

ÍNDICE

PREFACIO	IX
PREFACIO DE LA PRIMERA EDICIÓN	XI

I

ESTUDIOS PRELIMINARES Y PROBLEMAS GENERALES

§ 1. ALGUNAS IDEAS DIRECTRICES SOBRE EL ESTUDIO DE NUESTRO DERECHO ADMINISTRATIVO.	
1. Derecho administrativo y ciencia de la Administración. Necesidad de mantener la distinción	3
2. Estudio de la doctrina	8
3. La llamada "parte histórica"; conveniencia de su exclusión	21
4. El método en el derecho administrativo; dificultades que se oponen	22
5. Instituciones que preferentemente conviene estudiar..	24
6. Tutela jurídica de los administrados. Derecho e interés legítimo. Facultad reglada y facultad discrecional. Legitimidad. Protección constitucional de los derechos e intereses legítimos	33
§ 2. EL ESTUDIO DEL DERECHO COMPARADO EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO PÚBLICO INTERNO (IDEAS GENERALES).	
1. Advertencia preliminar	41
2. Estudio del derecho comparado con propósito utilitario. Información objetiva	44
3. El derecho privado	49
4. El derecho comparado y el sistema constitucional	49
5. El estudio del derecho administrativo en los sistemas extranjeros	52
6. El método de estudio del derecho comparado	54

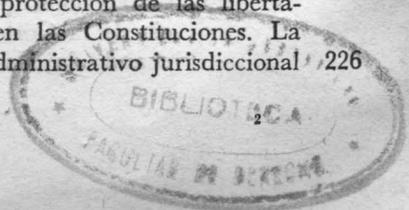
7. Dónde debe estudiarse el derecho comparado	56
8. Conclusiones sumarias sobre la cuestión	58
§ 3. NOCIONES SUMARIAS SOBRE EL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	61
§ 4. GÉNESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	
I. La vigencia del derecho.	
1º) Preliminar	83
2º) Creación <i>ex novo</i>	85
3º) Supuestos teóricos de la cuestión. Derecho revolucionario	88
4º) Aplicación de principios existentes a un orden de mero poder	94
5º) Necesidad de un orden jurídico en la Administración. La justicia administrativa	98
II. Transformación del poder.	
1º) Conversión del derecho ilimitado en derecho limitado por justicia y equidad. Potestad jurídica (lo arbitrario y lo discrecional). Poder discrecional y justicia administrativa	99
2º) Factores genéticos	100
III. Técnica.	
1º) Estructura normativa	106
2º) Derecho estricto y convenciones <i>bonæ fidei</i> de la Administración pública	108
§ 5. FORMAS DE CONTRIBUCIÓN GENERAL AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	
1. Los institutos de estudios e investigaciones y los nuevos "estados" de conciencia jurídica	117
2. Depuración legislativa. Legislación administrativa: sus directivas; lo político y lo político partidario	118
3. Las ideas constructivas en la cátedra	119
4. Análisis de algunos principios irreducibles en ciertas instituciones	125
5. La materia contenciosoadministrativa	139
6. Conclusión	143
§ 6. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA.	
I. Desarrollo institucional del derecho administrativo..	145
1. Observación preliminar	150

2. El derecho civil y el derecho administrativo. Valor educativo de este último	151
3. Las tendencias políticojurídicas (liberales y democráticas) y su repercusión en el derecho público, especialmente en el régimen administrativo	156
4. La demarcación de los derechos privados y públicos en el sistema de la Constitución	165
5. La cuestión de la doble personalidad del Estado	169
a) En materia de contratos	171
b) En el régimen de la responsabilidad. Cuando el Estado obra como persona pública, como gestor del interés público, en principio no responde	176
II. Jurisdicción contenciosa	180
6. Privilegios de la Administración	180
7. La facultad discrecional de la Administración pública es necesaria al Poder administrador ...	182
8. Limitaciones del poder discrecional administrativo	185
9. La revisión jurisdiccional de los actos emanados de facultades discrecionales	189
10. Necesidad de una jurisdicción administrativa..	192
11. Consideraciones finales	195
§ 7. LA ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS.	
La cultura jurídica y la vocación para las funciones de gobierno	201

II

INSTITUCIONES Y CUESTIONES DIVERSAS

§ 8. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES DE LOS ADMINISTRADOS Y DE LOS CONTRIBUYENTES.	
I. Valor educador del derecho administrativo. Sustitución progresiva de los expedientes de influencia político-partidista por los recursos jurisdiccionales	215
II. Situación preponderante de la Administración pública en cuanto a sus facultades	221
III. Fases principales de la protección de las libertades y de los derechos en las Constituciones. La concepción del derecho administrativo jurisdiccional	226



