

AGUSTÍN GORDILLO



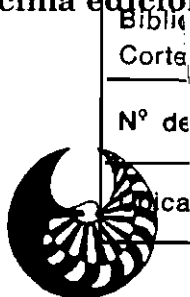
Tratado de Derecho Administrativo

PRÓLOGO DE JORGE A. SÁENZ

TOMO 1

Parte General

Décima edición



FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Buenos Aires
2009

ÍNDICE

Prólogo de JORGE A. SÁENZ.....	23
En ocasión de la 10ª ed., 2009	33
Prólogo a la octava edición	45
Prólogo a la séptima edición (2003).....	51
Prólogo a la sexta edición (2001).....	53
Prólogo a la quinta edición (1998) y reimpresión (2000).....	57
Agradecimientos en ocasión de la cuarta edición (1997)	59
Prólogo a la tercera edición (1995).....	65
Prólogo a la primera edición (1974).....	69

Capítulo I

EL MÉTODO EN DERECHO

I. <i>Las cuestiones fundamentales</i>	I-1
1. La necesidad de una metodología.....	I-1
2. Qué es el derecho.....	I-3
2.1. Ciencia de problemas.....	I-3
2.2. Principios, no “conceptos”.....	I-4
2.3. Debido proceso legal y derecho soviético. Derecho natural	I-6
2.4. Los conceptos y los hechos.....	I-7
2.5. <i>Common law</i> y derecho continental europeo.....	I-8
2.6. El derecho en los tribunales internacionales	I-9
3. Aceptación de la incertidumbre.....	I-9
4. La lucha contra el poder	I-10
4.1. Al servicio del poder.....	I-10
4.2. La búsqueda del poder incondicionado	I-11
4.3. Un “derecho” legitimador del poder absoluto	I-12
5. Lenguaje, método y derecho administrativo.....	I-12
5.1. El lenguaje del poder incondicionado.....	I-12
5.2. Las “Leyes” que no son leyes.....	I-13
5.3. El uso común del lenguaje.....	I-15
5.3.1. La textura abierta del lenguaje.....	I-15

5.3.2. El uso común y la libertad de estipulación.....	I-16
5.4. La libertad de estipulación y las palabras del derecho administrativo.....	I-17
5.5. La definición de las palabras del derecho administrativo como problema metodológico.....	I-18
5.5.1. Elementos a considerar para estipular las definiciones.....	I-20
5.5.2. Definición y clasificación.....	I-21
II. <i>El caso en derecho administrativo</i>	I-23
6. La importancia del caso en el derecho.....	I-23
6.1. La importancia de los hechos en el caso.....	I-25
6.2. La dificultad de determinar los hechos.....	I-27
6.3. Analizar la prueba que ya existe.....	I-28
6.4. La prueba adicional a producir.....	I-30
6.4.1. Los abogados.....	I-30
6.4.2. Los funcionarios o magistrados.....	I-30
6.4.3. Observaciones comunes.....	I-31
6.5. La apreciación de la prueba.....	I-32
6.6. El devenir del tiempo en el caso.....	I-33
6.7. Algunos aspectos específicos.....	I-35
6.7.1. El objeto del acto administrativo.....	I-35
6.7.2. La "causa" o sustento fáctico del acto. La motivación.....	I-35
6.7.3. La presunción de legitimidad del acto administrativo y la prueba.....	I-36
6.8. La razonabilidad de todos los elementos en juego.....	I-37
6.9. Encontrar las normas aplicables al caso.....	I-37
6.10. Las vías alternativas de comportamiento.....	I-38
7. Inexistencia de reglas generales para solucionar casos.....	I-41

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 constitucionalismo: lentitud e imperfección de los cambios.....	II-2
2.1. La evolución inconclusa.....	II-2
2.2. Los principios del pasado.....	II-4
2.2.1. La indemandabilidad del soberano.....	II-4
2.2.2. La irresponsabilidad del soberano.....	II-5
2.2.3. Los actos del príncipe.....	II-6
2.2.4. La doble personalidad del Estado.....	II-6
2.2.5. La "jurisdicción administrativa".....	II-6
2.2.6. Poder de policía.....	II-7
2.2.7. Otras hipótesis en las etapas históricas.....	II-8
3. El intervencionismo en la economía y su retracción.....	II-10
3.1. Acción y regulación.....	II-13
3.2. Crecimiento, redistribución, preservación.....	II-14
3.3. Crisis, desregulación, privatización, desmonopolización.....	II-14
3.4. Retorno y caos.....	II-15
4. El derecho administrativo en el presente y en el futuro.....	II-16
4.1. El estado político actual de la evolución histórica.....	II-16
4.2. Nuevo impulso del derecho administrativo.....	II-19

