

RAFAEL BIELSA

Profesor titular y Miembro de la Academia de Derecho y
Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

DERECHO ADMINISTRATIVO

Sexta edición

TOMO II

**ACTIVIDAD JURIDICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA - ACTOS ADMINISTRATIVOS
REGIMEN DEL PRESUPUESTO**



LA LEY

SOCIEDAD ANÓNIMA EDITORA E IMPRESORA

BUENOS AIRES

1980

I N D I C E

LIBRO TERCERO

ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I

NOCIONES PRELIMINARES

§ 1. — ADMINISTRACIÓN ACTIVA

200	— División de la actividad en razón de los órganos y la naturaleza de sus funciones. Reglas generales	1
201	— La facultad discrecional de la Administración pública como función normal	6
202	— Revisión jurisdiccional de actos discrecionales de la Administración pública	7

§ 2. — ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

203	— El acto jurisdiccional administrativo	9
204	— Especies de contralor jurisdiccional	12
204 ^{bis}	— Recursos contenciosos	14

CAPÍTULO II

REGIMEN JURIDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

§ 1. — PRINCIPIOS GENERALES

205	— Noción del acto administrativo	16
206	— Sobre la distinción entre actos de imperio y actos de gestión	22
206 ^{bis}	— Criterio de diferenciación	25

§ 2. — REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

207	— Competencia. Legitimidad. Forma	28
208	— La competencia y el "ejercicio indirecto" de la función	31

§ 3. — FORMACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. La voluntad generadora

209	— Determinación y declaración de la voluntad	32
210	— Actos simples y actos complejos. Observación general	35
211	— Cooperación y coordinación	37
211 ^{bis}	— Cooperación jurídica	38
212	— Modos de cooperación formal	40

§ 4. — CAUSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

213	— Causa y motivos-presupuestos del acto	41
213 ^{bis}	— Análisis del concepto	44

§ 5. — VICIOS DE VOLUNTAD EN EL ACTO

214	— Error, dolo y violencia	47
-----	---------------------------------	----

§ 6. — MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD

I. Noción general

215	— Manifestación tácita de voluntad El silencio de la administración	50
216	— Reglas aplicables en caso de silencio	53

II. Voluntad integradora

217	— Autorizaciones y aprobaciones	56
218	— Régimen de los actos de los cuerpos colegiados	61
219	— Validez y extensión de las autorizaciones y aprobaciones	63
220	— Quid del silencio prolongado e injustificado del órgano de contralor	65

§ 7. — FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

221	— Principio general	66
222	— Clasificación de las formas	68
222 ^{bis}	— Análisis de la distinción en las formas	70
223	— Observación sobre la terminología	76
224	— Forma y formalidad	78
225	— Instrumentos públicos emanados de funcionarios públicos	80
226	— Sanciones de inobservancia de forma	83
227	— Publicación de los actos	85

§ 8. — MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

228	— Carácter jurídico y justificación	85
229	— Requisitos de la motivación	87
230	— Actos que deben motivarse	88
231	— Casos en que la motivación no es necesaria	90

§ 9. — EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A. — Fuerza “ejecutoria”

232	— Principios generales	90
233	— Clases de “ejecutoriedad”: a) propia, b) impropia ...	94

B. — La decisión ejecutoria

234	— Necesidad de la decisión ejecutoria	96
235	— Decisión ejecutoria y actos de ejecución. Concepto y distinción preliminar	98
235 ^{bis}	— Las decisiones ejecutorias preventivas	101

C. — Régimen jurídico y revisión jurisdiccional de la decisión ejecutoria

236	— Principios constitucionales	102
236 ^{bis}	— Decisión ejecutoria e interdicto. Distinción	106
237	— Actos que afectan el derecho de propiedad, la inviolabilidad del domicilio y otros derechos	107

D — Régimen de ejecución

238	— Modos de asegurar la ejecución de las decisiones administrativas	109
239	— Virtud de la ejecutoriedad	112
240	— Conclusiones generales	115

§ 10. — RATIFICACIÓN Y CONFIRMACIÓN

241	— Ratificación	116
242	— La confirmación. Sus límites	117
243	— La confirmación y la prescripción	119

§ 11. — EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A. — Revocación

244	— Idea general. Observaciones sobre la terminología ...	120
245	— Carácter y fundamento de la revocabilidad. Limitaciones	122

