

## SECCION I

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

#### BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

*Págs.*

I. Introducción	
1. Enunciación general ... ..	7
II. Bases Históricas	
2. El derecho administrativo en el pasado ... ..	9
2.1. En el Estado de policía ... ..	9
2.2. En el nacimiento del constitucionalismo	11
3. El derecho administrativo en el presente ... ..	15
3.1. El estado actual de la evolución histórica	15
3.2. Nuevo impulso del derecho administrativo	16
3.3. La intervención reguladora del Estado en la economía ... ..	17
3.4. El cambio social y la Administración pú- blica ... ..	20
3.5. La libertad social ... ..	22
4. Los órganos de control del proceso ... ..	25
5. Otros aspectos del proceso de cambio en el de- recho administrativo ... ..	29
5.1. Autoridad y libertad en lo económico y po- lítico ... ..	29
5.2. Lenguaje y realismo ... ..	30
5.3. Expresiones y «poderes» seudonormativos.	30
5.4. La fuerza normativa de lo fáctico ... ..	31

5.5. La búsqueda de lo incondicionado	32
5.6. Coherencia ideológica	32
5.7. Democratización	33

**III. Bases Políticas**

6. Libertad y autoridad en el derecho administrativo	35
7. Teorías estatistas del derecho administrativo	36
8. Orientación a seguir	37
9. La división de los poderes y el derecho administrativo	38
9.1. Equilibrio teórico de los poderes	38
9.2. Desequilibrio real	40
9.3. Criterio rector a adoptarse	42

**IV. Bases Constitucionales. El Estado en el Régimen Constitucional**

10. Pueblo y Estado	45
11. Sistema de la soberanía exclusiva del pueblo	45
12. Sistema de la soberanía conjunta del pueblo y el Estado	46
13. La personalidad del Estado en el sistema de la soberanía conjunta	48
14. La personalidad del Estado en el sistema del Estado de Derecho	49
15. El error técnico-jurídico de la teoría de la doble personalidad	50
16. Consecuencias de la personalidad única del Estado	52
17. La transición del Estado de la legalidad al Estado de la constitucionalidad	52
18. Los derechos individuales frente al Estado	53
19. Preexistencia de los derechos individuales respecto a la ley	55

**V. Bases Sociales del Derecho Administrativo: Estado de Derecho y Estado de bienestar**

20. Los derechos individuales en el Estado de Derecho	57
---	----

	<i>Págs.</i>
20.1. Crisis del liberalismo clásico ... ..	58
21. Las respuestas autoritarias: la negación de los derechos individuales ... ..	59
21.1. Crisis del autoritarismo ... ..	60
22. Una nueva solución: el Estado de bienestar ...	62
23. Estado de Derecho y Estado de bienestar ... ..	63
24. Garantías individuales y garantías sociales ...	64
24.1. Acerca de la posible contradicción entre ambas ... ..	66
24.2. Complementariedad ... ..	67
25. La libertad en el Estado de bienestar ... ..	68
26. La libertad del consumidor ... ..	70
26.1. Crítica al principio de la libertad del con- sumidor ... ..	71
26.2. Evaluación de las críticas ... ..	72
26.3. La libertad de elección depende del siste- ma de planificación adoptado ... ..	73
27. Orden y libertad ... ..	75
28. La distinción entre la libertad política y la li- bertad económica ... ..	76
29. El tipo de planificación y la libertad política.	77
30. El equilibrio entre libertad y eficiencia ... ..	78
31. Crisis y cambio ... ..	79

## CAPÍTULO II

### LAS FUNCIONES DEL ESTADO

1. La división de los poderes y la libertad ... ..	83
2. Soluciones y dificultades existentes ... ..	85
3. Distintos criterios para conceptuar la función administrativa. Crítica ... ..	88
4. La contraposición del criterio orgánico (o sub- jetivo, o formal) y el material (u objetivo, o sus- tancial) ... ..	91
5. Insuficiencia de los criterios «subjetivos» y «ob- jetivos» ... ..	91
6. Concepto orgánico-material de función legislativa	92
7. Concepto orgánico material de función juris- diccional ... ..	95

	<i>Págs.</i>
8. Alcance jurídico-político del problema ... ..	98
9. Conclusión sobre la función jurisdiccional de la administración ... ..	99
10. Recapitulación. Las funciones administrativas de los tres poderes ... ..	100
11. Resumen de las funciones del Estado ... ..	102
12. Otros problemas ... ..	104
12.1. La «jurisdicción voluntaria» y las leyes concretas ... ..	104
12.2. Funciones administrativas de órganos no estatales ... ..	104
12.3. Las funciones materiales del Estado ...	105