IV. Garantías primarias que surgen de la organización administrativa. El recurso jerárquico	231
V. El concepto lato de garantía en la Constitución..	235
VI. Las garantías jurisdiccionales respecto de los derechos subjetivos y del derecho objetivo. Derecho e interés legítimo	239
VII. El principio de separación de los poderes frente a Administración pública y las garantías jurisdiccionales	245
VIII. Actos que en principio están exentos del contralor jurisdiccional en razón de su naturaleza. Actos de gobierno y actos discrecionales. Cuándo pueden ser materia de examen por los tribunales	254
IX. Las garantías del contribuyente. Caracteres del derecho fiscal. Estatuto del contribuyente. Recursos administrativos y judiciales	257
X. El contralor jurisdiccional de los actos administrativos por el recurso de inconstitucionalidad. Examen sumario comparativo	260
§ 9. EL RECURSO EXTRAORDINARIO Y LAS DECISIONES DEFINITIVAS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS	267
§ 10. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA DECISIÓN ARBITRAL.	
I. Examen de un decreto y de un proyecto de ley.	
I. Principios generales. Cuándo es admisible el arbitraje. Fundamento de la distinción	283
1º) Carácter jurídico del compromiso arbitral y sus ventajas	283
2º) Análisis del decreto de 15 de diciembre de 1933	284
3º) El principio del arbitraje en la ley	289
4º) Jurisprudencia de la Corte Suprema. Doctrina	292
5º) Necesidad de un régimen orgánico sobre la cuestión	293
II. Sobre el proyecto de ley enviado por el Poder ejecutivo al Congreso el 16 de mayo de 1934..	295
II. Sobre una sentencia de la Corte Suprema de la Nación.	
I. Observación preliminar sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema, respecto del arbitraje cuando la Nación es parte	300

II. Caracteres jurídicos del arbitraje en la Administración pública. El compromiso arbitral es un contrato. Funciones del árbitro	302
III. El art. 100 de la Constitución y el juicio arbitral	304
IV. El arbitraje en la ley	306
V. Consideraciones sobre arbitraje en la Administración pública. Inconvenientes y ventajas ...	307
VI. Conclusiones	310
§ 11. LA COSA JUZGADA EN LO ADMINISTRATIVO.	
I. Renuncia de derechos y cosa juzgada	311
1º) Principio general	311
2º) Las decisiones ejecutivas	313
3º) Necesidad de la decisión jurisdiccional	313
4º) El derecho individual y el interés público ...	315
II. Los actos de ejecución no son actos jurisdiccionales	317
5º) Proveer a una petición o atribuir un derecho no es acto jurisdiccional	317
6º) Conclusiones	320
§ 12. SOBRE LA MULTA ADMINISTRATIVA. NATURALEZA JURÍDICA Y REVISIÓN JURISDICCIONAL.	
I. Naturaleza jurídica. "Contravención" e "inejecución" de servicios públicos	323
1. Preliminar	323
2. Delito, contravención	325
3. Supuestos en el régimen de la contravención ..	326
4. La multa administrativa	326
5. Naturaleza del acto administrativo por el que se impone multa	333
6. La cuestión de la prescripción	335
7. Lo "justo y razonable"	337
8. Cuestiones esenciales del fallo	338
9. Ejecución directa o por sustitución	340
10. La multa como medida disciplinaria y la caducidad como sanción definitiva	341
11. El argumento de la confiscación en forma de multa	342
12. Observación final	344
II. Revisión jurisdiccional de los actos que imponen multa	345
1. Observación preliminar y carácter de la multa..	345