4.2.1. El creciente derecho supranacional.....	II-21
4.2.2. El cambio social y la administración pública.....	II-22
4.2.2.1. El consenso y la adhesión.....	II-22
4.2.2.2. La motivación o explicación.....	II-23
4.2.2.3. La participación administrativa.....	II-23
5. Los órganos de control del proceso.....	II-25
5.1. La insuficiencia cualicuantitativa de los controles.....	II-25
5.2. Nuevos órganos y modalidades de control.....	II-25
5.3. El seudo sistema y los intersticios.....	II-35

Capítulo III

BASES POLÍTICAS, SUPRACONSTITUCIONALES Y SOCIALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. <i>Bases políticas</i>	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-2
4. La división de los poderes y el derecho administrativo.....	III-3
4.1. Equilibrio teórico de los poderes.....	III-3
4.2. Desequilibrio real.....	III-4
4.3. Criterio rector a adoptarse.....	III-6
5. Del sistema de frenos y contrapesos a la fractura del poder como control.....	III-6
5.1. La transferencia y fractura del poder como control.....	III-6
5.2. Viejos órganos, nuevos procedimientos.....	III-7
5.3. Control del poder económico.....	III-7
6. Las transferencias de poder y control.....	III-8
6.1. Estatales.....	III-8
6.1.1. Autoridades independientes.....	III-8
6.1.2. Provincias.....	III-8
6.1.3. Ciudad de Buenos Aires.....	III-9
6.1.4. Municipios y Regiones.....	III-10
6.1.5. Islas Malvinas.....	III-10
6.2. No estatales.....	III-10
6.2.1. Partidos políticos.....	III-10
6.2.2. Asociaciones de usuarios y entidades no gubernamentales en general.....	III-11
6.2.3. Acciones de interés público.....	III-12
6.2.4. Indígenas.....	III-12
7. Otras transferencias de poder. El Poder Ejecutivo.....	III-13
8. El Poder Legislativo.....	III-14
8.1. La Comisión Bicameral Permanente.....	III-15
8.2. Las audiencias públicas del Senado.....	III-16
8.3. Iniciativa y consulta popular.....	III-17
9. El Poder Judicial.....	III-18
9.1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	III-18
9.2. El Poder Judicial de la Nación.....	III-19
II. <i>Bases supraconstitucionales</i>	III-20
10. Comunidad internacional, pueblo y Estado.....	III-20



11. 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-20
12. Los derechos individuales frente al Estado	III-21
13. Preexistencia de los derechos individuales respecto al Estado	III-22
14. Instituciones sustantivas de contralor	III-23
15. El derecho a un medio ambiente sano	III-24
16. Instituciones adjetivas de contralor	III-24
16.1. El amparo común y el amparo colectivo para la tutela del ambiente y los derechos de incidencia colectiva	III-24
16.2. <i>Hábeas data</i>	III-25
16.3. <i>Hábeas corpus</i>	III-26
16.4. Rectificación y respuesta	III-26
16.5. Iniciativa popular	III-27
16.6. La Ley de defensa del usuario y consumidor	III-27
16.7. Observaciones comunes. La poca cantidad de jueces	III-27
III. <i>Bases sociales del derecho administrativo. Estado de Derecho y Estado de Bienestar</i>	III-28
17. Los derechos individuales en el Estado de Derecho	III-28
18. La vieja superación del liberalismo clásico	III-29
19. Las respuestas autoritarias: la negación de los derechos individuales	III-29
20. Crisis del autoritarismo	III-30
21. Una nueva solución: el Estado de Bienestar	III-31
22. Estado de Derecho y Estado de Bienestar	III-33
23. Garantías individuales y garantías sociales	III-34
23.1. Acerca de la posible contradicción entre ambas	III-35
23.2. Complementariedad	III-36
24. La libertad en el Estado de Bienestar	III-37
25. Crisis y cambio	III-40

Capítulo IV

CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. CRISIS Y CAMBIO

I. <i>Los hechos, a comienzos del siglo XXI</i>	IV-1
1. El cambio y su devenir	IV-1
1.1. Limitaciones del análisis	IV-1
1.2. El <i>status quo</i>	IV-3
1.3. Génesis y desarrollo de la crisis	IV-4
2. La crisis y el cambio de fin de siglo y comienzos del nuevo milenio	IV-11
II. <i>La prospectiva</i>	IV-16
3. El futuro ahora previsible	IV-16
3.1. La solución o no solución estatal de conflictos sociales	IV-16
3.2. La regulación internacional es creciente	IV-17
3.3. La distribución y fractura mundial del poder estatal	IV-18
3.4. Autoridades regulatorias independientes	IV-19
3.5. La participación	IV-20
3.6. Seguridad exterior e interior	IV-21
3.7. La administración y la sociedad futuras	IV-21