### CAPÍTULO III

#### EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Derecho público y privado ... ..	109
2. El derecho administrativo como ciencia o como conjunto de normas jurídicas ... ..	111
3. No es solamente derecho interno ... ..	113
4. Es un derecho en formación ... ..	114
5. No se refiere principalmente a los servicios públicos ... ..	116
6. No se refiere exclusivamente a la Administración Pública ... ..	117
7. No sólo estudia las relaciones de la Administración Pública ... ..	118
8. El derecho administrativo estudia el ejercicio de la función administrativa ... ..	120
9. La protección judicial contra el ejercicio de la función administrativa ... ..	122
10. El contenido de la protección judicial ... ..	123
11. Definición de derecho administrativo ... ..	127
11.1. Rama del derecho público ... ..	127
11.2. Que estudia el ejercicio de la función administrativa ... ..	127
11.3. Y la protección judicial existente contra ésta ... ..	128

12. Relaciones con el derecho civil ... ..	129
13. Evolución y estado actual de la aplicación del derecho civil a la Administración Pública ...	130
14. La transformación del derecho administrativo	133
15. Relaciones con el derecho constitucional ... ..	135
16. Relaciones con el derecho de los recursos naturales ... ..	137
16.1. Tierras ... ..	137
16.2. Aguas ... ..	140
16.3. Minas ... ..	141

## CAPÍTULO IV

### FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### I. Introducción

1. Conceptos de fuente ... ..	147
-------------------------------	-----

#### II. La Constitución

2. Importancia de la Constitución como fuente del derecho administrativo ... ..	151
2.1. El Estado en la Constitución ... ..	152
2.2. El Estado de Derecho en la Constitución.	153
3. Caracteres de las normas constitucionales ... ..	155
3.1. La supremacía de la Constitución ... ..	156
3.2. La imperatividad de la Constitución ... ..	157
3.3. El carácter de normas jurídicas de las disposiciones constitucionales ... ..	158
4. Los principios constitucionales ... ..	160
5. El Estado bajo el orden jurídico constitucional	162
5.1. La reforma constitucional se impone al Estado ... ..	162
5.2. El Estado nace de un sistema normativo como sujeto de derecho ... ..	165
5.3. La estructura del Estado bajo el orden jurídico constitucional ... ..	167
5.4. La pirámide jurídica estadual y la Constitución ... ..	168

III. La Ley	
6. Ley y función legislativa ... ..	169
7. Leyes y tratados ... ..	170
8. Ambito de la ley frente a la Administración ...	173
9. La Administración frente a la ley inconstitucional ... ..	177
IV. Los Reglamentos	
10. Concepto ... ..	179
11. Clases de reglamentos ... ..	181
11.1. Reglamento de ejecución ... ..	181
11.2. Reglamentos delegados o de integración.	184
11.3. Reglamentos de necesidad y urgencia ...	186
11.4. Reglamentos autónomos ... ..	186
12. Los reglamentos del Poder Judicial y Legislativo	187
13. Relación entre el reglamento y el acto administrativo ... ..	188
V. Jurisprudencia	
14. Concepto y alcances ... ..	191
VI. La Costumbre	
15. Concepto y admisibilidad en general ... ..	195

## SECCION II

### LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### CAPÍTULO V

#### LOS ORGANOS DEL ESTADO

1. Concepto de órgano ... ..	201
2. El órgano y el ente al que pertenece ... ..	202
3. El órgano y el funcionario ... ..	203
4. La actuación del órgano ... ..	204

	<u>Págs.</u>
5. El criterio jurisprudencial ... ..	206
6. La competencia ... ..	207
7. Distinción entre competencia y ejercicio de la función ... ..	210
8. Clasificación de las competencias ... ..	212
8.1. Competencia en razón de la materia ... ..	212
8.2. Competencia en razón del territorio ... ..	213
8.3. Competencia en razón del tiempo ... ..	213
8.4. Competencia en razón del grado ... ..	214
9. Delegación ... ..	217
10. Admisibilidad y caracteres de la delegación ... ..	221
10.1. Revocación de la delegación de competencia ... ..	221
10.2. Relaciones del delegante y delegado ... ..	222
10.3. Responsabilidad del delegante y del delegado ... ..	222
10.4. Contralor por el delegante ... ..	222
11. La avocación ... ..	222
11.1. Comparación general con la delegación ... ..	223
11.2. Procedencia de la avocación ... ..	224
11.3. Conclusiones comparativas ... ..	225
12. La jerarquía ... ..	226

