

AGUSTÍN A. GORDILLO

Tratado de Derecho Administrativo

PARTE GENERAL

TOMO I



 EDICIONES MARICHÍ

INDICE ANALÍTICO

(el número romano indica el capítulo; el número arábigo indica la *página* dentro del capítulo)

SECCIÓN I

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

Lenguaje y derecho administrativo

1. El derecho administrativo en la metodología de la ciencia	I - 1
2. Las palabras y el mundo	I - 2
2.1. Uso común	I - 2
2.2. La textura abierta del lenguaje	I - 3
3. Libertad de estipulación	I - 4
4. La libertad de estipulación y las palabras del derecho administrativo	I - 5
5. La definición de las palabras del derecho administrativo como problema metodológico	I - 7
6. Elementos a considerar para las definiciones	I - 9
7. Definición y clasificación	I - 10

CAPÍTULO II

Pasado, presente y futuro del derecho administrativo

1. El derecho administrativo en el pasado	II - 1
1.1. En el Estado de policía	II - 1
1.2. En el nacimiento del constitucionalismo	II - 3
1.2.1. La indemandabilidad del soberano	II - 3



ÍNDICE ANALÍTICO

1.2.2. La irresponsabilidad del soberano	II - 4
1.2.3. Los actos del príncipe	II - 4
1.2.4. La doble personalidad del Estado	II - 4
1.2.5. La "jurisdicción administrativa"	II - 5
1.2.6. El poder de policía	II - 5
1.2.7. Otras etapas históricas	II - 6
2. El derecho administrativo en el presente	II - 7
2.1. El estado actual de la evolución histórica	II - 7
2.2. Nuevo impulso del derecho administrativo	II - 9
3. El derecho administrativo en el futuro	II - 9
3.1. La intervención reguladora del Estado en la economía	II - 10
3.2. El cambio social y la administración pública ..	II - 13
3.2.1. El consenso y la adhesión	II - 13
3.2.2. La motivación o explicación	II - 14
3.2.3. La participación administrativa	II - 14
3.3. La libertad social. Aspectos psicológicos y psiquiátricos de la represión sexual	II - 15
3.3.1. La autorepresión en las sociedades socialistas	II - 16
3.3.2. La autorepresión en las sociedades no socialistas desarrolladas	II - 17
3.3.3. La represión social y la autorepresión en las sociedades subdesarrolladas	II - 18
3.3.4. Manifestaciones jurídico-administrativas del problema	II - 18
4. Los órganos de control del proceso	II - 19

CAPÍTULO III

Bases políticas, constitucionales y sociales del derecho administrativo

I. <i>Bases políticas</i>	III - 1
1. Libertad y autoridad en derecho administrativo	III - 1
2. Teorías estatistas del derecho administrativo	III - 2

ÍNDICE ANALÍTICO

3. Orientación a seguir	III - 3
4. La división de los poderes y el derecho administrativo	III - 4
4.1. Equilibrio teórico de los poderes	III - 4
4.2. Desequilibrio real	III - 6
4.3. Criterio rector a adoptarse	III - 8
II. <i>Bases constitucionales</i>	
El Estado en el régimen constitucional	III - 9
5. Pueblo y Estado	III - 9
6. Sistema de la soberanía exclusiva del pueblo	III - 10
7. Sistema de la soberanía conjunta del pueblo y el Estado	III - 11
8. La personalidad del Estado en el sistema del Estado de Derecho	III - 13
10. El error técnico-jurídico de la teoría de la doble personalidad	III - 15
11. Consecuencias de la personalidad única del Estado	III - 16
12. La transición del Estado de la legalidad al Estado de la Constitucionalidad	III - 17
13. Los derechos individuales frente al Estado	III - 18
14. Preexistencia de los derechos individuales respecto a la ley	III - 19
III. <i>Bases sociales del derecho administrativo</i>	
Estado de Derecho y Estado de Bienestar	III - 20
15. Los derechos individuales en el Estado de Derecho	III - 20
15.1. Crisis del liberalismo clásico	III - 21
16. Las respuestas autoritarias: la negación de los derechos individuales	III - 22
16.1. Crisis del autoritarismo	III - 23
17. Una nueva solución: el Estado de Bienestar	III - 25
18. Estado de Derecho y Estado de Bienestar	III - 26
19. Garantías individuales y garantías sociales	III - 28
19.1. Acerca de la posible contradicción entre ambas	III - 29
19.2. Complementariedad	III - 30
20. La libertad en el Estado de Bienestar	III - 31
21. La libertad del consumidor	III - 33