Capítulo V

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Su objeto es el estudio del ejercicio de la función administrativa	V-1
2. La protección judicial contra el ejercicio de la función administrativa	V-2
3. El contenido de la protección judicial	V-4
4. Es un derecho en formación. Conjeturas y refutaciones	V-7
4.1. El carácter primario, en formación, etc., del ordenamiento jurídico-administrativo	V-7
4.2. Las conjeturas y refutaciones en la ciencia del derecho administrativo	V-8
5. No es solamente derecho interno. El derecho administrativo internacional y el derecho administrativo global o mundial	V-10
5.1. El régimen administrativo internacional	V-11
5.2. El régimen supranacional de garantías individuales	V-15
5.3. El régimen supranacional contra la corrupción	V-16
5.4. Primeras conclusiones	V-16
6. Otros criterios excluidos	V-16
6.1. No se refiere exclusivamente a la administración pública	V-16
6.2. No sólo estudia las relaciones de la administración pública	V-18
6.3. No se refiere principalmente a los servicios públicos	V-19
7. El derecho administrativo como ciencia o como conjunto de normas jurídicas	V-21
7.1. Derecho público y privado	V-21
7.2. Los conceptos de fuente	V-22
7.3. El derecho administrativo como fuente y objeto de conocimiento	V-24
8. Definición de derecho administrativo	V-25

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-6
1.4. La realidad económica y jurídica supranacional a fines del siglo XX y comienzos del XXI	VI-6
1.4.1. El conflicto entre derecho interno y supranacional. Los crímenes de lesa humanidad	VI-6
1.4.2. Un caso paradigmático	VI-8
1.4.2.1. <i>Male captus, bene detentus</i>	VI-8
1.4.2.2. Otros casos	VI-9
1.4.3. La interdependencia	VI-10
1.5. La interpretación de los pactos de derechos humanos	VI-11
1.6. Las soluciones amistosas o transacciones internacionales	VI-11
1.7. El arbitraje administrativo internacional	VI-12
2. Distintos tipos	VI-12
2.1. Tratados	VI-12
2.1.1. Con jurisdicción supranacional, internacional o extranjera	VI-12
2.1.2. Sin otra jurisdicción —para los individuos— que la interna	VI-13

2.2. El caso de la Convención Americana de Derechos Humanos	VI-13
2.3. Convención Interamericana contra la Corrupción	VI-15
2.4. La Convención Internacional contra el Soborno Transnacional (ley 25.319)	VI-16
2.5. Otras fuentes	VI-16
3. Caracteres generales	VI-17
3.1. Derecho interno	VI-17
3.2. Derogación <i>ipso jure</i>	VI-18
3.3. Aplicación legislativa y jurisdiccional	VI-19
3.4. Carácter supranacional	VI-20
II. Los principios supranacionales	VI-21
4. Normas y principios supranacionales	VI-21
4.1. La cuestión de las sanciones por incumplimiento. La invalidación na- cional	VI-22
4.2. La invalidación y condena pecuniaria supranacional	VI-22
4.3. Hacia la supremacía de la Convención y normas análogas y comunita- rias	VI-23
4.4. La imperatividad de las normas y principios supranacionales	VI-23
4.5. La aplicación directa de las normas y principios supranacionales	VI-24
5. Los principios jurídicos supranacionales en general	VI-24
6. Los principios jurídicos constitucionales y supraconstitucionales	VI-25
7. La defensa en juicio como principio jurídico y sus aplicaciones	VI-26
8. El principio de razonabilidad. Introducción	VI-27
9. El debido proceso como control de las demás fuentes del derecho	VI-29
10. El principio del debido proceso como garantía adjetiva	VI-31
10.1. En materia de actos administrativos	VI-31
10.2. En materia de normas generales	VI-31
11. El debido proceso como garantía sustantiva	VI-33
12. Campo de aplicación	VI-34
13. El análisis de los hechos	VI-35
14. La búsqueda de la solución más razonable	VI-35
15. La racionalidad irracional de la burocracia	VI-36
16. Algunas conclusiones sobre el principio de razonabilidad como fuente del derecho administrativo	VI-37

Capítulo VII

FUENTES NACIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. La Constitución	VII-1
1. La evolución de una perspectiva secular	VII-1
2. El orden jurídico supraconstitucional	VII-1
3. Los valores y principios supremos	VII-2
II. La ley	VII-3
4. Ley y función legislativa	VII-3
5. Clasificación de las leyes	VII-3
5.1. Leyes locales	VII-3
5.2. Leyes nacionales	VII-4
5.3. Los decretos-leyes o así llamadas "leyes" de los gobiernos de facto	VII-4
6. Las leyes de derecho administrativo	VII-6

