

AGUSTÍN GORDILLO

# Tratado de Derecho Administrativo

TOMO 1

**Parte General**

Cuarta edición

[www.gordillo.com](http://www.gordillo.com)



FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Buenos Aires  
1997

## INDICE

AGRADECIMIENTOS EN OCASIÓN DE LA CUARTA EDICIÓN.....	27
PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN (1995).....	35

### *Capítulo I*

#### **EL METODO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

I. <i>Lenguaje y derecho administrativo</i> .....	I-1
1. El derecho administrativo en la metodología de la ciencia.....	I-1
2. La textura abierta del lenguaje ordinario y del lenguaje jurídico.....	I-3
2.1. Uso común.....	I-3
2.2. La textura abierta del lenguaje.....	I-4
3. El uso común y la libertad de estipulación.....	I-5
4. La libertad de estipulación y las palabras del derecho administrativo.....	I-7
4.1. En la terminología técnica.....	I-7
4.2. En el lenguaje.....	I-9
5. La definición de las palabras del derecho administrativo como problema metodológico.....	I-10
6. Elementos a considerar para estipular las definiciones.....	I-12
7. Definición y clasificación.....	I-14
8. El uso emotivo, político y axiológico del lenguaje.....	I-18
II. <i>El caso en derecho administrativo</i> .....	I-19
9. La importancia del caso en el derecho.....	I-19

10. La importancia de los hechos en el caso.....	I-21
11. La dificultad de determinar los hechos.....	I-25
12. Analizar la prueba que ya existe.....	I-26
13. La prueba adicional a producir.....	I-29
13.1. Los abogados.....	I-29
13.2. Los funcionarios o magistrados.....	I-30
13.3. Observaciones comunes.....	I-31
14. La apreciación de la prueba.....	I-33
15. Lo mutable de los hechos y pruebas.....	I-34
16. Algunos aspectos específicos.....	I-35
16.1. El objeto del acto administrativo.....	I-35
16.2. La "causa" o sustento fáctico del acto. La motivación.....	I-36
16.3. La presunción de legitimidad del acto administrativo y la prueba.....	I-37
16.4. La razonabilidad de todos los elementos en juego.....	I-37
16.5. Encontrar las normas aplicables al caso.....	I-38
17. Las vías alternativas de comportamiento.....	I-39
18. Inexistencia de reglas generales para solucionar casos.....	I-42
19. El devenir del tiempo en el caso. El impulso procesal.....	I-44
20. Una ayuda metodológica.....	I-46
21. Las opciones a considerar.....	I-47

## *Capítulo II*

### **PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

1. El derecho administrativo en el Estado de policía.....	II-1
2. Su primera evolución en el nacimiento del constitucionalis- mo: lentitud e imperfección de los cambios.....	II-3
2.1. La evolución inconclusa.....	II-3
2.2. Los principios del pasado.....	II-6
3. El intervencionismo en la economía y su retracción.....	II-11
3.1. Acción y regulación.....	II-14
3.2. Crecimiento, redistribución, preservación.....	II-15
3.3. Crisis, desregulación, privatización, desmonopoliza- ción.....	II-16
4. El derecho administrativo en el presente y en el futuro.....	II-17
4.1. El estado político actual de la evolución histórica.....	II-17
4.2. Nuevo impulso del derecho administrativo.....	II-18
5. Los órganos de control del proceso.....	II-24
5.1. La insuficiencia cualicuantitativa de los controles.....	II-24
5.2. Nuevos órganos y modalidades de control.....	II-25

5.3. El sistema y los intersticios.....II-29

**Capítulo III**

**BASES POLÍTICAS, CONSTITUCIONALES Y SOCIALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

I. *Bases políticas*.....III-1

1. Libertad y autoridad en el derecho administrativo.....III-1

2. Teorías estatistas del derecho administrativo.....III-2

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-5

4.3. Criterio rector a adoptarse.....III-7

5. Del sistema de frenos y contrapesos a la fractura del poder como control.....III-8

6. Las transferencias de poder y control.....III-9

6.1. Estatales.....III-9

6.2. No estatales.....III-11

7. Otras transferencias de poder. El Poder Ejecutivo.....III-13

8. El Poder Legislativo.....III-13

9. El Poder Judicial.....III-16

II. *Bases constitucionales*.....III-18

10. Comunidad internacional, pueblo y Estado.....III-18

11. Sistema de la soberanía exclusiva del pueblo.....III-19

12. Sistema de la soberanía conjunta del pueblo y el Estado.....III-21

13. Nuestro sistema constitucional.....III-21

14. La personalidad del Estado en el sistema de la soberanía conjunta.....III-22

15. La personalidad del Estado en el sistema del Estado de Derecho.....III-23

16. El error técnico-jurídico de la teoría de la doble personalidad.....III-25

17. Consecuencias de la personalidad única del Estado.....III-26

18. La transición del Estado de la legalidad al Estado de la constitucionalidad, y al sometimiento a las reglas universales mínimas de derechos y garantías individuales.....III-27