## CAPÍTULO VI

### ENTES PUBLICOS

1. Concepto de centralización, desconcentración y descentralización ... ..	233
2. Autonomía y autarquía ... ..	233
3. Caracteres de los entes estatales descentralizados ... ..	235
4. Entes estatales y entes públicos ... ..	240
4.1. Entes públicos no estatales ... ..	240
4.2. No hay entes estatales privados ... ..	241
5. Criterio para determinar si un ente es público o privado ... ..	243
6. Criterio para determinar si un ente es estatal o no ... ..	246

7. La prevalencia del derecho público sobre el privado ... ..	246
8. Complementos imprescindibles de la descentralización ... ..	247
9. Conveniencia y peligro de la descentralización	249
10. Distintos tipos de descentralización ... ..	251
10.1. Entidades públicas estatales ... ..	251
10.2. Entidades públicas no estatales ... ..	256
10.3. Entidades privadas ... ..	260
11. Gráfico comparativo ... ..	264

### SECCION III

## FORMAS JURIDICAS Y METAJURIDICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

### CAPÍTULO VII

## CLASIFICACION JURIDICA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

### I. Acto, Hecho, Reglamento, Contrato

1. Conceptos clasificadores ... ..	269
2. Función administrativa ... ..	270
3. Actividad jurídica y no jurídica ... ..	270
4. Actos y hechos de la Administración ... ..	271
4.1. Actos no jurídicos ... ..	275
4.2. Actos jurídicos ... ..	276
4.3. Hechos no jurídicos ... ..	277
4.4. Hechos jurídicos ... ..	277
5. Primera definición ... ..	278
6. Actos y contratos administrativos ... ..	278
7. Segunda definición ... ..	279
8. Actos unilaterales generales e individuales ... ..	280
9. Tercera definición ... ..	281



<b>II. Facultades regladas y discrecionales de la Administración</b>	
10. Introducción ... ..	283
11. Criterio de distinción ... ..	284
12. Aspectos que comprende la regulación ... ..	286
12.1. Regulación directa ... ..	286
12.2. Regulación indirecta o inversa ... ..	289
12.3. Regulación residual ... ..	291
12.4. Regulación técnica (antes llamada «discrecionalidad técnica») ... ..	292
12.5. Conclusiones ... ..	293
13. La revisión judicial del acto en el caso de las facultades regladas y en el de las facultades discrecionales ... ..	295
14. Continuación. Todo acto es en parte reglado y en parte discrecional ... ..	295
15. Los límites a la actividad discrecional ... ..	298
15.1. Razonabilidad ... ..	299
15.2. Desviación de poder ... ..	302
15.3. Buena fe ... ..	303
16. Comparación entre legitimidad y oportunidad, y actividad reglada y discrecional ... ..	304
17. La revisión judicial y administrativa de la legitimidad y la oportunidad ... ..	305
18. Derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple ... ..	307

**CAPÍTULO VIII**

**CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

<b>I. Introducción</b>	
1. Caracteres y nulidades del acto administrativo	313
<b>II. Presunción de legitimidad</b>	
2. La presunción de legitimidad. Crítica ... ..	319
3. La presunción de legitimidad en la jurisprudencia ... ..	321

4. Fundamentos de la presunción de legitimidad	323
4.1. Fundamento teórico y práctico. Sus alcances	323
4.2. Fundamento positivo de la presunción de legitimidad	325
4.3. Consecuencia de admitir la presunción de legitimidad solamente para el acto regular	327
5. Efectos de la presunción de legitimidad	329
5.1. Igualación provisional de los actos legítimos e ilegítimos	329
5.2. Necesidad de alegar la ilegitimidad	330
5.3. ¿Necesidad de probar la ilegitimidad?	331
5.4. Exigibilidad del acto ilegítimo	332
6. Presunción de legitimidad y estabilidad del acto administrativo	333

### III. Exigibilidad o Obligatoriedad, Ejecutoriedad

7. La exigibilidad y ejecutoriedad del acto administrativo. Distinción	335
7.1. Criterio tradicional. Fundamentos	335
7.2. Nuestra distinción	336
7.3. Diferencias de interpretación en cuanto a las potestades coactivas de la Administración	336
7.4. Ejercicio de la fuerza y potestad de disponerlo	338
7.5. Implicancia política del tema	338
7.6. Derecho comparado	339
7.7. Conclusiones	342
8. La ejecutoriedad. Alcances y medios	343