7. Ámbito de la ley frente a la administración	VII-7
7.1. La regulación legislativa de la actividad administrativa	VII-9
7.2. La regulación legislativa de los "actos de gobierno"	VII-9
7.3. Conclusión acerca de la sumisión de la administración a la ley	VII-13
8. La administración frente a la ley inconstitucional	VII-14
III. Los reglamentos	VII-15
9. Concepto y clasificación de los reglamentos	VII-15
9.1. Introducción	VII-15
9.2. Concepto	VII-16
9.3. Clasificación y admisibilidad	VII-18
10. Los reglamentos y sus problemas	VII-19
10.1. Problemas y contradicciones	VII-19
10.2. La inderogabilidad singular de los reglamentos y la irracionalidad de éstos	VII-20
10.3. La exacerbación reglamentaria	VII-20
10.4. Otras limitaciones jurídicas a la pseudo facultad reglamentaria	VII-22
10.5. Algunas limitaciones comunes	VII-22
11. La inderogabilidad singular y sus alcances	VII-23
11.1. El principio y sus aplicaciones	VII-23
11.2. Aplicación en materia de concesiones y licencias	VII-23
11.3. La inderogabilidad singular no se aplica a las normas antijurídicas	VII-24
11.4. Su aplicación en distintas clases de reglamentos	VII-25
12. Reglamentos de necesidad y urgencia	VII-26
12.1. La causa habilitante	VII-26
12.2. El órgano habilitado	VII-27
12.3. La materia legislativa habilitada	VII-27
12.4. El procedimiento administrativo de habilitación	VII-28
12.5. El procedimiento legislativo de habilitación	VII-28
12.6. Inargüibilidad del acuerdo implícito del Congreso	VII-29
12.7. Nulidad insanable, insusceptible de ratificación legislativa	VII-30
12.8. Necesidad y efectos de la ley ratificatoria. Plazo	VII-30
12.9. Inexistencia de potestad de veto	VII-31
12.10. Otros tests de constitucionalidad	VII-32
12.11. Supuestos de insusceptibilidad de ratificación legislativa	VII-32
12.12. La inconstitucionalidad tanto del reglamento como de la ley: video, teatro, números vivos	VII-32
12.13. Habilitación de la vía judicial directa	VII-33
13. Reglamentos delegados o de integración	VII-34
13.1. El principio tradicional	VII-34
13.2. La Constitución de 1994	VII-35
13.3. A quiénes se puede delegar	VII-38
14. Reglamentos autónomos	VII-38
15. Reglamento de ejecución	VII-40
15.1. La reglamentación no es requisito previo para cumplir la ley	VII-40
15.2. Se refiere a la propia administración, no a los particulares	VII-40
15.3. No debe invadir otras materias reglamentarias	VII-41
15.4. No debe alterar el espíritu de las normas legales	VII-41
15.5. Es facultad principalmente del Poder Ejecutivo, no de órganos de- pendientes	VII-42
15.6. No se aplica a los tratados	VII-42
16. Los reglamentos del Poder Judicial y Legislativo	VII-42

17. El reglamento como fuente del derecho administrativo.....	VII-43
IV. Fuentes materiales del derecho administrativo.....	VII-43
18. Jurisprudencia. Concepto y alcances.....	VII-43
18.1. Imperatividad.....	VII-43
18.2. Arbitrariedad.....	VII-44
18.3. Los principios jurídicos.....	VII-44
18.4. La pseudo doctrina de algunos fallos.....	VII-45
19. La costumbre. Concepto y admisibilidad en general.....	VII-46
19.1. No es fuente habilitante de deberes de los particulares.....	VII-47
19.2. Es fuente de derechos.....	VII-47
20. La doctrina.....	VII-48
20.1. La doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	VII-48
20.2. Doctrina de la Defensoría del Pueblo de la Nación.....	VII-49
20.3. La doctrina y el derecho comparados. Sus problemas.....	VII-49