19. Los derechos individuales frente al Estado.....III-28

20. Preexistencia de los derechos individuales respecto a la ley.....III-30

21. Instituciones sustantivas de contralor.....III-31

22. El derecho a un medio ambiente sano.....	III-32
23. Instituciones adjetivas de contralor.....	III-32
23.1. El amparo común y el amparo para la tutela del me- dio ambiente y los derechos de incidencia colectiva.....	III-32
23.2. <i>Habeas data</i> .....	III-33
23.3. <i>Habeas corpus</i> .....	III-34
23.4. Rectificación y respuesta.....	III-34
23.5. Iniciativa popular.....	III-35
23.6. La ley de defensa del usuario y consumidor.....	III-35
23.7. Observaciones comunes. La poca cantidad de jueces.....	III-35
III. <i>Bases sociales del derecho administrativo. Estado de dere- cho y estado de bienestar</i> .....	III-36
24. Los derechos individuales en el Estado de Derecho.....	III-36
25. La vieja superación del liberalismo clásico.....	III-37
26. Las respuestas autoritarias: la negación de los derechos individuales.....	III-38
27. Crisis del autoritarismo.....	III-39
28. Una nueva solución: el Estado de Bienestar.....	III-41
29. Estado de Derecho y Estado de Bienestar.....	III-42
30. Garantías individuales y garantías sociales.....	III-44
30.1. Acerca de la posible contradicción entre ambas.....	III-46
30.2. Complementariedad.....	III-47
31. La libertad en el Estado de Bienestar.....	III-48
32. Crisis y cambio.....	III-50

## **Capítulo IV**

### **CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. CRISIS Y CAMBIO**

I.- <i>Los hechos de fin de siglo XX y comienzos del XXI</i> .....	IV-1
1. El cambio y su devenir.....	IV-1
1.1. Limitaciones del análisis.....	IV-1
1.2. El status quo ante.....	IV-3
1.3. Génesis y desarrollo de la crisis.....	IV-6
2. La crisis y el cambio de fin de siglo.....	IV-13
3. Desarrollo y pronosis del endeudamiento estructural.....	IV-18
3.1. Introducción. Empréstito público forzoso y contrato de crédito externo.....	IV-18
3.2. Los hechos a 1989.....	IV-19
3.3. Los decretos 377 y 570 de 1989.....	IV-22

3.4. El decreto 36/90 sobre depósitos y Bonex.....	IV-23
3.5. 1990: Primera consolidación de la deuda interna.....	IV-24
3.6. La consolidación de la deuda en 1991.....	IV-25
3.7. Los ferrobonos de 1992.....	IV-26
3.8. ¿La tendencia?.....	IV-26
4. El orden supranacional.....	IV-28
5. Algunos otros problemas del presente.....	IV-30
5.1. El control de los monopolios en los servicios públicos..	IV-30
5.2. Los intereses económicos de los usuarios.....	IV-37
6. El nuevo modelo económico y político mundial.....	IV-40
7. La ejecución del modelo: el marco legal.....	IV-43
II.- <i>La prospectiva</i> .....	IV-52
8. El futuro ahora previsible.....	IV-52
8.1. La solución o no solución estatal de conflictos socia- les.....	IV-53
8.2. La regulación internacional es creciente.....	IV-53
8.3. La distribución y fractura mundial del poder esta- tal.....	IV-55
8.4. Autoridades regulatorias independientes.....	IV-57
8.5. La participación.....	IV-57
8.6. Seguridad exterior e interior.....	IV-58
8.7. La administración y la sociedad futuras.....	IV-58

## **Capítulo V**

### **EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

1. Su objeto es el estudio del ejercicio de la función adminis- trativa.....	V-1
2. La protección judicial contra el ejercicio de la función ad- ministrativa.....	V-3
3. El contenido de la protección judicial.....	V-5
4. Es un derecho en formación. Conjeturas y refutaciones.....	V-10
4.1. El carácter primario, en formación, etc., del ordena- miento jurídico-administrativo.....	V-10
4.2. Las conjeturas y refutaciones en la ciencia del dere- cho administrativo.....	V-11
5. No es solamente derecho interno.....	V-14
5.1. El régimen administrativo internacional.....	V-14
5.2. El régimen supranacional de garantías individuales....	V-16
5.3. El régimen supranacional contra la corrupción.....	V-17
6. Otros criterios excluidos.....	V-17

6.1. No se refiere exclusivamente a la administración pública.....	V-17
6.2. No sólo estudia las relaciones de la administración pública.....	V-19
6.3. No se refiere principalmente a los servicios públicos....	V-21
7. El derecho administrativo como ciencia o como conjunto de normas jurídicas.....	V-23
7.1. Derecho público y privado.....	V-23
7.2. Los conceptos de fuente.....	V-24
7.3. El derecho administrativo como fuente y objeto de conocimiento.....	V-27
8. Definición de derecho administrativo.....	V-29