2. Competencia de los tribunales en los diversos juicios que motiva la imposición de multa	346
§ 13. LOS PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU APLICACIÓN JUDICIAL	351
§ 14. EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	373
I. Supuestos previos	373
1. Determinación de la voluntad	373
2. Proceso de formación de la voluntad	375
3. Diferencias entre el derecho público y el derecho privado respecto de la determinación de la voluntad. La causa en los actos administrativos ..	376
4. Vicios de la voluntad. Dolo	380
II. El silencio de la Administración pública	381
5. El propósito de ciertos criterios de interpretación propuestos	381
6. La pretendida aplicación analógica del Código civil en la aprobación tácita de tarifas de servicios públicos prestados por concesionarios. Crítica de esa solución	384
7. El silencio de la Administración pública en materia contractual no se interpreta como consentimiento tácito salvo disposición legal expresa..	386
III. El silencio de la Administración pública y la defensa jurisdiccional	392
8. Idea general de la cuestión	392
9. Régimen positivo en la República Argentina ..	394
VI. Conclusiones	401
10. Reglas propuestas	401
§ 15. LA NACIÓN Y SUS ENTIDADES AUTÁRQUICAS.	
I. El contralor de las entidades autárquicas. A propósito del proyecto de ley	407
1. Observación preliminar. Personas jurídicas: privadas y públicas	407
2. Los actos de gestión	410
3. El contralor administrativo es regla constante en la legislación nacional sobre entidades autárquicas	411
4. El sistema lógico	414
5. El sistema de la Constitución es de centralización y no de descentralización administrativa	416
6. Conclusiones	417

II. Responsabilidad contractual. Consecuencias de la personalidad jurídica (con motivo de una decisión judicial)	418
1. Relación sumaria de los dos casos examinados ..	418
2. Examen de la decisión judicial	420
3. La ley de demandas contra la Nación	424
4. Conclusiones	426
§ 16. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AUTORIZACIONES Y APROBACIONES ADMINISTRATIVAS. BREVES NOCIONES DE ÍNDOLE DOGMÁTICA.	
I. Los actos de contralor sobre los entes autárquicos..	429
1. Principios generales	429
2. La llamada "tutela administrativa"	435
3. La autorización y la aprobación como actos de contralor administrativo	437
II. Nociones generales sobre el acto complejo	438
1. Caracteres originarios	438
2. Diferencias, en punto a fusión de voluntades, entre el acto complejo y el contrato	439
3. Convención y no contrato	441
III. Autorizaciones y aprobaciones como actos administrativos	445
1. Aclaración preliminar sobre la terminología	445
2. Nuestra opinión	447
3. Efectos de la autorización y de la aprobación ...	451
4. Eficacia jurídica y extensión de las autorizaciones y las aprobaciones	456
5. Deslinde de la responsabilidad que surge del acto.	458
IV. Recursos jurisdiccionales contra las decisiones del órgano de contralor	460
1. Cuestión previa: el silencio de la autoridad	460
2. Reglas generales	463
§ 17. TRANSFERENCIA DE CONCESIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y TRANSFERENCIA DE BIENES AFECTADOS A SERVICIOS PÚBLICOS PRESTADOS POR CONCESIONARIOS. PODERES JURÍDICOS DEL CONCEDENTE.	
I. Transferencia de la concesión	466
1. El acto de aprobación debe ser fundado y motivado. La negativa no debe ser arbitraria	467
2. El concesionario puede promover el recurso contenciosoadministrativo ante una negativa arbitraria	468
3. Los usuarios pueden impugnar una autorización de transferencia inconveniente o ilegal	469

4. La falta de pronunciamiento ante el pedido de autorización de transferencia, pasado un plazo, es denegación tácita y en consecuencia quedan abiertas las vías de recurso	470
II. Transferencia de los bienes afectados a un servicio público	471
5. Caracteres del derecho del concesionario de un servicio público respecto de los bienes afectados a éste, cuando él se obliga a entregarlos al concedente al vencer el término de la concesión	471
6. Régimen del derecho del concedente en el Código civil	473
7. Régimen administrativo de los bienes afectados al servicio público	475
8. Caducidad de la concesión por disposición indebida de los bienes	477
9. Conclusiones	478
§ 18. LA LOCUCIÓN "JUSTO Y RAZONABLE" EN EL DERECHO Y EN LA JURISPRUDENCIA. BREVE DISQUISICIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE LO RAZONABLE Y EL DERECHO NATURAL.	
1. La terminología y el concepto en los textos legales ...	479
2. Lo justo y razonable	483
a) Unidad conceptual en el lenguaje jurídico	483
b) Lo racional en la dirección filosóficojurídica	487
3. Concepto general de la justicia	489
4. Justicia y razón	492
5. La equidad y la interpretación razonable en la jurisprudencia inglesa	494
6. "Justicia" y "razonabilidad" en la ley y en la jurisprudencia	498
7. Conclusión	514
§ 19. LA CUESTIÓN DEL DERECHO DE LOS JUBILADOS.	
I. Preliminar	517
II. Carácter de la jubilación civil	519
III. Carácter patrimonial del derecho jubilatorio	521
IV. Reducción de la asignación mensual	522
V. Conclusiones	526
§ 20. INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS MANIFESTACIONES CIENTÍFICAS Y ARTÍSTICAS.	
1. Dos formas de intervención: negativa y positiva	531
2. Limitaciones a la propiedad por motivos de interés cien-	

tífico. Lineamientos de un régimen jurídico (ley 9080).	535
3. Discriminación de la cuestión en el domicilio del derecho administrativo	538