Capítulo VIII

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Introducción.....	VIII-1
2. Relaciones con el derecho privado.....	VIII-1
3. Evolución y estado actual de la aplicación del derecho civil a la administración pública.....	VIII-4
4. La transformación del derecho administrativo.....	VIII-5
5. Relaciones con el derecho constitucional y supraconstitucional.....	VIII-6
6. Relaciones con el medio ambiente y el derecho de los recursos naturales.....	VIII-8
6.1. Tierras.....	VIII-9
6.2. Aguas.....	VIII-11
6.3. Aire.....	VIII-12
6.4. Urbanismo.....	VIII-12
6.5. Minas.....	VIII-12
7. Otras relaciones.....	VIII-14
7.1. Relaciones con el derecho penal.....	VIII-14
7.2. Relaciones con el derecho internacional.....	VIII-14
8. Las ciencias jurídicas frente a las no jurídicas.....	VIII-15
8.1. La solución técnica y la solución jurídica.....	VIII-17
8.2. Derecho administrativo y economía.....	VIII-18
8.3. Derecho administrativo y ciencia de la administración.....	VIII-18
9. Perspectivas futuras de combinación del derecho administrativo con otras ciencias: la estadística.....	VIII-20
10. La psicología y sociología.....	VIII-22
11. La matemática.....	VIII-23
12. Derecho y lógica simbólica.....	VIII-24
13. Graficación de problemas jurídicos.....	VIII-25
14. Indicadores e índices jurídicos.....	VIII-25
15. Procesamiento estadístico.....	VIII-26
16. Cuantificación.....	VIII-26
17. Procesamiento cartográfico.....	VIII-27
18. Almacenamiento de datos jurídicos.....	VIII-27
19. Otras perspectivas.....	VIII-28
20. Enfatizando cuestiones de método.....	VIII-29

20.1. El método tradicional y una variante más útil, para la primera etapa.....	VIII-29
20.2. La etapa de la investigación tradicional.....	VIII-31
20.3. Qué debe estar antes de empezar.....	VIII-31
20.4. Retomando la segunda etapa.....	VIII-31
20.5. Siguiendo pasos de la segunda etapa.....	VIII-33
20.6. Tercera etapa. El primer pulimento.....	VIII-33
20.7. Cuidados en el pulimento: no citar libros viejos cuando hay ediciones recientes que tienen modificaciones.....	VIII-33
20.8. Acerca del fin de la investigación.....	VIII-35
20.9. Las etapas que siguen.....	VIII-36
20.10. Las lecturas complementarias.....	VIII-37

Capítulo IX

LAS FUNCIONES DEL PODER

1. La división de los poderes y la libertad.....	IX-1
2. Soluciones y dificultades existentes.....	IX-3
3. Distintos criterios para conceptuar la función administrativa. Crítica.....	IX-5
4. La contraposición del criterio orgánico (o subjetivo, o formal) y el material (u objetivo o sustancial).....	IX-7
5. Insuficiencia de los criterios "subjetivo" y "objetivo." Criterio mixto.....	IX-8
6. Concepto orgánico-material de función legislativa.....	IX-9
7. Concepto orgánico-material de función jurisdiccional.....	IX-12
8. El problema de la "jurisdicción administrativa".....	IX-14
9. Discrepancias terminológicas y de fondo.....	IX-15
10. El problema en la jurisprudencia. Introducción.....	IX-16
11. El recurso extraordinario no es revisión judicial suficiente y adecuada.....	IX-18
12. Actividad jurisdiccional de la administración y revisión judicial. Alcances del problema.....	IX-19
13. "Recurso" o "acción" judicial y facultades jurisdiccionales de la administración.....	IX-20
14. Alcance jurídico-político del problema.....	IX-23
15. Evolución en el derecho argentino del reconocimiento de facultades jurisdiccionales a la administración.....	IX-24
16. El recurso extraordinario y las facultades jurisdiccionales de la administración.....	IX-26
16.1. Recursos rechazados.....	IX-27
16.2. Recursos admitidos.....	IX-28
16.3. Conclusiones sobre la jurisprudencia.....	IX-31
16.4. Una aclaración procesal.....	IX-32
17. El art. 109 de la Constitución nacional y la función jurisdiccional.....	IX-32
18. La supuesta distinción entre jurisdicción "judicial" y "administrativa".....	IX-33
19. Conclusión sobre la función jurisdiccional de la administración.....	IX-35
20. Recapitulación. Las funciones administrativas de los tres poderes.....	IX-35
21. Resumen de las funciones del Estado.....	IX-36
22. Otros problemas.....	IX-37
22.1. La "jurisdicción voluntaria" y las leyes concretas.....	IX-37
22.2. Funciones de autoridades administrativas independientes.....	IX-38