## *Capítulo VI*

### **FUENTES SUPRANACIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

I. <i>Introducción</i> .....	VI-1
1. El rango normativo.....	VI-1
1.1. Los antecedentes.....	VI-1
1.2. Resumen de la evolución a fines del siglo XX y comienzos del XXI.....	VI-3
1.3. Continuación. Los tratados o convenciones sobre integración económica.....	VI-5
1.4. La realidad económica y jurídica supranacional a fines del siglo XX y comienzos del XXI.....	VI-8
1.4.1. El conflicto entre derecho interno y supranacional.....	VI-8
1.4.2. Un caso paradigmático.....	VI-9
1.4.3. La interdependencia.....	VI-11
1.5. La interpretación de los pactos de derechos humanos.....	VI-12
1.6. Las soluciones amistosas o transacciones internacionales.....	VI-13
2. Distintos tipos.....	VI-13
2.1. Tratados.....	VI-13
2.1.1. Con jurisdicción supranacional, internacional o extranjera.....	VI-13
2.1.2. Sin otra jurisdicción —para los individuos— que la interna.....	VI-14
2.2. El caso de la Convención Americana de Derechos Humanos.....	VI-14
2.3. Convención Interamericana contra la Corrupción.....	VI-18

2.4. Otras fuentes.....	VI-19
3. Caracteres generales.....	VI-20
3.1. Derecho interno.....	VI-21
3.2. Derogación <i>ipso jure</i> .....	VI-22
3.3. Aplicación legislativa y jurisdiccional.....	VI-23
3.4. Carácter supranacional.....	VI-24
II.- <i>Los principios supranacionales</i> .....	VI-26
4. Normas y principios supranacionales.....	VI-26
4.1. La cuestión de las sanciones por incumplimiento.	
La invalidación nacional.....	VI-27
4.2. La invalidación y condena pecuniaria supranacional.....	VI-27
4.3. Hacia la supremacía de la Convención y normas análogas y comunitarias.....	VI-28
4.4. La imperatividad de las normas y principios supranacionales.....	VI-30
4.5. La aplicación directa de las normas y principios supranacionales.....	VI-30
5. Los principios jurídicos supranacionales en general.....	VI-31
6. Los principios jurídicos constitucionales y supraconstitucionales.....	VI-33
7. La defensa en juicio como principio jurídico y sus aplicaciones.....	VI-34
8. El principio de razonabilidad. Introducción.....	VI-36
9. El debido proceso como control de las demás fuentes del derecho.....	VI-40
10. El principio del debido proceso como garantía adjetiva.....	VI-42
10.1 En materia de actos administrativos.....	VI-42
10.2. En materia de normas generales.....	VI-43
11. El debido proceso como garantía sustantiva.....	VI-45
12. Campo de aplicación.....	VI-46
13. El análisis de los hechos.....	VI-48
14. La búsqueda de la solución más razonable.....	VI-48
15. La racionalidad irracional de la burocracia.....	VI-50
16. Algunas conclusiones sobre el principio de razonabilidad como fuente del derecho administrativo.....	VI-52
17. El derecho comparado.....	VI-53

**Capítulo VII****FUENTES NACIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

I. <i>La Constitución</i> .....	VII-1
1. La Constitución como fuente del derecho administrativo.....	VII-1
1.1. Estructura y coyuntura.....	VII-1
1.2. Su importancia.....	VII-2
1.3. El Estado de Derecho en la Constitución.....	VII-2
2. Caracteres de las normas constitucionales.....	VII-4
2.1. La supremacía de la Constitución.....	VII-5
2.2. La imperatividad de la Constitución.....	VII-6
2.3. El carácter de normas jurídicas de las disposiciones constitucionales.....	VII-7
2.4. El incumplimiento sistemático de la Constitución.....	VII-9
3. El Estado bajo el orden jurídico constitucional y supra-constitucional.....	VII-10
3.1. La reforma constitucional se impone al Estado.....	VII-10
3.2. El Estado nace de un sistema normativo como sujeto de derecho.....	VII-11
3.3. La estructura del Estado bajo el orden jurídico constitucional.....	VII-12
3.4. La pirámide jurídica estadual y la Constitución.....	VII-13
3.5. Las leyes que instrumentan las reformas constitucionales de 1994.....	VII-14
3.6. En particular, la iniciativa y consulta popular.....	VII-14
II. <i>La ley</i> .....	VII-15
1. Ley y función legislativa.....	VII-15
5. Clasificación de las leyes.....	VII-15
5.1. Leyes locales.....	VII-16
5.2. Leyes nacionales.....	VII-16
5.3. Los decretos leyes o así llamadas "leyes" de los gobiernos de facto.....	VII-18
6. Las leyes de derecho administrativo.....	VII-18
7. Ámbito de la ley frente a la administración.....	VII-20
7.1. La regulación legislativa de la actividad administrativa.....	VII-22
7.2. La regulación legislativa de los "actos de gobierno".....	VII-23
7.3. Conclusión acerca de la sumisión de la administración a la ley.....	VII-28
8. La administración frente a la ley inconstitucional.....	VII-30