III

ASPECTOS DIVERSOS EN EL RÉGIMEN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

§ 21. LA CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL SENTIDO POLÍTICOSOCIAL DEL INTERÉS PÚBLICO.	
1ª parte. La continuidad en el régimen de la concesión ..	543
I. Extensión de las atribuciones de la autoridad <i>de facto</i> en el régimen legal de la concesión	543
1. Distinción preliminar	543
2. Atribuciones de los interventores	547
3. Limitaciones virtuales de las atribuciones administrativas de los interventores en la esfera comunal. Jurisprudencia	549
II. Decisiones administrativas contra la interrupción de los servicios públicos prestados por concesiones	554
4. La ejecución directa o por sustitución	554
5. La caducidad de las concesiones	557
III. El factor "alea" en la concesión y su influencia en la prestación regular del servicio público	562
6. Principio general. "Garantía" e "imprevisión" ..	562
7. Teoría de la imprevisión	562
8. La imprevisión y la continuidad de los servicios públicos	563
9. Conclusiones generales	566
2ª parte. La libertad de trabajo en los servicios públicos y el poder de policía	568
I. El poder de policía y la libertad de trabajo	568
1. Consideraciones preliminares	568
1 bis. Supuestos jurídicos. El Estado. La coacción ..	570
2. La noción de policía. Su concepto general y comprensivo	571
3. Delimitación del orden jurídico (alta policía) y del orden público (policía administrativa)	572
4. La policía administrativa y la defensa del orden público	573
II. La política del trabajo y la policía del trabajo	575
5. Supuestos previos. El derecho de trabajar y el derecho de huelga	575

6. Los servicios públicos y las huelgas de sus agentes (funcionarios o empleados)	580
7. Naturaleza, extensión y límites de la actividad policial en el orden público con relación al trabajo y al funcionamiento de los servicios públicos	582
8. Conclusiones.	584
III. La jurisdicción en materia de policía de seguridad u orden público. (Examen de una situación de hecho).	586
9. Ejercicio del poder de policía. Supuestos constitucionales. Interés local e interés general	586
10. La garantía constitucional debe ser efectiva y no sólo formal	589
§ 22. LAS SOCIEDADES DE "ECONOMÍA MIXTA". LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS INDUSTRIAS DE INTERÉS NACIONAL. SUS INCONVENIENTES DE ORDEN JURÍDICO, ECONÓMICO Y POLÍTICO.	
I. Consideraciones generales	593
1. Observación preliminar	593
2. Falta de justificación jurídica	595
3. Fragilidad moral de la institución	599
4. Carácter sintomático de la economía mixta	602
II. Observaciones sobre el régimen legal de las sociedades de economía mixta	604
5. Líneas generales	604
6. Régimen de aportes. Extinción	609
§ 23. ALGUNOS PRINCIPIOS DE DERECHO SOBRE CONCESIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS.	
I. Sobre la naturaleza jurídica del contrato	613
1. Observaciones generales	613
2. El régimen de las concesiones de servicios públicos.	615
3. Jurisprudencia de la Suprema Corte Federal de Estados Unidos de Norteamérica. Sanción contra el enriquecimiento sin causa	619
II. La cuestión de las tarifas en la concesión de servicios públicos	621
1. Observación preliminar	621
2. Fundamento del poder administrativo de regular tarifas de concesionarios. El poder de policía y la jurisprudencia norteamericana	622
3. Exclusión del régimen arbitral en materia de tarifas	623
4. La necesidad de una jurisdicción administrativa.	625