### IV. Impugnabilidad

9. Fundamento de la impugnabilidad	347
9.1. En sede administrativa	348
9.2. En sede judicial	350
9.3. Comparación	351

V. Estabilidad

10. La estabilidad del acto administrativo ... ..	353
11. Caracteres. Diferencias entre cosa juzgada judicial y cosa juzgada administrativa ... ..	355
12. Requisitos de la estabilidad ... ..	356
13. Acto administrativo ... ..	357
13.1. Unilateralidad ... ..	357
13.2. Individualidad ... ..	358
14. Que de él hayan nacido derechos subjetivos ...	359
14.1. No hay estabilidad de los intereses ... ..	359
14.2. No hay estabilidad de los deberes ... ..	359
14.3. Funciona a favor, no en contra, del administrado ... ..	359
14.4. Debe «nacer» un derecho ... ..	361
14.5. El derecho puede ser civil o administrativo ... ..	362
15. Que sea notificado al interesado ... ..	363
16. Que sea regular ... ..	364
16.1. El acto anulable tiene estabilidad ... ..	365
16.2. La revocabilidad del acto nulo ... ..	366
16.3. La protección contra la revocación del acto estable ... ..	369
17. Que se trate de un acto de la Administración activa ... ..	372
18. Dictado en ejercicio de facultades regladas o discrecionales ... ..	373
19. Excepciones a la estabilidad ... ..	375
19.1. Connivencia dolosa ... ..	375
19.2. Revocación a favor del interesado ... ..	376
19.3. La revocación de los actos precarios ...	380
19.4. Que haya una ley que autorice la revocación ... ..	383

CAPÍTULO IX

VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO  
OBJETO Y COMPETENCIA

<b>I. Elementos y vicios del acto administrativo</b>	
1. Elementos del acto administrativo ... ..	399
2. Los vicios en relación a los elementos. Criterio de aplicación ... ..	401
3. Vicios y nulidades ... ..	403
<b>II. Vicios del objeto</b>	
4. Objeto prohibido ... ..	405
5. Objeto violatorio de facultades regladas ... ..	406
6. Imprecisión u oscuridad ... ..	408
7. Imposibilidad de hecho ... ..	409
8. Irrazonabilidad ... ..	411
8.1. La contradicción del acto ... ..	411
8.2. La falta de proporcionalidad ... ..	412
8.3. La absurdidad del objeto ... ..	415
9. Inmoralidad ... ..	416
9.1. La ley inmoral ... ..	419
9.2. El acto inmoral ... ..	420
10. Cuadro comparativo de los vicios del objeto ... ..	422
<b>III. Competencia</b>	
11. Competencia en razón del grado ... ..	423
11.1. Caso en que la competencia ha sido ilegítimamente conferida al órgano ... ..	424
11.2. Caso en que la competencia ha sido legítimamente conferida (por descentralización o delegación) pero el órgano se excede de la misma ... ..	426
12. Competencia en razón de la materia ... ..	427
12.1. Incompetencia respecto a materias judiciales ... ..	427

12.2. Incompetencia respecto a materias legislativas ... ..	428
12.3. Incompetencia respecto a materias administrativas de otros órganos ... ..	429
13. Competencia en razón del territorio ... ..	429
14. Competencia en razón del tiempo ... ..	430
15. Cuadro comparativo de los vicios de la competencia ... ..	431

**IV. Vicios de la voluntad**

**A) Vicios de tipo objetivo**

16. Concepto de voluntad ... ..	433
17. Enumeración de los vicios de la voluntad ...	434
18. Vicios en el origen de la voluntad ... ..	435
18.1. Funcionario de hecho ... ..	436
18.2. Usurpador ... ..	437
19. Vicios de la voluntad, previos a la emisión del acto ... ..	438
19.1. Defensa en juicio ... ..	439
19.2. Licitación pública ... ..	440
19.3. Concurso u oposición ... ..	440
19.4. Dictamen o trámite sustancial ... ..	441
19.5. Otros vicios de procedimiento ... ..	443
20. Vicios en la emisión de la voluntad ... ..	444
20.1. Actos simples dictados por órganos colegiados	444
20.2. Actos que requieren autorización ...	445
20.3. Actos que requieren aprobación ... ..	446
21. Gráfico comparativo de los vicios objetivos ...	450