III. <i>Los reglamentos</i> .....	VII-32
9. Concepto y clasificación de los reglamentos.....	VII-32
9.1. Concepto.....	VII-32
9.2. Clasificación y admisibilidad.....	VII-34
9.3. El principio constitucional.....	VII-36
10. Los reglamentos y sus problemas.....	VII-37
10.1. Problemas y contradicciones.....	VII-37
10.2. La inderogabilidad singular de los reglamentos y la irracionalidad de éstos.....	VII-37
10.3. La exacerbación reglamentaria.....	VII-38
10.4. Otras limitaciones jurídicas a la seudo facultad re- glamentaria.....	VII-40
10.5. Algunas limitaciones comunes.....	VII-41
11. La inderogabilidad singular y sus alcances.....	VII-41
11.1. El principio y sus aplicaciones.....	VII-41
11.2. Aplicación en materia de concesiones y licencias.....	VII-43
11.3. La inderogabilidad singular no se aplica a las nor- mas antijurídicas.....	VII-44
11.4. Su aplicación en distintas clases de reglamentos.....	VII-45
12. Reglamentos de necesidad y urgencia.....	VII-45
12.1. La causa habilitante.....	VII-47
12.2. El órgano habilitado.....	VII-47
12.3. La materia legislativa habilitada.....	VII-48
12.4. El procedimiento administrativo de habilitación.....	VII-48
12.5. El procedimiento legislativo de habilitación.....	VII-48
12.6. Inargüibilidad del acuerdo implícito del Congreso.....	VII-49
12.7. Nulidad insanable, insusceptible de ratificación legislativa.....	VII-50
12.8. Necesidad y efectos de la ley ratificatoria. Plazo.....	VII-50
12.9. Inexistencia de potestad de veto.....	VII-51
12.10. Otros tests de constitucionalidad.....	VII-52
12.11. Supuestos de insusceptibilidad de ratificación le- gislativa.....	VII-52
12.12. La inconstitucionalidad tanto del reglamento co- mo de la ley.....	VII-52
13. Reglamentos delegados o de integración.....	VII-54
13.1. El principio tradicional.....	VII-54
13.2. La Constitución de 1994.....	VII-56
13.3. A quiénes se puede delegar.....	VII-59
14. Reglamentos autónomos.....	VII-60
15. Reglamento de ejecución.....	VII-62
15.1. La reglamentación no es requisito previo para cum- plir la ley.....	VII-62

15.2. Se refiere a la propia administración, no a los particulares.....	VII-63
15.3. No debe invadir otras materias reglamentarias.....	VII-63
15.4. No debe alterar el espíritu de las normas legales.....	VII-64
15.5. Es facultad principalmente del Poder Ejecutivo, no de órganos dependientes.....	VII-65
15.6. No se aplica a los tratados.....	VII-65
16. Los reglamentos del Poder Judicial y Legislativo.....	VII-66
17. El reglamento como fuente del derecho administrativo..	VII-66
<b>VII. Fuentes materiales del derecho administrativo.....</b>	<b>VII-67</b>
18. Jurisprudencia. Concepto y alcances.....	VII-67
18.1. Imperatividad.....	VII-67
18.2. Arbitrariedad.....	VII-68
18.3. Los principios jurídicos.....	VII-69
18.4. La seudo doctrina de algunos fallos.....	VII-70
19. La costumbre. Concepto y admisibilidad en general.....	VII-71
19.1. No es fuente habilitante de deberes de los particulares.....	VII-72
19.2. Es fuente de derechos.....	VII-73
20. La doctrina.....	VII-73
20.1. La doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	VII-74
20.2. Doctrina de la Defensoría del Pueblo de la Nación..	VII-75
20.3. La doctrina y el derecho comparados. Sus problemas..	VII-76

## **Capítulo VIII**

### **RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

1. Introducción.....	VIII-1
2. Relaciones con el derecho civil.....	VIII-2
3. Evolución y estado actual de la aplicación del derecho civil a la administración pública.....	VIII-3
4. La transformación del derecho administrativo.....	VIII-6
5. Relaciones con el derecho constitucional.....	VIII-8
6. Relaciones con el medio ambiente y el derecho de los recursos naturales.....	VIII-10
6.1. Tierras.....	VIII-11
6.2. Aguas.....	VIII-14
6.3. Minas.....	VIII-15
6.4. Aire.....	VIII-17
7. Derecho administrativo y ciencia de la administración....	VIII-17
8. Las ciencias jurídicas frente a las no jurídicas.....	VIII-20