5. Contralor jurisdiccional de legitimidad (y moralidad)	626
III. Los servicios públicos y el régimen contractual	628
1. Tarifa rígida y tarifa flexible	628
2. Reflexiones sobre algunos fallos de la Corte	630
3. Nada resiste a la evolución	634
4. La autoridad y las finanzas del Estado	635
§ 24. EL PROYECTO DE RÉGIMEN LEGAL DEL SERVICIO TELEFÓNICO. OBSERVACIONES CRÍTICAS SOBRE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA AUTONOMÍA PROVINCIAL, AL RÉGIMEN MUNICIPAL Y A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMÚN.	
I. Advertencia preliminar	637
II. La cuestión jurisdiccional	638
III. Poder de policía y limitaciones a la propiedad en razón de las concesiones	643
IV. Injustificadas limitaciones de la responsabilidad del concesionario	645
V. Régimen de utilidades	646
VI. Consideraciones finales	649
§ 25. LA LEY DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SOBRE SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD.	
I. Advertencia sobre el carácter de la ley	653
II. Generalidades del sistema establecido en la ley	654
A. Definición teórica del servicio público y restricciones injustificadas	654
B. Órganos asesores	656
C. Intervención ejecutiva en el servicio público. Régimen singular de la indemnización	657
III. Restricciones a la "municipalización". Sus condiciones según la ley	658
IV. Facilidad de crear un monopolio de suministro de energía eléctrica en la Provincia y aniquilar en esto la jurisdicción municipal	660
§ 26. EL SENTIDO POLÍTICO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS REACCIONES POPULARES.	
I. Advertencia	663
II. Explotación de los asuntos de interés público con propósitos electorales	663
III. La oposición en las cuestiones de interés público debe ser integral	664

IV. Las cooperativas y sus opositores	665
V. Resistencia a la arbitrariedad	667
§ 27. LAS COOPERATIVAS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS. ASPECTOS DE UNA CUESTIÓN JURÍDICA.	
I. Principios esenciales de la institución	669
II. Carácter de las operaciones de la cooperativa	690
III. Situación del Estado ante las cooperativas de servicios públicos	692
IV. Conclusiones	695
§ 28. LOS MONOPOLIOS Y LAS CONCESIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS. EXCLUSIVIDAD Y PREFERENCIAS. EL PODER DE LAS COMUNAS. DIFERENCIAS ENTRE LA CONCESIÓN Y MONOPOLIO. NOCIONES SUMARIAS SOBRE ESTAS CUESTIONES.	
I. Monopolio	678
II. Concesión y autorización	680
III. La aprobación legislativa de concesiones en monopolio	680
IV. Privilegio	682
V. Determinación de los derechos individuales garantizados por la Constitución, y cuyo ejercicio no es susceptible de limitarse por los monopolios	683
VI. Por qué, en buenos principios, las comunas y otras entidades autárquicas territoriales tienen el poder de dar concesiones de servicios públicos y no el de autorizar monopolios. Diferencias entre concesión y monopolio	687
VII. Interpretación restrictiva de los poderes delegados en las comunas	691
VIII. Conclusiones	693
§ 29. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LEY 12.311, SOBRE COORDINACIÓN DE TRANSPORTES URBANOS.	
I. Observaciones preliminares	695
II. Carácter jurídico de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires	697
III. Caracteres que definen el monopolio de la Corporación de Transportes	702
IV. La Comisión especial	707
V. La "Comisión de Control" por su formación y fun-	

ciones resulta una institución irregular y es extraña al régimen municipal general	708
VI. El régimen legal del servicio es contrario a los buenos principios que dominan los sistemas de servicios públicos	711
VII. Anomalía en el régimen de expropiación	713
VIII. Régimen jurisdiccional arbitrario	714
§ 30. A PROPÓSITO DE LA "RACIONALIZACIÓN". PROBLEMAS PRINCIPALES Y PROBLEMAS CONTINGENTES.	
I. Supuestos generales	723
1. Concepto y denominación	723
2. Diferenciación previa	725
3. "Racionalización" administrativa pública	728
4. Dirección y contralor	731
5. Los "métodos de trabajo" como preceptiva general anterior a la racionalización que se propone ..	733
6. El Congreso Internacional de ciencias administrativas de 1927. Conclusiones sobre "métodos de trabajo" y su consideración crítica	736
II. Preceptos aplicables en el orden administrativo	738
7. Preparación del personal. Colaboración compensadora interna	738
8. Descentralización burocrática y centralización de locales	742
9. Sobre edificios públicos. Política de obras públicas	743
10. Ordenación y publicación de disposiciones administrativas. Digestos.	749
11. Documentación	751
III. Consideraciones de índole subjetiva	751
12. Los factores morales y culturales. La disciplina ..	751
13. Los funcionarios dirigentes y los funcionarios de contralor	756
14. Influencia del formalismo de substancia jerárquica	759
IV. El elemento jurídico y la "racionalización"	760
15. Jerarquía y responsabilidad. Factores esenciales.	760
16. La forma y el formalismo. Valor de ambos conceptos	762
17. Conclusiones generales	764
El trabajo parlamentario y la posibilidad de su "racionalización"	766
ÍNDICE ALFABÉTICO	773