246	— Competencia y forma de la revocación	124
247	— Carácter jurídico de la revocación de los actos reglados y de los actos discrecionales	128
248	— Reglas especiales y de forma según los diversos actos revocables	129
249	— Revocación de actos unilaterales	131
250	— Revocación de los actos bilaterales. Concesiones	132

B. — Anulación**I. Reglas generales**

251	— Nulidad de los actos en el derecho privado	135
252	— Presunción de legitimidad	139
253	— Observación sobre las reglas generales	141

II. Anulación de los actos administrativos

254	— Principios generales	143
255	— Nulidades expresas y nulidades virtuales	144
256	— Término para promover la anulación	147
257	— Reglas principales	149

C. — Efectos de la extinción por revocatoria y efectos de la anulación

258	— Reglas generales	151
-----	--------------------------	-----

CAPÍTULO III**CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS****§ 1. — NOCIONES PRELIMINARES**

259	— Exclusión de los actos de gestión privada	159
260	— Clasificación atendiendo al "contenido" y al "fin" ...	160
261	— Los llamados "actos condición" y "actos complejos" .	163
262	— Actos complejos	167

§ 2. — CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**A. — Principios generales**

263	— Noción del contrato de derecho público	171
264	— Sobre la distinción de los contratos administrativos respecto de los contratos civiles	175

265	— Principales contratos. I. División primaria	180
265 ^{bis}	— Enunciación general	182

B. — *Caracteres jurídicos*

I. Constitutivos del acto

266	— Elementos esenciales	183
267	— Formas de manifestación del consentimiento en los contratos administrativos	189
268	— La ley y el contrato son actos distintos	190

II. Formación de los contratos administrativos

269	— Preliminar	192
270	— Elementos esenciales	193
270 ^{bis}	— Forma escrita	195
271	— La licitación. Principios generales	198
272	— Adjudicación. Régimen jurídico	205
272 ^{bis}	— Adjudicaciones provisorias y adjudicaciones definitivas	206
272 ^{ter}	— La adjudicación y los actos posteriores	207

C. — *Jurisdicción*

273	— La contenciosoadministrativa	209
274	— Jurisdicción arbitral	212

§ 3. — **REGLAMENTOS**

275	— Fundamento de la potestad reglamentaria	216
276	— Límites de la potestad reglamentaria	219
277	— Clases de reglamentos	222
277 ^{bis}	— Conclusiones	229
278	— Estatutos	231

§ 4. — **DECRETOS-LEYES**

279	— Consideraciones generales	232
280	— Carácter jurídico	234
281	— Examen del decreto-ley y la potestad reglamentaria. Naturaleza jurídica	238
282	— Fundamento jurídico y caracteres del decreto-ley ...	242
283	— Los decretos de los gobiernos "de facto"	244
284	— Limitaciones del decreto-ley	247

CAPÍTULO IV

CONTRATOS DE DERECHO PUBLICO

§ 1. — CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

A. — *Principios generales*

I. Concepto y definición

- 285 — Observación preliminar 249
 286 — Definición y caracteres de la concesión 255

II. Régimen jurídico de la concesión. Sistemas

- 287 — Principios generales 257
 288 — Caracteres contractuales de la concesión 262
 289 — El contrato de concesión como acto administrativo .. 263
 290 — Privilegios y exenciones impositivas 266
 291 — Reglas de competencia 268
 292 — Forma del contrato de concesión 272

B. — *Efectos generales de la concesión*

I. Reglas generales

- 293 — Continuidad y regularidad 273
 294 — Carácter de la multa. Su diferencia respecto de la cláusula penal 275
 295 — Modificación de las condiciones del servicio. Determinación del objeto 277
 296 — Modificaciones diversas impuestas al concesionario por razones de "policía". Las medidas de orden fiscal ... 282
 297 — Policía de servicio público 285
 298 — Examen de libros y documentos relativos a la gestión financiera patrimonial del concesionario 287
 299 — Represión de contravenciones. Aplicación de penas administrativas 290
 300 — Tarifas 291
 301 — Ejecución directa del servicio. Sustitución del concesionario 295
 302 — Suspensión del servicio público por huelga. Responsabilidad 296

II. Obligaciones del concedente

- 303 — Delegación de atribuciones necesarias para la ejecución del servicio 298

304	— Protección policial. Obligación del concedente y de la autoridad	299
305	— Régimen de la indemnización. Teoría de la imprevisibilidad	300
366	— Garantía e imprevisibilidad	302