22.3. Funciones administrativas de órganos no estatales	IX-40
22.4. Las funciones materiales del Estado.....	IX-40

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-1
3. Actividad jurídica y no jurídica	X-2
4. Actos y hechos de la administración	X-2
4.1. La distinción entre acto y hecho, jurídico y no jurídico	X-2
4.2. Actos no jurídicos	X-4
4.3. Actos jurídicos	X-5
4.4. Hechos no jurídicos	X-6
4.5. Hechos jurídicos	X-6
5. Primera definición.....	X-7
6. Actos y contratos administrativos.....	X-7
7. Segunda definición	X-8
8. Actos unilaterales generales e individuales	X-8
9. Tercera definición.....	X-9
II. <i>Facultades regladas y discrecionales de la administración</i>	X-9
10. Introducción.....	X-9
11. Criterio de distinción	X-11
12. Aspectos que comprende la regulación	X-13
12.1. Regulación directa.....	X-13
12.2. Regulación indirecta o inversa	X-16
12.3. Regulación residual.....	X-17
12.4. Regulación técnica (antes llamada "discrecionalidad técnica").....	X-17
12.5. Discrecionalidad cero	X-19
12.6. Conclusiones.....	X-20
13. La revisión judicial del acto en el caso de las facultades regladas y en el de las facultades discrecionales.....	X-21
14. Continuación. Todo acto es en parte reglado y en parte discrecional	X-22
15. Los límites a la actividad discrecional	X-24
15.1. Razonabilidad.....	X-24
15.2. Proporcionalidad	X-26
15.3. No desviación de poder	X-27
15.4. Buena fe.....	X-28
15.5. <i>Alterum non lædere</i>	X-28
16. Comparación entre legitimidad y oportunidad y actividad reglada y discrecional. La razonabilidad como control de ambas.....	X-28
17. La revisión judicial y administrativa de la legitimidad y la oportunidad.....	X-29
18. Jurisprudencia de la Corte Suprema	X-30
19. Derecho subjetivo, interés legítimo, interés difuso e interés simple.....	X-37

Capítulo XI

CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. <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-3
1.3. La licitación pública y los pliegos.....	XI-4
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-7
2.4.1. El art. 42.....	XI-7
2.4.2. Continuación. El art. 76	XI-7
2.4.3. El rol de los entes reguladores	XI-8
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-10
4.1. La negación de la categoría de los contratos administrativos.....	XI-10
4.2. La negación del contrato civil de la administración.....	XI-11
4.3. La distinción clásica entre contratos civiles y administrativos.....	XI-11
4.4. Continuación. Los tres supuestos clásicos de contrato administrativo	XI-12
4.4.1. Determinación de la ley	XI-12
4.4.2. Voluntad de las partes	XI-13
4.4.3. El interés público de los usuarios afectados	XI-14
5. La gradación de los diversos contratos de la administración	XI-15
5.1. No hay sólo dos categorías de contratos de la administración	XI-15
5.2. La clasificación en tres categorías. En general	XI-17
5.3. Los contratos próximos al derecho común, interno o externo	XI-18
5.4. El contrato de derecho interno con relativa subordinación económica del contratista al Estado.....	XI-19
5.5. El contrato de derecho interno con subordinación del usuario al contratista y supremacía económica de éste	XI-19
II. <i>Los tres grandes tipos de contrato administrativo, en particular</i>	XI-20
6. La concesión o licencia de servicios públicos	XI-20
6.1. Necesidad de autorización legislativa.....	XI-21
6.2. Interpretación restrictiva de sus potestades y amplia de los derechos de los usuarios.....	XI-22
6.3. Control del monopolio y del abuso de posición dominante	XI-23
6.4. Reducción de ganancias excesivas	XI-24
6.5. Lesión	XI-24
6.6. Ausencia de libertad contractual	XI-25
6.7. Desigualdad jurídica de las partes.....	XI-27
6.8. Privilegio de la decisión unilateral ejecutoria	XI-27
6.9. Facultad sancionatoria	XI-27
6.10. Mutabilidad del contrato	XI-28

6.11. Efectos jurídicos frente a terceros.....	XI-29
6.12. Responsabilidad civil frente al usuario.....	XI-29
6.13. La audiencia pública como garantía constitucional del usuario.....	XI-30
6.14. Inaplicabilidad de la <i>exceptio non adimpleti contractus</i>	XI-31
6.15. Necesidad constitucional de un ente de contralor independiente.....	XI-31
6.16. <i>In maxima potentia, minima licentia</i>	XI-33
7. El contrato administrativo no monopólico o exclusivo.....	XI-33
8. El contrato "privado" de la administración.....	XI-35
8.1. En el derecho interno.....	XI-36
8.2. En el derecho externo.....	XI-37
8.3. El contrato de crédito externo en un marco de endeudamiento estructural.....	XI-37
9. Conclusión.....	XI-38

