derecho por una indemnización	543
7.4. Posible desarrollo de las excepciones.....	543
8. Continuación. La responsabilidad por ley inconstitucional	544
IV. <i>Responsabilidad por hechos y actos administrativos</i>	545
9. La responsabilidad por hechos y actos administrativos.....	545
10. Criterios de distinción entre responsabilidad directa e indirecta del Estado .	546
10.1. Distinción por “funcionarios” o “empleados”	546
10.2. Distinción por “actos y hechos”	547
10.3. Distinción según que la actividad sea legítima o ilegítima	548
11. Conclusión sobre el concepto de responsabilidad directa del Estado.....	549
12. Comparación entre nuestro concepto de responsabilidad directa y el juris-	
prudencial de responsabilidad indirecta	550
13. Coordinación entre la responsabilidad del Estado y la del funcionario.....	552

Capítulo XVII

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. Introducción	557
2. Quiénes tienen derecho a exigir el regular cumplimiento de las obligaciones	
legales por parte del funcionario	558
2.1. Los particulares	558
2.2. Los demás funcionarios públicos.....	558
2.3. El Estado	560
3. Quiénes son responsables.....	561
4. Problemas que presenta el artículo 1.112.....	562
5. La omisión como causal de responsabilidad.....	563
6. El daño como elemento de la responsabilidad.....	565
6.1. El problema de las relaciones entre particulares	565
6.2. El problema en los actos de los funcionarios públicos	566
6.3. El daño económicamente apreciable.....	567
7. La culpa como elementos de la responsabilidad.....	568
7.1. La necesidad de que haya culpa.....	568
7.2. El caso de error	569
8. El irregular cumplimiento de las obligaciones legales	570
9. Responsabilidad por incumplimiento de obligaciones legales no debidas direc-	
tamente al interesado.....	570
9.1. Qué son las “obligaciones legales”.....	570
9.2. Obligaciones legales no debidas directamente al particular, sino al	
Estado.....	571
10. Coordinación de la responsabilidad del agente público con la responsabili-	
dad del Estado.....	573
10.1. No debe abandonarse la responsabilidad personal de los funcionarios	
públicos, sino que debe coordinársela con la del Estado.....	573
10.2. Es una obligación conjunta	574
10.3. Esta obligación conjunta no es solidaria	575

10.4. Es en principio simplemente mancomunada.....	576
10.5. Por excepción, en caso de insolvencia del funcionario, debe responder el Estado por el todo: Fundamento	576
10.6. Funcionamiento de esta responsabilidad conjunta.....	577
10.7. Conclusiones.....	578