III. Derechos del concesionario

307	— Doble orden de relaciones jurídicas	307
308	— La cláusula de preferencia y el derecho de explotación del servicio. Su interpretación restrictiva	311
309	— Régimen de los bienes del concesionario afectados al servicio público	313
310	— Régimen de valuación de los bienes afectados al servicio	317
311	— Transferencia de la concesión	323

IV. Obligaciones del concesionario

312	— Prestación del servicio público	327
313	— Subordinación a las modificaciones y tarifas legales	330

C. — Extinción de la concesión

I. Generalidades

314	— Causas principales	334
315	— Terminación del plazo	335
316	— Revocación de la concesión por falta de "causa" jurídica	335

II. Extinción convencional

317	— Rescisión	338
318	— Renuncia	338

III. Causas imputables al concesionario

319	— Caducidad por incumplimiento de obligaciones	339
320	— Quiebra del concesionario	345

IV. Extinción determinada por irregularidad del acto constitutivo de la concesión

321	— Formas generales. Revocación por ilegalidad	346
322	— Revocación y expropiación	349
323	— Rescate	350
324	— Anulación de concesiones	352

V. Efectos de la extinción. Continuidad
del servicio

- 325 — Principios generales. Situaciones especiales 354
326 — Situación de la Administración pública 357

D. — *Jurisdicción*

- 327 — Regla general 358
328 — La decisión arbitral en controversias surgidas en la
concesión 359

§ 2. — LAS CONCESIONES FERROVIARIAS EN
EL SISTEMA NACIONAL

A. — *Principios generales*

- 329 — Preliminar 360
330 — Reglas jurisdiccionales según la Constitución 362
331 — Reglas legales y jurisprudenciales 366
332 — Jurisdicción penal. Normas legales. Jurisprudencia . 367
333 — Caracteres jurídicos de la concesión ferroviaria 369

§ 3. — CONCESIONES DE SERVICIOS DE TRANVÍAS

- 334 — Principios generales. Jurisdicción sobre tranvías y
ómnibus 382
335 — Caracteres de la concesión de tranvías 387

§ 4. — RÉGIMEN DE TRANSPORTES DE
LA CAPITAL FEDERAL

Régimen legal y originario. Modificaciones

- 336 — Caracteres generales 389
337 — Anomalías del régimen legal 390
337^{bis} — Caducidad de la concesión dada a la Corporación ... 393

§ 5. — CONTRATO DE FUNCIÓN PÚBLICA Y
DE EMPLEO PÚBLICO

- 338 — Remisión 394

§ 6. — CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

A. — *Naturaleza y efectos jurídicos*

- 339 — Concepto general de la obra pública 395
340 — Caracteres generales del contrato 398

341	— Elementos esenciales del contrato de obra pública ...	402
342	— Obligaciones y derechos del contratista	405
342 ^{bis}	— Aprobación y recepción de la obra	408
343	— Pago de la obra	408
344	— Derechos y obligaciones de la Administración pública	409
345	— Régimen de la rescisión del contrato	412
346	— Rescisión ejecutoria por la Administración pública	414
347	— Sanciones penales administrativas	417
348	— Jurisdicción contenciosa	418

B. — Actos preparatorios y formalidades

349	— Normas generales. Publicidad. Licitación. Adjudicación	418
350	— Excepciones a la regla de la licitación pública	420
351	— Procedimiento de licitación y adjudicación	422
352	— Medidas precautorias. Fianzas y depósitos de garantía	423

§ 7. — CONTRATO DE SUMINISTRO

A. — Naturaleza y régimen jurídico

353	— Principios generales y caracteres del contrato	424
354	— Formación del contrato	427
355	— Modalidades del régimen contractual de suministros ..	428
355 ^{bis}	— Régimen de cláusulas penales en el contrato adminis- trativo de suministro	431

B. — Actos preparatorios y formalidades legales

356	— Regla general	434
357	— Excepciones a la norma de licitación pública	436

§ 8. — CONTRATO DE EMPRÉSTITO PÚBLICO

A. — Generalidades

358	— Advertencia preliminar	436
359	— Clases de empréstitos	438

B. Régimen jurídico del empréstito

360	— Elementos constitutivos	438
361	— Autorización legislativa	439
362	— La jurisdicción contenciosa	442
363	— “Quid” del incumplimiento del contrato	442
364	— Extinción del empréstito	445