ÍNDICE ANALÍTICO

21.1. Crítica al principio de la libertad del consumidor	III - 34
21.2. Evaluación de las críticas	III - 35
21.3. La libertad de elección depende del sistema de planificación adoptado	III - 36
22. Orden y libertad	III - 38
23. La distinción entre la libertad política y la libertad económica	III - 39
24. El tipo de planificación y la libertad política	III - 40
25. El equilibrio entre libertad y eficacia	III - 41

SECCIÓN II

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO IV

El derecho administrativo

1. Derecho público y privado	IV - 1
2. El derecho administrativo como ciencia o como conjunto de normas jurídicas	IV - 3
3. No es solamente derecho interno	IV - 5
4. Es un derecho en formación	IV - 6
5. No se refiere principalmente a los servicios públicos	IV - 8
6. No se refiere exclusivamente a la administración pública	IV - 9
7. No sólo estudia las relaciones de la administración pública	IV - 10
8. El derecho administrativo estudia el ejercicio de la función administrativa	IV - 12
8.1. Sujetos de la función administrativa	IV - 12
8.2. Formas jurídicas y facultades	IV - 12
8.3. Límites	IV - 13
8.4. Medios materiales	IV - 13

ÍNDICE ANALÍTICO

9. La protección judicial contra el ejercicio de la función administrativa	IV - 14
10. El contenido de la protección judicial	IV - 16
10.1. Anulación de actos violatorios de los límites de las facultades discrecionales	IV - 16
10.2. Protección judicial del interés legítimo	IV - 16
10.3. La misión judicial de proteger al individuo contra el Estado	IV - 17
10.4. La misión judicial de hacer respetar la Constitución principalmente contra las extralimitaciones de los Poderes Públicos	IV - 17
10.5. La misión de control de la actividad administrativa	IV - 17
11. Definición de derecho administrativo	IV - 19
11.1. Rama del derecho público	IV - 19
11.2. Que estudia el ejercicio de la función administrativa	IV - 20
11.3. Y la protección judicial existente contra ésta	IV - 20

CAPÍTULO V

Fuentes del derecho administrativo

I. <i>Introducción</i>	V - 1
1. Concepto de fuente	V - 1
II. <i>La Constitución</i>	V - 3
2. Importancia de la constitución como fuente del derecho administrativo	V - 3
2.1. El Estado en la Constitución	V - 3
2.2. El Estado de Derecho en la Constitución	V - 5
3. Caracteres de las normas constitucionales	V - 7
3.1. La supremacía de la Constitución	V - 8
3.2. La imperatividad de la Constitución	V - 9
3.3. El carácter de normas jurídicas de las disposiciones constitucionales	V - 9

ÍNDICE ANALÍTICO

4. Los principios constitucionales	V - 12
5. El Estado bajo el orden jurídico constitucional	V - 13
5.1. La reforma constitucional se impone al Estado	V - 13
5.2. El Estado nace de un sistema normativo como sujeto de derecho	V - 16
5.3. La estructura del Estado bajo el orden jurídico constitucional	V - 18
5.4. La pirámide jurídica estadual y la Constitución	V - 19
III. <i>La ley</i>	V - 20
6. Ley y función legislativa	V - 20
7. Clasificación de las leyes	V - 20
7.1. Leyes locales	V - 21
7.2. Leyes nacionales	V - 21
7.2.1. Leyes nacionales comunes	V - 22
7.2.2. Leyes nacionales federales	V - 22
8. Las leyes de derecho administrativo	V - 22
9. Leyes y tratados	V - 24
10. Ambito de la ley frente a la administración	V - 27
10.1. La regulación legislativa de la actividad ad- ministrativa	V - 28
10.2. Regulación legislativa de los "actos de go- bierno"	V - 30
10.3. Conclusión acerca de la sumisión de la ad- ministración a la ley	V - 33
11. La administración frente a la ley inconstitucional	V - 36
IV. <i>Los decretos-leyes</i>	V - 37
12. Concepto	V - 37
12.1. En cuanto a la causa que los fundamenta ...	V - 39
12.2. En cuanto a la formalidad de la comunicación al Congreso	V - 39
12.3. En cuanto a la existencia del Congreso	V - 39
13. Distinción entre decreto-ley y decreto	V - 40
V. <i>Los reglamentos</i>	V - 42
14. Concepto	V - 42