8.1. La solución técnica y la solución jurídica.....	VIII-22
8.2. Derecho administrativo y economía.....	VIII-24
9. Perspectivas futuras de combinación del derecho administrativo con otras ciencias: la estadística.....	VIII-24
10. La psicología y sociología.....	VIII-26
11. La matemática.....	VIII-27
12. Derecho y lógica simbólica.....	VIII-29
13. Graficación de problemas jurídicos.....	VIII-31
14. Indicadores e índices jurídicos.....	VIII-31
15. Procesamiento estadístico.....	VIII-32
16. Cuantificación.....	VIII-33
17. Procesamiento cartográfico.....	VIII-33
18. Almacenamiento de datos jurídicos.....	VIII-34
19. Otras perspectivas.....	VIII-36

### *Capítulo IX*

#### **LAS FUNCIONES DEL PODER**

1. La división de los poderes y la libertad.....	IX-1
2. Soluciones y dificultades existentes.....	IX-4
3. Distintos criterios para conceptualizar la función administrativa. Crítica.....	IX-7
4. La contraposición del criterio orgánico (o subjetivo, o formal) y el material (u objetivo o sustancial).....	IX-10
5. Insuficiencia de los criterios "subjetivo" y "objetivo".....	IX-11
6. Concepto orgánico-material de función legislativa.....	IX-13
7. Concepto orgánico-material de función jurisdiccional.....	IX-16
8. El problema de la "jurisdicción administrativa".....	IX-19
9. Discrepancias terminológicas y de fondo.....	IX-21
10. El problema en la jurisprudencia. Introducción.....	IX-23
11. El recurso extraordinario no es revisión judicial suficiente y adecuada.....	IX-26
12. Actividad jurisdiccional de la administración y revisión judicial. Alcances del problema.....	IX-27
13. "Recurso" o "acción" judicial y facultades jurisdiccionales de la administración.....	IX-28
14. Alcance jurídico-político del problema.....	IX-31
15. Evolución en el derecho argentino del reconocimiento de facultades jurisdiccionales a la administración.....	IX-32
16. El recurso extraordinario y las facultades jurisdiccionales de la administración.....	IX-34
16.1. Recursos rechazados.....	IX-36
16.2. Recursos admitidos.....	IX-37

16.3. Conclusiones sobre la jurisprudencia.....	IX-40
16.4. Una aclaración procesal.....	IX-41
17. El art. 109 de la Constitución Nacional y la función jurisdiccional.....	IX-42
18. La supuesta distinción entre jurisdicción "judicial" y "administrativa".....	IX-42
19. Conclusión sobre la función jurisdiccional de la administración.....	IX-45
20. Recapitulación. Las funciones administrativas de los tres poderes.....	IX-46
21. Resumen de las funciones del Estado.....	IX-48
22. Otros problemas.....	IX-49
22.1. La "jurisdicción voluntaria" y las leyes concretas.....	IX-49
22.2. Funciones de autoridades administrativas independientes.....	IX-50
22.3. Funciones administrativas de órganos no estatales.....	IX-50
22.4. Las funciones materiales del Estado.....	IX-51

## **Capítulo X**

### **CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

I. <i>Acto, hecho, reglamento, contrato</i> .....	X-1
1. Conceptos clasificadores.....	X-1
2. Función administrativa.....	X-2
3. Actividad jurídica y no jurídica.....	X-2
4. Actos y hechos de la administración.....	X-3
4.1. La distinción entre acto y hecho, jurídico y no jurídico.....	X-3
4.2. Actos no jurídicos.....	X-6
4.3. Actos jurídicos.....	X-8
4.4. Hechos no jurídicos.....	X-9
4.5. Hechos jurídicos.....	X-9
5. Primera definición.....	X-10
6. Actos y contratos administrativos.....	X-10
7. Segunda definición.....	X-11
8. Actos unilaterales generales e individuales.....	X-11
9. Tercera definición.....	X-12
II. <i>Facultades regladas y discrecionales de la administración</i> .....	X-13
10. Introducción.....	X-13
11. Criterio de distinción.....	X-14

12. Aspectos que comprende la regulación.....	X-17
12.1. Regulación directa.....	X-17
12.2. Regulación indirecta o inversa.....	X-20
12.3. Regulación residual. Conceptos jurídicos indeterminados.....	X-22
12.3.1. La alteración irrazonable de los derechos.....	X-22
12.3.2. Principios o "conceptos" jurídicos indeterminados.....	X-23
12.4. Regulación técnica (antes llamada "discrecionalidad técnica").....	X-23
12.5. Conclusiones.....	X-25
13. La revisión judicial del acto en el caso de las facultades regladas y en el de las facultades discrecionales.....	X-27
14. Continuación. Todo acto es en parte reglado y en parte discrecional.....	X-28
15. Los límites a la actividad discrecional.....	X-30
15.1. Razonabilidad.....	X-31
15.2. Proporcionalidad.....	X-34
15.3. Desviación de poder.....	X-35
15.4. Buena fe y otros principios generales del derecho.....	X-36
16. Comparación entre legitimidad y oportunidad, y actividad reglada y discrecional.....	X-37
17. La revisión judicial y administrativa de la legitimidad y la oportunidad.....	X-39
18. Derecho subjetivo, interés legítimo,55 derechos de incidencia colectiva,56 interés difuso e interés simple.....	X-40