**B) Vicios de tipo subjetivo**

22. Desviación de poder ... ..	451
22.1. Noción y fundamento conceptual ... ..	451
22.2. Fundamento legal y antecedentes ..	452
22.3. Casos de desviación de poder ... ..	453
22.4. Aspectos probatorios ... ..	455
23. Arbitrariedad ... ..	455
24. Distintos casos de arbitrariedad ... ..	458
24.1. Actos que omiten decidir ... ..	459

24.2.	Decisiones que prescinden de los hechos.	460
24.3.	Actos que prescinden de toda fundamentación normativa seria o cometen un total e inexcusable error de derecho ... ..	463
24.4.	Actos ilógicamente motivados ... ..	465
24.5.	Otras hipótesis ... ..	472
25.	Diferencia entre «arbitrariedad» y el vicio tradicional de «violación de la ley» ... ..	472
26.	Error ... ..	473
26.1.	El error como causal de nulidad ... ..	473
26.2.	Errores de menor gravedad ... ..	474
26.3.	Acerca del llamado «error de derecho»	474
27.	Dolo, violencia, simulación ... ..	476
27.1.	Dolo ... ..	476
27.2.	Violencia o intimación ... ..	478
27.3.	Simulación ... ..	479
28.	Gráfico comparativo de los vicios subjetivos de la voluntad ... ..	482

## V. Vicios de forma

### A) Formas de instrumentación y publicidad

29.	Concepto ... ..	485
30.	La forma escrita ... ..	486
31.	La fecha ... ..	488
32.	El número ... ..	489
33.	El órgano y entidad de que emana el acto ...	489
34.	La motivación ... ..	490
34.1.	Concepto ... ..	490
34.2.	Fundamentos ... ..	491
34.3.	Consecuencias de su omisión ... ..	492
34.4.	Requisitos de una motivación suficiente.	492
34.5.	La motivación previa, concomitante y ulterior ... ..	493
35.	Parte dispositiva o resolutive ... ..	495
36.	La firma del acto ... ..	497
37.	Otras formas de instrumentación ... ..	498
37.1.	Forma oral ... ..	498
37.2.	Signos ... ..	499
37.3.	Actos tácitos ... ..	500
37.4.	El silencio ... ..	502

	<i>Págs.</i>
38. Formas de publicidad ... ..	502
39. Especies de formas de publicidad: publicación y notificación ... ..	503
40. Gráfico comparativo de los vicios de forma ...	507
 B) Otros criterios relativos a la forma. Crítica	
41. La forma y la expresión de la voluntad ... ..	509
42. Crítica de la distinción entre formas «ad substantiam» y «ad probationem» ... ..	511
43. Crítica de la distinción entre formas «esenciales» y «no esenciales» ... ..	512
43.1. El criterio doctrinario y legal ... ..	512
43.2. Casos de validez a pesar de violación de formas esenciales ... ..	515
43.3. Casos de nulidad por violación de formas no esenciales ... ..	516
44. Crítica de la distinción entre forma y formalidad ... ..	518
45. Continuación. Desajuste de la distinción con el derecho positivo ... ..	519

## CAPÍTULO X

### EL PODER DE POLICIA

1. Poder o función ... ..	525
2. Atribución o servicio público ... ..	526
3. Origen y evolución. El poder de policía en el Estado de policía y en el Estado liberal ... ..	527
4. Caracteres clásicos generales ... ..	529
5. Su crisis en el Estado actual ... ..	530
6. La promoción del bienestar social y el poder de policía ... ..	533
7. La crisis de la «noción» de poder de policía ...	535
8. Otros caracteres antiguos de la policía ... ..	537
9. Crisis ... ..	538
10. Caracteres en la doctrina actual. Crítica ... ..	539
11. La distinción entre policía y poder de policía. Crítica ... ..	541

	<i>Págs.</i>
12. El régimen jurídico de la policía. Crítica ... ..	543
13. Crisis del fundamento político en la noción de poder de policía ... ..	546
14. La inversión del principio. Los derechos individuales como principio, la limitación a los mismos como excepción ... ..	548
15. Conclusiones. La purificación de la técnica científica ... ..	548
15.1. Facultades de la Administración ... ..	548
15.2. Facultades del Congreso ... ..	553