ÍNDICE ANALÍTICO

15. Clases de reglamentos	V - 44
15.1. Reglamento de ejecución	V - 44
15.2. Reglamentos delegados o de integración ...	V - 47
15.3. Reglamentos de necesidad y urgencia	V - 48
15.4. Reglamentos autónomos	V - 49
16. Los reglamentos del Poder Judicial y Legislativo	V - 50
17. Relación entre el reglamento y el acto administrativo	V - 50
VI. <i>Jurisprudencia</i>	V - 52
18. Concepto y alcances	V - 52
VII. <i>La costumbre</i>	V - 55
19. Concepto y admisibilidad en general	V - 55
VIII. <i>Anexos</i>	V - 57
20. Jurisprudencia	V - 57
20.1. El caso <i>Delfino</i>	V - 57
20.2. El caso <i>Mouviel</i>	V - 61
21. Ejercitación	V - 75

CAPÍTULO VI

Relaciones del derecho administrativo

1. Introducción	VI - 1
2. Relaciones con el derecho civil	VI - 2
3. Evolución y estado actual de la aplicación del derecho civil a la administración pública	VI - 4
4. La transformación del derecho administrativo	VI - 7
5. Relaciones con el derecho constitucional	VI - 8
6. Relaciones con el derecho de los recursos naturales	VI - 10
6.1. Tierras	VI - 11
6.2. Aguas	VI - 14
6.3. Minas	VI - 15
7. Derecho administrativo y ciencia de la administración	VI - 18
8. Las ciencias jurídicas frente a las no jurídicas	VI - 21

ÍNDICE ANALÍTICO

8.1. La solución técnica y la solución jurídica	VI - 22
8.2. Derecho administrativo y economía	VI - 23
9. Perspectivas futuras de combinación del derecho administrativo con otras ciencias: la estadística	VI - 25
10. La psicología y sociología	VI - 25
11. La matemática	VI - 27
12. Derecho y lógica simbólica	VI - 28
13. Graficación de problemas jurídicos	VI - 30
14. Indicadores e índices jurídicos	VI - 30
15. Procesamiento estadístico	VI - 31
16. Cuantificación	VI - 31
17. Procesamiento cartográfico	VI - 32
18. Almacenamiento de datos jurídicos	VI - 32
19. Otras perspectivas	VI - 33

SECCIÓN III

LA FUNCION ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO VII

Las funciones del Estado

1. La división de los poderes y la libertad	VII - 1
2. Soluciones y dificultades existentes	VII - 3
3. Distintos criterios para conceptuar la función administrativa. Crítica	VII - 6
4. La contraposición del criterio orgánico (o subjetivo, o formal) y el material (u objetivo, o sustancial) ..	VII - 9
5. Insuficiencia de los criterios "subjetivo" y "objetivo" ..	VII - 10
6. Concepto orgánico-material de función legislativa ..	VII - 10
7. Concepto orgánico-material de función jurisdiccional ..	VII - 14
8. El problema de la "jurisdicción administrativa" ...	VII - 16
9. Discrepancias terminológicas y de fondo	VII - 18
10. El problema en la jurisprudencia. Introducción ..	VII - 20

ÍNDICE ANALÍTICO

11. El recurso extraordinario no es revisión judicial suficiente y adecuada	VII - 22
12. Actividad jurisdiccional de la administración y revisión judicial. Alcances del problema	VII - 23
13. "Recurso" o "acción" judicial y facultades jurisdiccionales de la administración	VII - 24
14. Alcances jurídico-políticos del problema	VII - 27
15. Evolución en el derecho argentino del reconocimiento de facultades jurisdiccionales a la administración	VII - 28
16. El recurso extraordinario y las facultades jurisdiccionales de la administración	VII - 29
16.1. Recursos rechazados	VII - 30
16.2. Recursos admitidos	VII - 32
16.3. Conclusiones sobre la jurisprudencia	VII - 34
17. El art. 95 de la Constitución nacional y la función jurisdiccional	VII - 35
18. La supuesta distinción entre jurisdicción "judicial" y "administrativa"	VII - 36
19. Conclusión sobre la función jurisdiccional de la administración	VII - 38
20. Recapitulación. Funciones administrativas de los tres poderes	VII - 39
21. Resumen de las funciones del Estado	VII - 41
22. Otros problemas	VII - 42
22.1. La "jurisdicción voluntaria" y las leyes concretas.	VII - 42
22.2. Funciones administrativas de órganos no estatales	VII - 43
22.3. Las funciones materiales del Estado	VII - 43
23. Anexo. El caso <i>Fernández Arias</i> (247:652, 1960)	VII - 45