## *Capítulo XI*

### **CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

1. <i>Introducción</i> .....	XI-1
1. Algunas premisas.....	XI-1
1.1. Objeto del análisis.....	XI-1
1.2. El sujeto de la contratación.....	XI-2
1.3. La licitación pública y los pliegos.....	XI-3
2. La evolución del objeto contractual y su régimen jurídico.....	XI-5
2.1. Época primigenia.....	XI-5
2.2. Época intermedia, de las nacionalizaciones.....	XI-6
2.3. La reforma del Estado.....	XI-6
2.4. La reforma constitucional.....	XI-6

2.4.1. El artículo 42.....	XI-6
2.4.2. Continuación. El artículo 76.....	XI-7
2.4.3. El rol de los entes reguladores.....	XI-7
3. Un punto de inflexión en el desarrollo del contrato administrativo no monopólico o exclusivo.....	XI-8
3.1. La nacionalización de los servicios públicos concedidos.....	XI-8
3.2. El crecimiento del sector público y su contratación.....	XI-9
4. La evolución de la doctrina de los contratos de la administración.....	XI-11
4.1. La negación de la categoría de los contratos administrativos.....	XI-11
4.2. La negación del contrato civil de la administración.....	XI-12
4.3. La distinción clásica entre contratos civiles y administrativos.....	XI-13
4.4. Continuación. Los tres supuestos clásicos de contrato administrativo.....	XI-14
4.4.1. Determinación de la ley.....	XI-14
4.4.2. Voluntad de las partes.....	XI-15
4.4.3. El interés público de los usuarios afectados.....	XI-16
5. La gradación de los diversos contratos de la administración.....	XI-19
5.1. No hay solo dos categorías de contratos de la administración.....	XI-19
5.2. La clasificación actual en tres categorías. En general.....	XI-22
5.3. Los contratos próximos al derecho común, interno o externo.....	XI-25
5.4. El contrato de derecho interno con relativa subordinación económica del contratista al Estado.....	XI-27
5.5. El contrato de derecho interno con subordinación del usuario al contratista y supremacía económica de éste.....	XI-27
II. <i>Los tres grandes tipos de contrato administrativo, en particular</i> .....	XI-29
6. La concesión o licencia de servicios públicos.....	XI-29
6.1. Necesidad de autorización legislativa.....	XI-30
6.2. Interpretación restrictiva de sus potestades y amplia de los derechos de los usuarios.....	XI-31
6.3. Control del monopolio y del abuso de posición dominante.....	XI-32
6.4. Reducción de ganancias excesivas.....	XI-33
6.5. Lesión.....	XI-34
6.6. Ausencia de libertad contractual.....	XI-36

6.7. Desigualdad jurídica de las partes.....	XI-38
6.8. Privilegio de la decisión unilateral ejecutoria.....	XI-38
6.9. Facultad sancionatoria.....	XI-39
6.10. Mutabilidad del contrato.....	XI-39
6.11. Efectos jurídicos frente a terceros.....	XI-40
6.12. Responsabilidad civil frente al usuario.....	XI-41
6.13. La audiencia pública como garantía constitucional del usuario.....	XI-42
6.14. Inaplicabilidad de la <i>exceptio non adimpleti con-</i> <i>tractus</i> .....	XI-42
6.15. Necesidad constitucional de un ente de contralor independiente.....	XI-43
6.16. <i>In maxima potentia, minima licentia</i> .....	XI-45
7. El contrato administrativo no monopólico o exclusivo.....	XI-46
8. El contrato "privado" de la administración.....	XI-49
8.1. En el derecho interno.....	XI-49
8.2. En el derecho externo.....	XI-52
8.3. El contrato de crédito externo en un marco de en- deudamiento estructural.....	XI-52
9. Conclusión.....	XI-54

## ***Capttulo XII***

### **LOS ÓRGANOS DEL ESTADO**

1. Concepto de órgano.....	XII-1
2. El órgano y el ente al que pertenece.....	XII-2
3. El órgano y el funcionario.....	XII-3
4. La actuación del órgano.....	XII-4
5. El criterio jurisprudencial.....	XII-6
6. La competencia.....	XII-7
7. Distinción entre competencia y ejercicio de la función.....	XII-11
7.1. La competencia y los "postulados de la permisión".....	XII-12
7.2. Crítica de la asimilación de capacidad y competen- cia.....	XII-13
7.3. Indevida extensión de la competencia al principio de libertad.....	XII-14
7.4. Relaciones con otros principios de derecho público.....	XII-15
8. Clasificación de la competencia.....	XII-17
8.1. Competencia en razón de la materia.....	XII-17
8.2. Competencia en razón del territorio.....	XII-18
8.3. Competencia en razón del tiempo.....	XII-18
8.4. Competencia en razón del grado.....	XII-19
9. Delegación.....	XII-21