## CAPÍTULO XI

### SERVICIOS PUBLICOS

1. Origen de la noción ... ..	561
2. Nociones tradicionales ... ..	562
3. El servicio público como organización ... ..	563
4. La finalidad del servicio público ... ..	563
5. Caracteres del servicio público ... ..	564
6. El régimen jurídico del servicio público ... ..	565
7. Elementos de la noción tradicional ... ..	566
8. La crisis del concepto de servicio público ... ..	567
9. La persona que presta el servicio ... ..	567
10. El objeto o finalidad del servicio ... ..	569
11. El régimen de derecho público ... ..	570
12. Reestructuración del régimen jurídico de los servicios públicos ... ..	573
12.1. Carácter autoritario del régimen jurídico tradicional ... ..	573
12.2. Interés público e interés individual ... ..	574
12.3. El interés público no es el interés de la Administración Pública ... ..	576
12.4. El interés público no es sólo conveniencia material ... ..	577
12.5. El interés público en una sociedad socialista ... ..	578
13. El régimen jurídico actual no protege el interés público ... ..	580

**CAPÍTULO XII**

**LOS «ACTOS DE GOBIERNO»**

**I Planteo general del problema**

1. Los diferentes conceptos de «gobierno» ... ..	585
2. Un tercer uso del vocablo: los actos de gobierno	586
3. Gobierno y actos de gobierno ... ..	586
4. Carácter metajurídico de la teoría ... ..	588
5. Problemas a considerar ... ..	590

**II. Origen y evolución de la teoría**

6. Origen ... ..	593
7. La teoría del móvil político ... ..	594
8. La teoría objetiva: distinción entre Gobierno y Administración ... ..	594
9. Insuficiencia de la distinción ... ..	596
10. Conclusiones acerca del estado actual del problema en Francia ... ..	596

**III. El acto de gobierno ante la garantía de la Revisión judicial (Defensa en juicio)**

11. En la Constitución nacional no hay excepción alguna a la garantía de la defensa en juicio ...	599
12. El principio de que debe haber una instancia judicial al menos ... ..	602
12.1. Los actos que no lesionan derechos de los individuos que los impugnan ... ..	604
12.2. Continuación. El acto particular que no es atacado por la persona afectada por él	606
12.3. Continuación. El acto general que no puede ser impugnado directamente ... ..	609
12.4. El alcance de la revisión judicial: la apreciación discrecional o reglada de los hechos ... ..	611

	<i>Págs.</i>
12.5. Continuación. La revisión de las facultades discrecionales . . . . .	614
12.6. División de poderes y acto de gobierno. El error de que cada poder sea «soberano en su esfera» . . . . .	615
13. El acto de gobierno ante la garantía de la constitucionalidad . . . . .	617
14. Estructura infraconstitucional del Estado . . . . .	618
15. La disyuntiva de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto . . . . .	619
 IV. El acto de gobierno en la práctica jurisprudencial	
16. Los tribunales conocen y resuelven de los recursos contra estos actos . . . . .	623
17. Qué es «revisión judicial» . . . . .	624
18. Diferencia entre «revisión judicial» y «anulación judicial del acto» . . . . .	626
19. Conclusión: en nuestro país no existen en la práctica positiva actos irrevisibles judicialmente	627
20. Revisión judicial y límites constitucionales del Poder Ejecutivo . . . . .	628
21. Aplicación de esos límites por el juez . . . . .	629
 V. El acto de gobierno ante la política	
22. Los jueces deben decidir jurídicamente la cuestión política . . . . .	631
23. El principio de la irrevisibilidad judicial de actos del Poder Ejecutivo es contrario al interés público . . . . .	632
 VI. Conclusión	
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 . . . . .	635

## SECCION IV

LA PROTECCION DEL INDIVIDUO  
FRENTE A LA ADMINISTRACION

## CAPÍTULO XIII

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

## I. Concepto de procedimiento administrativo

1. El proceso: concepto amplio ... ..	641
2. Concepto restringido ... ..	642
3. Alcances del problema ... ..	644
4. Peligro de la noción amplia ... ..	645
5. Derecho procesal administrativo ... ..	645
6. El procedimiento administrativo y la función administrativa ... ..	646
6.1. Los órganos administrativos ... ..	646
6.2. Los órganos judiciales ... ..	647
6.3. Los órganos legislativos ... ..	647
7. Procedimientos administrativos de órganos ju- diciales y legislativos ... ..	647
8. Definición de procedimiento administrativo ...	649

