

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 I

**PRINCIPIOS GENERALES
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
SERVICIOS PUBLICOS**



LA LEY

SOCIEDAD ANÓNIMA EDITORA E IMPRESORA

BUENOS AIRES

1980

I N D I C E

Prefacio	I
Introducción	I

LIBRO PRIMERO

PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO UNICO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 1. — NOCIONES PRELIMINARES

1 — Concepto general y definición	33
2 — El Derecho administrativo y la Ciencia de la administración	41
3 — Metodología del Derecho Administrativo	46

§ 2. — LA RELACIÓN JURÍDICA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

4 — Determinación de su carácter	54
4 ^{bis} — La libertad personal y las relaciones que ella crea ...	55
5 — Examen de las diversas relaciones jurídicas	58

§ 3. — LINEAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO ARGENTINO

6 — Caracteres generales	60
7 — Separación de los poderes. Funciones esenciales	61
8 — Existencia de dos gobiernos y dos administraciones. Sistema federal	62
9 — Orden jurisdiccional. Sistema judicial	63
10 — La protección de los derechos subjetivos y de las garantías constitucionales	65

§ 4. — INTERPRETACIÓN DE LA LEY ADMINISTRATIVA

11	— Principios generales	69
12	— Fases de aplicación de la norma	72
13	— La interpretación de leyes administrativas	72

§ 5. — FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

14	— Clasificación general	75
----	-------------------------------	----

A. — *Legislación*

15	— Caracteres generales de la norma jurídica positiva ...	76
16	— Importancia de la ley como fuente de derecho administrativo	79
16 ^{bis}	— Obligatoriedad de la ley	80

B. — *Ley en sentido material y ley en sentido formal*

16 ^{ter}	— Ley en sentido formal y ley en sentido substancial ..	83
17	— Análisis crítico de la distinción	85
18	— Régimen constitucional de la formación de la ley. Sanción, aprobación y promulgación	93
19	— El reglamento administrativo	96
20	— La renuncia de derechos	99

C. — *La jurisprudencia*

21	— Concepto lato de la jurisprudencia	101
21 ^{bis}	— Función de la jurisprudencia en el derecho administrativo	102

D. — *La costumbre*

22	— La costumbre administrativa	107
----	-------------------------------------	-----

E. — *El estado de necesidad*

23	— Principios generales	112
23 ^{bis}	— El estado de necesidad en el derecho administrativo ...	114

F. — *La doctrina*

- 24 — Nociones generales 118
 Bibliografía general (en nota) 120

§ 6. — LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

- 25 — Idea general de la codificación 130
 26 — La codificación del derecho administrativo 132
 26^{bis} — La codificación de lo contenciosoadministrativo 138

§ 7. — EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS RELACIONES
 CON LAS OTRAS RAMAS DEL DERECHO Y CON LAS
 CIENCIAS SOCIALESA. — *Relaciones con el derecho público*

- 27 — Observación preliminar 142
 28 — El derecho administrativo y el derecho constitucional .. 142
 29 — La actividad administrativa y el derecho constitucional. 147
 30 — El derecho financiero y el derecho fiscal como ramas
 del derecho administrativo 151
 31 — El derecho internacional 153
 32 — El derecho procesal 155
 33 — Derecho penal 155
 34 — Derecho eclesiástico 157

B. — *Relaciones con el derecho privado*

- 35 — Derecho civil 158
 36 — El Código civil y el derecho administrativo 160
 37 — El Código de minería y el derecho administrativo 163
 38 — El derecho comercial y sus relaciones con el derecho
 administrativo 163
 38^{bis} — Relaciones del derecho administrativo con el derecho
 industrial 166

C. — *El derecho administrativo y las
 ciencias sociales*

- 39 — Idea general 166

LIBRO SEGUNDO

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

§ 1. — NOCIONES GENERALES - DIVISIÓN DE PODERES Y
DIVISIÓN DE FUNCIONES

- 40 — Elementos constitutivos 169
 41 — La llamada actividad "social" del Estado 176
 42 — Las funciones del Estado 179

§ 2. — DIVISIÓN DE PODERES Y DIVISIÓN DE FUNCIONES

- 43 — Concepto general 187
 43^{bis} — Las decisiones de cada poder y su fuerza obligatoria
 respecto de los demás 188