10. Admisibilidad y caracteres de la delegación.....	XII-24
10.1. Revocación de la delegación de competencia.....	XII-25
10.2. Relaciones del delegante y el delegado.....	XII-25
10.3. Responsabilidad del delegante y del delegado.....	XII-25
10.4. Contralor por el delegante.....	XII-25
10.5. La subdelegación.....	XII-26
11. La avocación.....	XII-26
11.1. Comparación general con la delegación.....	XII-27
11.2. Procedencia de la avocación.....	XII-28
11.3. Conclusiones comparativas.....	XII-30
12. La jerarquía.....	XII-31
13. Principales órganos de la administración central.....	XII-34
13.1. El Presidente de la Nación.....	XII-34
13.2. El Jefe de Gabinete.....	XII-35
13.3. Ministros y Secretarios de Estado.....	XII-36
13.4. El Procurador del Tesoro de la Nación.....	XII-37
13.5. Direcciones Generales y Nacionales.....	XII-39
14. Autoridades administrativas independientes.....	XII-41
14.1. El Defensor del Pueblo de la Nación.....	XII-41
14.2. La Auditoría General de la Nación.....	XII-43
14.3. El Consejo de la Magistratura.....	XII-45
14.4. El Jurado de Enjuiciamiento.....	XII-46
14.5. El Ministerio Público.....	XII-47
14.6. Entes reguladores y de control del poder económico.....	XII-48

### ***Capítulo XIII***

#### **AGENTES PÚBLICOS**

1. La distinción doctrinaria entre funcionario y empleado público.....	XIII-1
2. Crítica conceptual.....	XIII-2
3. Continuación. Crítica legal.....	XIII-3
4. El personal regido parcialmente por el derecho privado.....	XIII-7
4.1. Personal obrero en las empresas del Estado.....	XIII-8
4.2. El personal contratado de la administración pública.....	XIII-8
4.3. Observaciones comunes.....	XIII-12
5. Excepciones dentro del régimen de la función pública.....	XIII-14
6. El personal "ad honorem" y "honorario".....	XIII-17
6.1. La solidaridad social y su encuadre jurídico.....	XIII-17
6.2. La inexistencia de designación.....	XIII-18

6.3. La colaboración gratuita prestada a través de personas jurídicas.....	XIII-19
6.4. Los casos de designación formal.....	XIII-19
6.4.1. Las hipótesis de participación o representación formal en los cuerpos administrativos.....	XIII-19
6.4.2. Los casos de funciones administrativas sin representación política formal.....	XIII-20
6.4.2.1. Funcionarios honorarios.....	XIII-22
6.4.2.2. Funcionarios ad honorem.....	XIII-23
7. Régimen jurídico de los funcionarios excluidos del Régimen Básico.....	XIII-26
8. El contrato de servicios de consultoría.....	XIII-27
9. Naturaleza de la relación de empleo público.....	XIII-29
10. La estabilidad del empleado público.....	XIII-34
10.1. En general.....	XIII-34
10.2. El personal contratado.....	XIII-36
11. La responsabilidad.....	XIII-37

## *Capítulo XIV*

### **CLASIFICACIÓN DE LOS ENTES PÚBLICOS**

1. Concepto de centralización, desconcentración y descentralización.....	XIV-1
2. Caracteres de los entes estatales descentralizados.....	XIV-1
3. Entes estatales y entes públicos.....	XIV-6
4. Criterio para determinar si un ente es público o privado.....	XIV-10
5. Criterio para determinar si un ente es estatal o no.....	XIV-13
6. La prevalencia del derecho público sobre el privado.....	XIV-14
7. Complementos imprescindibles de la descentralización.....	XIV-15
8. Conveniencia y peligro de la descentralización.....	XIV-17
9. Autonomía y autarquía.....	XIV-19
10. Distintos tipos de descentralización.....	XIV-21
11. Entidades públicas estatales.....	XIV-21
12. Entidades públicas no estatales.....	XIV-26
2.1. Con participación estatal.....	XIV-26
2.2. Sin participación estatal.....	XIV-30
13. Entidades privadas.....	XIV-32
13.1. Con participación estatal.....	XIV-32
13.2. Sin participación estatal.....	XIV-33