II. Principios fundamentales del procedimiento admi-  
nistrativo

9. Enumeración de los principios ... ..	651
10. Principio de la legalidad objetiva ... ..	652
10.1. Alcances del principio ... ..	652
10.2. El principio de la legalidad objetiva como criterio de eficiencia administrativa ... ..	654
11. Principio de la oficialidad ... ..	656
11.1. Principio de la impulsión de oficio ... ..	656
11.2. Excepciones al principio de la impulsión de oficio ... ..	657

11.3.	Comparación con el proceso civil ... ..	659
11.4.	Otras consecuencias del principio ... ..	660
11.5.	Principio de la instrucción ... ..	660
11.6.	Principio de la verdad material ... ..	661
12.	Principio del informalismo en favor del administrado ... ..	662
12.1.	El informalismo como arbitrariedad ... ..	662
12.2.	El informalismo en favor del administrado. Origen ... ..	663
12.3.	Su formulación en el derecho argentino. ... ..	664
12.4.	Aplicación del principio en materia de denominación de los recursos ... ..	665
12.5.	Otras aplicaciones del principio ... ..	667
12.6.	Conclusión ... ..	668
13.	Principio del debido proceso (garantía de la defensa) ... ..	669
13.1.	Su aplicación al procedimiento administrativo ... ..	669
13.2.	El principio de la defensa como criterio de eficacia administrativa ... ..	673
13.3.	El principio de la defensa como criterio de eficacia política ... ..	677
13.4.	Elementos de la garantía de la defensa. ... ..	678
13.5.	Campo de aplicación del principio de la defensa ... ..	682
13.6.	Nuevos desarrollos del principio ... ..	684
14.	Principio de contradicción ... ..	684
14.1.	Contenido y alcance del principio de contradicción ... ..	684
15.	Otros principios ... ..	688
15.1.	Carácter escrito del procedimiento ... ..	688
15.2.	La oralidad como complemento ... ..	689
15.3.	Mediación o inmediación ... ..	690
15.4.	Ausencia de costas ... ..	692
15.5.	Celeridad, economía, sencillez y eficacia ... ..	694

**CAPÍTULO XIV**

**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

**I. Concepto**

1. Concepto amplio ... ..	701
1.1. Recursos jurisdiccionales y administrativos	701
1.2. Diferencias ... ..	702
2. Recurso, reclamación y denuncia ... ..	709
2.1. En la doctrina ... ..	709
2.2. En la práctica argentina ... ..	710
3. El recurso como acto y como derecho ... ..	712
3.1. El recurso es un derecho ... ..	712
3.2. El recurso es un acto ... ..	713
3.3. El recurso es un medio de defensa ... ..	714
3.4. Conclusiones ... ..	715

**II. Requisitos formales**

4. Los requisitos formales ... ..	717
5. Su exigibilidad en la práctica ... ..	718
6. Requisitos mínimos exigibles ... ..	719
7. El recurso debe ser escrito ... ..	720
7.1. Papel ... ..	721
7.2. Escritura ... ..	721
7.3. Firma ... ..	724
8. Presentación por telegrama ... ..	726
9. El recurso debe indicar el nombre, apellido y domicilio del recurrente ... ..	728

**III. Requisitos sustanciales**

10. La clara manifestación de voluntad ... ..	729
11. Fundamentación del recurso ... ..	730

**IV. Omisión de requisitos formales o sustanciales**

12. Criterio a seguir ... ..	733
13. La complementación de un recurso con otro.	735

V. Efectos de la interposición del recurso

14. Interrumpe el término ... ..	737
15. No interrumpe la prescripción de la acción ...	737
16. Suspende la prescripción de la acción ... ..	738
16.1. Suspensión por un año, una sola vez ...	738
16.2. Remisión, Caducidad de la instancia ...	739
17. No implica trabar la litis en forma inmutable.	740
18. No afecta las facultades del inferior para revo- car el acto impugnado ... ..	741
19. Efectos de la interposición conjunta de más de un recurso ... ..	742
19.1. Recursos improcedentes ... ..	742
19.2. Recursos en subsidio ... ..	742
20. Hacia el principio de la unidad del recurso ad- ministrativo ... ..	743