§ 3. — LA PERSONALIDAD DEL ESTADO Y DE LAS
ENTIDADES ADMINISTRATIVAS

- 44 — Análisis general del concepto Derecho público 194
 44^{bis} — La cuestión de la doble personalidad del Estado 196
 45 — La jurisdicción extraordinaria y los actos de la Admi-
 nistración pública 202

§ 4. — LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

I — Administración activa

- 46 — Naturaleza y caracteres 206

II — Función jurisdiccional administrativa

- 47 — Naturaleza jurídica. Remisión 210

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

§ 1. — PRINCIPIOS GENERALES

48	— Nociones preliminares	212
49	— La doble personalidad del Estado. La administración pública. Nación. Provincia. Comuna	215
50	— Establecimientos públicos y establecimientos de utilidad pública	219
51	— Crítica de la denominación. Función del elemento patrimonial	221
52	— Personas jurídicas civiles y personas administrativas ..	223
53	— Competencia (derecho público) y "capacidad" (derecho privado)	225
54	— Competencia administrativa y autonomía financiera. Reglas generales	227
55	— Privilegios y exenciones	228
56	— Autonomía financiera	228
57	— La llamada "individualidad financiera"	230
58	— Disposiciones legislativas especiales. Antecedentes	232
59	— Formas de atribución de la personalidad jurídica. Reglas generales	234

§ 2. — ENTIDAD AUTÁRQUICA

A. — Caracteres y formas

60	— Conceptos generales	236
61	— Clases de entidades autárquicas	240
62	— La descentralización territorial y el domicilio administrativo	243

B. — Elementos constitutivos de la autarquía

63	— Enumeración general y examen sumario	245
64	— Caracteres comunes de las entidades autárquicas, de los establecimientos públicos y de los cuerpos administrativos autónomos	246
65	— Autonomía en el sentido de "administración propia" ..	249

**C. — Atribuciones de la entidades autárquicas
Competencia administrativa y capacidad jurídica**

66	— Supuestos previos según la indole de la descentralización	252
67	— Consecuencias generales de orden jurídico	255
68	— Reglas generales	257
69	— Capacidad jurídica y gestión patrimonial	258

D. — Contralor sobre las entidades autárquicas

I — Caracteres generales

70	— Principios de contralor administrativo	265
71	— Contralor sobre las entidades autárquicas nacionales. Ley de contabilidad	268

II — Intervención administrativa

72	— Principios generales. Fundamento y extensión	270
73	— Diferencias entre contralor e intervención	271
74	— Diferencias entre intervención política e intervención administrativa	272

CAPÍTULO III

ADMINISTRACION NACIONAL

§ 1. — ADMINISTRACIÓN GENERAL

A. — División fundamental

75	— Gobierno federal. Materias de administración pública .	274
76	— Gobierno interior. Legislación general en materia civil, comercial, minera y penal	275
77	— Justicia. Causas regidas por leyes nacionales	277
78	— Relaciones exteriores	279
79	— Ejército y Marina	280
80	— Hacienda pública	281

B. — Administración de los territorios nacionales

- 81 — Caracteres políticos y administrativos. Sistema creado por la ley 284

§ 2. — ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

A. — El presidente de la República

I — CARACTERES DE LA INSTITUCIÓN

- 82 — Unidad administrativa en el Poder Ejecutivo 287

II — ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

a) De orden político

- 83 — Noción general 289
84 — Principales atribuciones de orden político o gubernativo 289

b) Atribuciones de orden administrativo

- 85 — Organización administrativa. Las atribuciones del Poder ejecutivo y las del Congreso 290
86 — División 292
87 — Organización administrativa y dirección de los servicios públicos y de las divisiones y dependencias administrativas 293
88 — Organismos 295
89 — La descentralización administrativa es atribución del Congreso 296
90 — El contralor sobre la administración nacional descentralizada 297
91 — Nombramiento y remoción de funcionarios y empleados 297
92 — Administración financiera 299
93 — Poderes relativos a la fuerza armada 300
94 — Jefe inmediato y local de la Capital Federal 302
95 — Concesión de jubilaciones y pensiones 303
96 — Policía general en jurisdicción nacional 304
97 — Patronato 305