CAPÍTULO V

CONTRATOS SINGULARES

§ 1. — GENERALIDADES

365	— Preliminar	447
366	— Caracteres diferenciales de diversos contratos	449

§ 2. — CONCESIONES DE MINAS

367	— Lineamientos del sistema legal	451
368	— Régimen de derechos y obligaciones	455

§ 3. — RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS

SOBRE TIERRAS FISCALES

369	— Doble régimen jurídico	456
370	— Antecedentes. Normas de la ley 4167	457
370 ^{bis}	— Lineamiento general de la ley 12.636	461
371	— Nuevo régimen legal	462

§ 4. — TRANSPORTE DE CORRESPONDENCIA

372	— Su naturaleza jurídica	463
373	— Sistema legal vigente	466

§ 5. — RÉGIMEN DE LÍNEAS TELEGRÁFICAS

374	— Régimen legal del contrato entre el emisor (los particulares) y la empresa transmisora (el Estado o las empresas concesionarias)	467
375	— Disposiciones concernientes al telégrafo de la Nación	468
376	— Responsabilidad	469
377	— Disposiciones penales	470

§ 6. — OTROS CONTRATOS

378	— Depósito. La administración pública como depositaria legal	471
379	— Lotería "oficial". Caracteres de la relación que la lotería crea	473
380	— Lotería y rifas particulares. Carácter de la autorización	474

CAPÍTULO VI

CUASICONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y
ENRIQUECIMIENTOS SIN CAUSA*Gestión de negocios y empleo útil*

- 381 — Preliminar. Los principios generales de derecho común
en el derecho público 476
- 382 — Principios generales 477
- 383 — El enriquecimiento sin causa en el derecho adminis-
trativo 480
- 384 — La gestión de negocios en el derecho administrativo 483
- 385 — El empleo útil en la administración pública 485

CAPÍTULO VII

ADMINISTRACION INTERNA

§ 1. — INSTRUCCIONES Y CIRCULARES ADMINISTRATIVAS

- 386 — Objeto y caracteres generales de las instrucciones ... 488
- 387 — Régimen jurídico 488

§ 2. — “DISCRECIONALIDAD” TÉCNICA

- 388 — Caracteres generales 490
- 389 — “Quid” del contralor sobre la “discrecionalidad” técnica 491

CAPÍTULO VIII

REGIMEN JURIDICO Y LEGAL DEL PRESUPUESTO

§ 1. — GENERALIDADES

- 390 — Advertencia preliminar 494
- 390^{bis} — Concepto del presupuesto 495
- 390^{ter} — Principio constitucional sobre el contenido del presu-
puesto y disposición del erario 498
- 391 — Carácter jurídico de la ley de presupuesto 501

§ 2. — PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO

- 392 — Periodos y régimen legal del presupuesto 504
- 393 — Preparación. Papel preponderante del ministro de
Hacienda 505
- 394 — Formación general y estructura del presupuesto 507

§ 3. — TRAMITACIÓN Y SANCIÓN LEGISLATIVA

395	— Disposiciones constitucionales	512
396	— El presupuesto en las cámaras legislativas	513
397	— Aprobación del Poder ejecutivo. Veto	514

§ 4. — EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

398	— Reglas constitucionales y legales	515
399	— Duodécimos	517
400	— Apertura de créditos por decretos del Poder ejecutivo. Régimen legal vigente	517
400 ^{bis}	— Contratos administrativos. Régimen de la licitación ..	519

§ 5. — CONTRALOR ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO

401	— Reglas generales	525
402	— Antecedentes	526

A. — *Contaduría General de la Nación*

403	— Organización y funciones	529
403 ^{bis}	— Operaciones de contralor en la liquidación y contabi- lidad	533
404	— Responsabilidad de los funcionarios ejecutivos	533

B. — *Tribunal de Cuentas. Funciones
jurisdiccionales*

405	— Formación	536
406	— Atribuciones principales	540
407	— El contralor de la administración descentralizada o autárquica	544

§ 6. — CONTRALOR LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO

408	— Preceptos de orden constitucional	546
409	— Antecedentes	548
410	— Régimen legal del examen y aprobación de la cuenta de inversión	549
411	— La aprobación llamada "automática"	550
412	— Conclusión	552