CAPÍTULO XV

LA REVISION JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Dificultades del tema ... ..	747
2. Confusión entre «lo contencioso-administrativo» y el derecho procesal administrativo ... ..	749
3. El «contencioso-administrativo» clásico y el de- recho procesal administrativo actual ... ..	752
4. La cuestión en las provincias ... ..	754
5. En el ámbito nacional ... ..	755
6. Estado actual del problema ... ..	757
7. Diferencias entre «plena jurisdicción» y «anu- lación» ... ..	758
7.1. Derechos protegidos ... ..	758
7.2. Naturaleza del procedimiento ... ..	759
7.3. Facultades del juez en la sentencia ... ..	759
8. «Plena jurisdicción» y «anulación» en el orden nacional ... ..	760
9. Confusión entre el sistema norteamericano y el francés ... ..	763
10. Confusión entre «acción» y «recurso de ape- lación» ... ..	765

	<i><u>Págs.</u></i>
11. El proceso administrativo en la práctica ... ..	770
11.1. Tiempo, costo, eficacia ... ..	770
11.2. Perspectivas ... ..	773

## CAPÍTULO XVI

### LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

<b>I. Introducción</b>	
1. Significación de la responsabilidad del Estado y sus funciones ... ..	777
2. La responsabilidad civil en general ... ..	778
3. La responsabilidad del Estado ... ..	780
4. Tipos de responsabilidad del Estado ... ..	780
<b>II. Responsabilidad por acto judicial</b>	
5. La regla de la irresponsabilidad por acto judicial	783
<b>III. Responsabilidad por acto legislativo</b>	
6. La regla de la irresponsabilidad por actos legislativos ... ..	785
7. Casos en que se acepta la responsabilidad por acto legislativo ... ..	786
7.1. Perjuicio especial ... ..	786
7.2. Enriquecimiento sin causa ... ..	787
7.3. Sustitución del derecho por una indemnización ... ..	788
7.4. Posible desarrollo de las excepciones ...	789
8. Continuación. La responsabilidad por ley inconstitucional ... ..	790
<b>IV. Responsabilidad por hechos y actos administrativos</b>	
9. La responsabilidad por hechos y actos administrativos ... ..	793

	<i>Págs.</i>
10. Criterios de distinción entre responsabilidad directa e indirecta del Estado ... ..	794
10.1. Distinción por «funcionarios» o «empleados» ... ..	794
10.2. Distinción por «actos» y «hechos» ... ..	796
10.3. Distinción según que la actividad sea legítima o ilegítima ... ..	798
11. Conclusión sobre el concepto de responsabilidad directa del Estado ... ..	800
12. Comparación entre nuestro concepto de responsabilidad directa y el jurisprudencial de responsabilidad indirecta ... ..	801
13. Coordinación entre la responsabilidad del Estado y la del funcionario ... ..	804

## CAPÍTULO XVII

### LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Introducción ... ..	809
2. Quiénes tienen derecho a exigir el regular cumplimiento de las obligaciones legales por parte del funcionario ... ..	810
2.1. Los particulares ... ..	810
2.2. Los demás funcionarios públicos ... ..	811
2.3. El Estado ... ..	813
3. Quiénes son responsables ... ..	815
4. Problemas que presenta el artículo 1.112 ... ..	816
5. La omisión como causal de responsabilidad ... ..	818
6. El daño como elemento de la responsabilidad. ... ..	821
6.1. El problema de las relaciones entre particulares ... ..	821
6.2. El problema en los actos de los funcionarios públicos ... ..	822
6.3. El daño económicamente apreciable ... ..	824
7. La culpa como elemento de la responsabilidad. ... ..	826
7.1. La necesidad de que haya culpa ... ..	826
7.2. El caso del error ... ..	828

	<i><b>Págs.</b></i>
8. El irregular cumplimiento de las obligaciones legales ... ..	828
9. Responsabilidad por incumplimiento de obligaciones legales no debidas directamente al interesado ... ..	830
9.1. Qué son las «obligaciones legales» ... ..	830
9.2. Obligaciones legales no debidas directamente al particular, sino al Estado ... ..	830
10. Coordinación de la responsabilidad del agente público con la responsabilidad del Estado ... ..	834
10.1. No debe abandonarse la responsabilidad personal de los funcionarios públicos, sino que debe coordinársela con la del Estado ... ..	834
10.2. Es una obligación conjunta ... ..	835
10.3. Esta obligación conjunta no es solidaria ... ..	836
10.4. Es en principio simplemente mancomunada ... ..	838
10.5. Por excepción, en caso de insolvencia del funcionario, debe responder el Estado por el todo fundamento ... ..	839
10.6. Funcionamiento de esta responsabilidad conjunta ... ..	840
10.7. Conclusiones ... ..	841