CAPITULO VIII

Clasificación jurídica de la función administrativa

I. Acto, hecho, reglamento, contrato	VIII - 1
--	----------

ÍNDICE ANALÍTICO

1. Conceptos clasificadores	VIII - 1
2. Función administrativa	VIII - 2
3. Actividad jurídica y no jurídica	VIII - 2
4. Actos y hechos de la administración	VIII - 3
4.1. Actos no jurídicos	VIII - 6
4.2. Actos jurídicos	VIII - 8
4.3. Hechos no jurídicos	VIII - 9
4.4. Hechos jurídicos	VIII - 9
5. Primera definición	VIII - 10
6. Actos y contratos administrativos	VIII - 10
7. Segunda definición	VIII - 11
8. Actos unilaterales generales e individuales	VIII - 12
9. Tercera definición	VIII - 13
II. <i>Facultades regladas y discrecionales de la administración</i>	VIII - 14
10. Introducción	VIII - 14
11. Criterio de distinción	VIII - 15
12. Aspectos que comprende la regulación	VIII - 17
12.1. Regulación directa	VIII - 17
12.2. Regulación indirecta o inversa	VIII - 20
12.3. Regulación residual	VIII - 21
12.4. Regulación técnica (antes llamada "discrecionalidad técnica")	VIII - 22
12.5. Conclusión	VIII - 24
13. La revisión judicial del acto en el caso de las facultades regladas y en el de las facultades discrecionales	VIII - 25
14. Continuación. Todo acto es en parte reglado y en parte discrecional	VIII - 26
15. Los límites a la actividad discrecional	VIII - 29
15.1. Razonabilidad	VIII - 30
15.2. Desviación de poder	VIII - 32
15.3. Buena fe	VIII - 34
16. Comparación entre legitimidad y oportunidad, y dad y la oportunidad	VIII - 35
17. La revisión judicial y administrativa de la legitimidad y actividad reglada y discrecional	VIII - 34

ÍNDICE ANALÍTICO

18. Derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple	VIII - 37
19. Casos prácticos	VIII - 39
19.1. Etapas metodológicas	VIII - 39
19.2. Sugerencias metodológicas para estudiantes	VIII - 41
19.2.1. Introducción	VIII - 41
19.2.2. Análisis de los hechos	VIII - 41
19.2.3. Repaso del derecho aplicable	VIII - 42
19.2.4. Desarrollo del caso	VIII - 42
19.3. Casos prácticos a analizar	VIII - 43
19.3.1. El caso del manifestante	VIII - 43
19.3.2. El caso del Ministro "incapaz"	VIII - 43
19.3.3. El caso del oyente fuera de lista	VIII - 44
19.3.4. El caso de la cena de fin de curso	VIII - 44
19.3.5. El caso de la renuncia inexistente	VIII - 44
19.3.6. El caso del abonado de ENTEL	VIII - 45
19.3.7. El caso del alumno "subversivo"	VIII - 45
19.3.8. El caso del expediente de Derecho Administrativo	VIII - 45
20. Ejercitación	VIII - 48

CAPÍTULO IX

Los órganos del Estado

1. Concepto de órgano	IX - 1
2. El órgano y el ente al que pertenece	IX - 2
3. El órgano y el funcionario	IX - 3
4. La actuación del órgano	IX - 4
4.1. Criterio subjetivo	IX - 4
4.2. Criterio objetivo	IX - 4
5. El criterio jurisprudencial	IX - 6
6. La competencia	IX - 8
7. Distinción entre competencia y ejercicio de la función	IX - 11
7.1. La competencia y los postulados de la permisión	IX - 12