Capítulo 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-2
4. La actuación del órgano.....	XII-4
5. El criterio jurisprudencial.....	XII-5
6. La competencia.....	XII-8
7. Distinción entre competencia y ejercicio de la función.....	XII-8
7.1. La competencia y los "postulados de la permisión".....	XII-8
7.2. Crítica de la asimilación de capacidad y competencia.....	XII-9
7.3. Indebida extensión de la competencia al principio de libertad.....	XII-9
7.4. Relaciones con otros principios de derecho público.....	XII-10
8. Clasificación de la competencia.....	XII-11
8.1. Competencia en razón de la materia.....	XII-12
8.2. Competencia en razón del territorio.....	XII-12
8.3. Competencia en razón del tiempo.....	XII-13
8.4. Competencia en razón del grado.....	XII-14
9. Delegación.....	XII-16
10. Admisibilidad y caracteres de la delegación.....	XII-16
10.1. Revocación de la delegación de competencia.....	XII-16
10.2. Relaciones del delegante y el delegado.....	XII-16
10.3. Responsabilidad del delegante y del delegado.....	XII-17
10.4. Contralor por el delegante.....	XII-17
10.5. La subdelegación.....	XII-17
11. La avocación.....	XII-18
11.1. Comparación general con la delegación.....	XII-19
11.2. Procedencia de la avocación.....	XII-20
11.3. Conclusiones comparativas.....	XII-21
12. La jerarquía.....	XII-23
13. Principales órganos de la administración central.....	XII-23
13.1. El Presidente de la Nación.....	XII-24
13.2. El Jefe de Gabinete.....	XII-26
13.3. Ministros y Secretarios de Estado.....	XII-26
13.4. El Procurador del Tesoro de la Nación.....	XII-26

13.5. Direcciones Generales y Nacionales.....	XII-28
14. Autoridades administrativas independientes.....	XII-29
14.1. El Defensor del Pueblo.....	XII-29
14.2. La Auditoría General de la Nación.....	XII-32
14.3. El Consejo de la Magistratura.....	XII-33
14.4. El Jurado de Enjuiciamiento.....	XII-34
14.5. El Ministerio Público.....	XII-35
14.6. Entes reguladores y de control del poder económico.....	XII-36
14.7. Banco Central de la República Argentina. El futuro Banco Central Interamericano.....	XII-38
14.8. Una agencia independiente del control de la deuda pública externa.....	XII-38

Capítulo XIII

AGENTES PÚBLICOS

1. La distinción doctrinaria entre funcionario y empleado público.....	XIII-1
2. Crítica conceptual.....	XIII-1
3. Continuación. Crítica legal.....	XIII-2
4. El personal regido parcialmente por el derecho privado; o laboral.....	XIII-5
4.1. Personal obrero en las empresas del Estado. Convenciones colectivas de trabajo.....	XIII-6
4.2. El personal contratado de la administración pública.....	XIII-7
4.2.1. El personal contratado por el derecho privado.....	XIII-7
4.2.2. Los representantes del sector privado en cuerpos colegiados de la administración pública.....	XIII-9
4.2.3. El personal contratado por el derecho público.....	XIII-10
4.2.4. El personal transitorio o jornalizado.....	XIII-10
4.3. Observaciones comunes.....	XIII-11
5. Excepciones dentro del régimen de la función pública.....	XIII-12
6. El personal "ad honorem" y "honorario".....	XIII-14
6.1. La solidaridad social y su encuadre jurídico.....	XIII-14
6.2. La inexistencia de designación.....	XIII-14
6.3. La colaboración gratuita prestada a través de personas jurídicas.....	XIII-15
6.4. Los casos de designación formal.....	XIII-15
6.4.1. Las hipótesis de participación o representación formal en los cuerpos administrativos.....	XIII-15
6.4.2. Los casos de funciones administrativas sin representación política formal.....	XIII-16
6.4.2.1. Funcionarios honorarios.....	XIII-17
6.4.2.2. Funcionarios <i>ad honorem</i>	XIII-18
7. Régimen jurídico de los funcionarios excluidos del servicio civil.....	XIII-20
8. El contrato de servicios de consultoría.....	XIII-21
9. "Naturaleza" de la relación de empleo público.....	XIII-21
10. La estabilidad del empleado público.....	XIII-27
10.1. En general.....	XIII-27
10.2. El personal contratado.....	XIII-30
11. La responsabilidad.....	XIII-31