**Capítulo XV****LOS ENTES REGULADORES**

1. Introducción.....	XV-1
2. El que concede no debe controlar.....	XV-3
3. Derecho a su existencia.....	XV-4
4. Independencia y estabilidad.....	XV-5
5. Intervención, avocación, revocación.....	XV-7
6. Facultades regulatorias.....	XV-8
7. La audiencia pública.....	XV-12
8. El ente regulatorio no tiene jurisdicción administrativa.....	XV-13
9. Acciones y recursos contra los actos de los entes reguladores.....	XV-14
10. Amparo.....	XV-15
11. Problemas de la apelación en la Capital Federal.....	XV-16
11.1. Es "apelación" de "jurisdicción".....	XV-16
11.2. ¿No existe otra jurisdicción federal que la de Buenos Aires?.....	XV-17
11.3. La norma legal invocada.....	XV-17
11.4. Su alcance en la propia ley.....	XV-18
11.5. El usuario no es sujeto pasivo del ente.....	XV-18
11.6. El absurdo de millones litigando en Capital.....	XV-19
12. Jurisdicción federal y/o local: <i>in brevis</i> .....	XV-20
12.1. En general.....	XV-20
12.2. Poderes implícitos federales vs. poderes reservados provinciales.....	XV-23
12.3. El concepto de "legislación" o "jurisdicción" federal.....	XV-25
12.4. La cláusula del comercio interprovincial.....	XV-26
12.5. El ente regulador como establecimiento de utilidad nacional.....	XV-27
12.6. La norma constitucional actual: art. 75 inc. 30.....	XV-30
12.7. La ley es la que fija la jurisdicción federal.....	XV-31
12.8. Permanencia del problema jurisdiccional.....	XV-31
13. <i>In extenso</i> : el comercio interprovincial.....	XV-33
13.1. Prohibición de aduanas interiores.....	XV-34
13.2. Tarifas, derechos, etc., de tránsito.....	XV-35
13.3. Su aplicación sobre el "peaje eléctrico".....	XV-37
13.4. La navegación.....	XV-37
13.5. Las represas hidroeléctricas como lagos navegables.....	XV-39
13.6. Otras comunicaciones.....	XV-39
13.7. De nuevo sobre los establecimientos de utilidad nacional.....	XV-40
13.8. No hace falta el dominio, sino el fin.....	XV-41

13.9. No alcanza el dominio sin el fin.....	XV-42
13.10. La "Nación" comprende los entes autárquicos nacionales.....	XV-42
13.11. Lugares adyacentes.....	XV-43
13.12. Las normas constitucionales.....	XV-43
13.13. Derecho comparado.....	XV-44
13.14. Base legislativa de la jurisdicción federal.....	XV-46
13.15. Cuestión litigiosa permanente.....	XV-46
13.16. Navegación, comercio, establecimiento.....	XV-48
13.17. El caso del sistema eléctrico.....	XV-48
13.18. Algunos interrogantes.....	XV-49
14. <i>¿Quis custodies custodiat?</i> .....	XV-50
14.1. Introducción.....	XV-50
14.2. El Defensor del Pueblo de la Nación.....	XV-50
14.3. La Auditoría General de la Nación.....	XV-52
14.4. La Sindicatura General de la Nación.....	XV-53
14.5. Conclusiones preliminares.....	XV-54
15. Responsabilidad del ente regulador.....	XV-54
15.1. El derecho sustantivo.....	XV-54
15.2. La cuestión procesal.....	XV-56

### ***Capítulo XVI***

#### **LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

1. Introducción.....	XVI-1
2. Criterios interpretativos.....	XVI-5
2.1. Las primeras dudas.....	XVI-5
2.2. Derechos Humanos.....	XVI-6
2.3. Derecho administrativo. Operatividad de sus principios jurídicos.....	XVI-8
2.4. Normas concretas.....	XVI-9
2.5. Los dilemas de la aplicación.....	XVI-9
2.6. La bagatela y el principio de razonabilidad.....	XVI-10
3. Nuevos principios de derecho administrativo supranacional.....	XVI-11
4. La publicidad.....	XVI-12
5. La equidad.....	XVI-14
6. La eficiencia.....	XVI-15
6.1. 1853-1997.....	XVI-15
6.2. Desde 1997.....	XVI-15
7. Otros principios jurídicos. Innecesariedad de reglamentación interna para su inmediata operatividad.....	XVI-17

7.1. En general.....	XVI-17
7.2. Uso adecuado y preservación de recursos públicos.....	XVI-17
7.3. Recaudación y control de los ingresos del Estado.....	XVI-18
7.4. No es necesario probar perjuicio patrimonial al Estado.....	XVI-18
7.5. Obligación de tener una conducta honorables.....	XVI-19
8. Otros aspectos penales e internacionales de la corrupción.....	XVI-19
8.1. Introducción.....	XVI-19
8.2. El Preámbulo de la CICC y sus propósitos.....	XVI-21
8.3. Omisión de depositar el instrumento de la Convención: la primera violación.....	XVI-22
8.4. La jurisdicción externa sobre hechos internos.....	XVI-24
8.5. La retroactividad de la ley penal más gravosa.....	XVI-25
9. Conclusión.....	XVI-25