ÍNDICE ANALÍTICO

7.2. Crítica de la asimilación de capacidad y competencia	IX - 14
7.3. Indebida extensión de la competencia al principio de la libertad	IX - 15
7.4. Relaciones con otros principios de derecho público	IX - 16
8. Clasificación de la competencia	IX - 18
8.1. En razón de la materia	IX - 18
8.2. En razón del territorio	IX - 19
8.3. En razón del tiempo	IX - 19
8.4. En razón del grado	IX - 20
9. Delegación	IX - 23
10. Admisibilidad y caracteres de la delegación	IX - 27
10.1. Revocación de la delegación de competencia	IX - 27
10.2. Relaciones del delegante y el delegado	IX - 28
10.3. Responsabilidad del delegante y delegado ..	IX - 28
10.4. Contralor por el delegante	IX - 29
11. La avocación	IX - 28
11.1. Comparación general con la delegación	IX - 29
11.2. Procedencia de la avocación	IX - 30
11.3. Conclusiones comparativas	IX - 32
12. La jerarquía	IX - 33
13. Principales órganos	IX - 37
13.1. El Presidente	IX - 37
13.2. Ministros y Secretarios de Estado	IX - 38
13.3. El Procurador del Tesoro de la Nación	IX - 41
13.4. Direcciones Generales o Nacionales	IX - 42
13.5. El Tribunal de Cuentas de la Nación	IX - 44

CAPÍTULO X

Agentes Públicos

1. La distinción doctrinaria entre funcionario y empleado público	X - 1
2. Crítica conceptual	X - 1

ÍNDICE ANALÍTICO

3. Continuación. Crítica legal	X - 2
4. Personal regido parcialmente por el derecho privado	X - 4
4.1. Personal obrero en las empresas del Estado .	X - 5
4.2. El personal contratado de la administración pública	X - 5
4.3. Observaciones comunes	X - 6
5. Excepciones al Estatuto, dentro del régimen de la función pública	X - 7
6. Régimen jurídico de los funcionarios excluidos del Estatuto	X - 9
7. Naturaleza de la relación de empleo público	X - 10

CAPÍTULO XI

Clasificación de los entes públicos

1. Concepto de centralización, desconcentración y descentralización	XI - 1
2. *Autonomía y autarquía	XI - 2
3. Características de los entes estatales descentralizados	XI - 3
4. Entes estatales y entes públicos	XI - 8
4.1. Entes públicos no estatales	XI - 8
4.2. No hay entes estatales privados	XI - 9
5. Criterios para determinar si un ente es público o privado	XI - 11
6. Criterio para determinar si un ente es estatal o no ..	X - 14
7. Prevalencia del derecho público sobre el privado ..	XI - 14
8. Complementos imprescindibles de la descentralización	XI - 15
9. Conveniencia y peligro de la descentralización ..	XI - 18
10. Distintos tipos de descentralización	XI - 19
10.1. Entidades públicas estatales	XI - 19
10.1.1. Administrativas	XI - 20
10.1.2. Comerciales o industriales	X - 20

ÍNDICE ANALÍTICO

10.2. Entidades públicas no estatales	XI - 24
10.2.2. Sin participación estatal	XI - 28
10.2.1. Con participación estatal	XI - 24
10.3. Entidades privadas	XI - 29
10.3.1. Con participación estatal	XI - 29
10.3.2. Sin participación estatal	XI - 30
11. Gráfico comparativo	XI - 32
12. Anexo	XI - 33
12.1. Ley de sociedades de economía mixta	XI - 33
12.2. Ley de empresas del Estado	XI - 35
12.3. Sociedades anónimas con participación esta- tal mayoritaria	XI - 40
13. Casos prácticos	XI - 42
13.1. El caso de los trabajadores sociales. Planteo	XI - 42
13.2. El caso del sindicato farmacéutico. Planteo	XI - 43
13.4. El caso de la Editorial Universitaria de Bue- nos Aires. Planteo	XI - 43
13.4. El caso de los Licores y Tabacos del Estado. Planteo	XI - 44
13.5. El caso de los trabajadores sociales. Solución	XI - 45
13.5.1. Etapas del caso	XI - 45
13.5.2. Explicación de las etapas	XI - 46
13.6. El caso del sindicato farmacéutico. Solución	XI - 47
13.6.1. Etapas del caso	XI - 48
13.6.2. Explicación de las etapas	XI - 48
13.7. El caso de la Editorial Universitaria de Bue- nos Aires. Solución	XI - 49
13.7.1. Etapas del caso	XI - 49
13.7.2. Explicación de las etapas	XI - 49
13.8. El caso de los Licores y Tabacos del Estado. Solución	XI - 50