Capítulo XIV

CLASIFICACIÓN DE LOS ENTES PÚBLICOS

1. Centralización, desconcentración y descentralización	XIV-1
2. Caracteres de los entes estatales descentralizados	XIV-2
3. Entes públicos no estatales.....	XIV-5
4. No hay entes estatales privados	XIV-6
5. Criterio para determinar si un ente es público o privado	XIV-9
6. Criterio para determinar si un ente es estatal o no	XIV-10
7. La prevalencia del derecho público sobre el privado	XIV-11
8. Autonomía y autarquía	XIV-12
9. Distintos tipos de personas jurídicas estatales, públicas y privadas	XIV-13
10. Entidades públicas estatales	XIV-13
10.1. Administrativas	XIV-13
10.2. Comerciales o industriales.....	XIV-15
11. Entidades públicas no estatales	XIV-17
11.1. Con participación estatal.....	XIV-18
11.1.1. Sociedad de economía mixta, con potestades o privilegios públicos	XIV-18
11.1.2. Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria.....	XIV-18
11.1.3. Asociaciones dirigidas.....	XIV-19
11.1.4. Entes reguladores no estatales	XIV-20
11.2. Sin participación estatal	XIV-21
11.2.1. Corporaciones públicas.....	XIV-21
11.2.2. Fundaciones e instituciones públicas no estatales	XIV-22
12. Entidades privadas	XIV-23
12.1. Con participación estatal	XIV-23
12.1.1. Participación estatutaria: sociedades privadas de economía mixta	XIV-23
12.1.2. Participación no estatutaria: tenencia de acciones de sociedades privadas.....	XIV-23
12.2. Sin participación estatal.....	XIV-24
12.2.1. De interés público	XIV-24
12.2.2. De interés privado.....	XIV-25

Capítulo XV

LOS ENTES REGULADORES

1. Introducción.....	XV-1
2. El que concede no debe controlar	XV-3
2.1. El que concede, ¿debe prestar?.....	XV-4
3. Derecho a su existencia.....	XV-5
4. Independencia y estabilidad	XV-6
5. Intervención, avocación, revocación; recurso de alzada	XV-7
6. Facultades regulatorias	XV-8
7. La audiencia pública	XV-11
8. El ente regulatorio no tiene jurisdicción administrativa	XV-11
9. Acciones y recursos contra los actos de los entes reguladores.....	XV-12
10. Amparo	XV-13
11. Problemas de la apelación en la Capital Federal.....	XV-14

11.1. ¿Es “apelación” de “jurisdicción”?.....	XV-14
11.2. ¿No existe otra jurisdicción federal que la de Buenos Aires?	XV-14
11.3. La norma legal invocada.....	XV-15
11.4. Su alcance en la propia ley	XV-15
11.5. El usuario no es sujeto pasivo del ente	XV-16
11.6. El absurdo de millones litigando en Capital.....	XV-16
12. Jurisdicción federal y/o local: <i>in brevis</i>	XV-17
12.1. En general	XV-17
12.2. Poderes implícitos federales vs. poderes reservados provinciales.....	XV-20
12.3. El concepto de “legislación” o “jurisdicción” federal	XV-21
12.4. La cláusula del comercio interprovincial	XV-21
12.5. El ente regulador como establecimiento de utilidad nacional	XV-22
12.6. La norma constitucional actual: art. 75 inc. 30	XV-24
12.7. La ley es la que fija la jurisdicción federal.....	XV-24
12.8. Permanencia del problema jurisdiccional.....	XV-25
13. <i>In extenso</i> : el comercio interprovincial.....	XV-27
13.1. Prohibición de aduanas interiores.....	XV-27
13.2. Tarifas, derechos, etc., de tránsito	XV-29
13.3. Su aplicación sobre el “peaje eléctrico”	XV-29
13.4. La navegación	XV-30
13.5. Las represas hidroeléctricas como lagos navegables.....	XV-31
13.6. Otras comunicaciones	XV-31
13.7. De nuevo sobre los establecimientos de utilidad nacional.....	XV-32
13.8. No hace falta el dominio, sino el fin	XV-33
13.9. No alcanza el dominio sin el fin.....	XV-34
13.10. La “Nación” comprende los entes autárquicos nacionales	XV-34
13.11. Lugares adyacentes.....	XV-34
13.12. Las normas constitucionales	XV-35
13.13. Derecho comparado.....	XV-35
13.14. Base legislativa de la jurisdicción federal.....	XV-37
13.15. Cuestión litigiosa permanente.....	XV-37
13.16. Navegación, comercio, establecimiento.....	XV-38
13.17. El caso del sistema eléctrico	XV-38
13.18. Algunos interrogantes.....	XV-39
14. ¿ <i>Quis custodiet custodiat?</i>	XV-39
14.1. Introducción.....	XV-39
14.2. El Defensor del Pueblo nacional.....	XV-40
14.3. La Auditoría General de la Nación	XV-41
14.4. La Sindicatura General de la Nación.....	XV-42
14.5. Conclusiones preliminares.....	XV-42
15. Responsabilidad del ente regulador	XV-43
15.1. El derecho sustantivo.....	XV-43
15.2. La cuestión procesal.....	XV-44