



ÍNDICE

Prólogo	25
SECCIÓN I: EL DERECHO ADMINISTRATIVO	
<i>Capítulo I</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 principio	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
<i>V. 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 conceptuar 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 discrecionales	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. Carácteres 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. Los reglamentos	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. Jurisprudencia	155
14. Concepto y alcances	155
VI. La costumbre	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 discretionales	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. Elementos y vicios del acto administrativo	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. Vicios del objeto	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. Competencia	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 descentralización 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. Vicios de la voluntad	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 enjuicio	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 cometan 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 resolutiva	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 POLICÍA

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 directamente	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 discretionales	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 irrevisibles 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 administrativos	444

SECCIÓN IV: LA PROTECCIÓN DEL INDIVIDUO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

Capítulo XIII **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

I. Concepto de procedimiento administrativo	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. Principios fundamentales del procedimiento administrativo	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 inmediación	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. Concepto	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 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. Requisitos formales	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. Requisitos sustanciales	506
10. La clara manifestación de voluntad	506
11. Fundamentación del recurso	507
IV. Omisión de requisitos formales o sustanciales	507
12. Criterio a seguir	507
13. La complementación de un recurso con otro	509
V. Efectos de la interposición del recurso	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 tratar 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 constitucional	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 jurisprudencial 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 directamente 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 responsabilidad 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