III — ACTOS ADMINISTRATIVOS Y ACTOS DE ADMINISTRACIÓN

a) Examen general

98	— Decisiones generales. Reglamentos	306
99	— Decretos. Sus caracteres generales	307
100	— Decretos-leyes. Remisión	309
101	— Requerimiento de informes	311

b) Caracteres diferenciales de los actos administrativos del Poder ejecutivo

102	— Decisiones del Poder ejecutivo: decretos y resoluciones ministeriales	313
103	— Resoluciones ministeriales	314
104	— Decretos de administración activa. Diferencias de orden jurídico	316
105	— Revocación de decretos	317
106	— Régimen de la revocación	318

B. — Organización ministerial

I — LA INSTITUCIÓN MINISTERIAL

107	— Caracteres generales de orden constitucional	320
108	— Organos directivos. Consejos. Directorios. Remisión ..	322
109	— Funciones ministeriales	323

II — ORGANIZACIÓN MINISTERIAL

110	— Ley orgánica de ministerios	324
111	— División ministerial. Antecedentes	325

III — ATRIBUCIONES MINISTERIALES

112	— División. Acuerdos	326
113	— Atribuciones de los ministros. Carácter de la función ministerial. Ley 14.439	329
114	— Refrendo ministerial	336

IV — RESPONSABILIDAD

115	— Diversas clases de responsabilidad	337
116	— Responsabilidad política del presidente y sus ministros .	339
117	— Juicio político. Jurisdicción y procedimiento	340
118	— Carácter de la suspensión durante el juicio	341
119	— Hechos que generan responsabilidad	342
120	— Responsabilidad jurídica	344

C. — *Administración descentralizada*ENTIDADES AUTARQUICAS Y
ÓRGANOS DE RÉGIMEN ESPECIAL

121	— Variedad en el régimen legal	345
-----	--------------------------------------	-----

I — INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA

122	— Lineamiento general de la autarquía universitaria	347
123	— Las diversas universidades	355

II — INSTITUCIONES FINANCIERAS

124	— Banco Central de la República Argentina	357
125	— Banco de la Nación Argentina	362
126	— Banco Hipotecario Nacional	364
127	— Banco de Crédito Industrial Argentino	366
128	— Caja Nacional de Ahorro Postal	367

III — ENTIDADES DIVERSAS

129	— Dirección Nacional de la Energía	368
130	— Dirección Nacional de Vialidad	368
131	— Dirección de Parques Nacionales. Organización general	369
132	— Administración General de Obras Sanitarias de la Nación	370
133	— Corporación de Transportes	373

IV — INSTITUCIONES DE PREVISIÓN SOCIAL

134	— Instituto Nacional de Previsión Social	374
135	— Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones	374

V — INSTITUCIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO
Y ADMINISTRATIVO

- 136 — Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio 376
137 — Bancos municipales de Préstamos 377

VI — ENTIDADES DE CARÁCTER MIXTO

- 138 — Generalidades sobre su carácter jurídico 379
139 — Sociedad de Beneficencia de la Capital 383

CAPÍTULO IV

ADMINISTRACION PROVINCIAL

§ 1. — SISTEMA DE LA AUTONOMÍA PROVINCIAL

A. — Reglas constitucionales que definen el sistema

- 140 — Concepto de la autonomía provincial 388
141 — Limitación de los poderes locales 391
142 — Relaciones y cuestiones interprovinciales. Naturaleza
y límites 392

B. — Facultades exclusivas de las provincias

I — DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL

- 143 — Organización administrativa general 393
144 — Organización administrativo-financiera 394

II — FUNCIONES ESENCIALES DE ORDEN CONSTITUCIONAL

- 145 — Administración de justicia 394
146 — Educación primaria 395
147 — Régimen municipal 398

III — PODER DE POLICÍA

- 148 — Reglas generales en la Constitución 399
149 — Reglas jurisprudenciales 400
150 — Enumeración de materias de policía local 401

IV — SERVICIOS PÚBLICOS Y OBRAS PÚBLICAS

- 151 — Servicios públicos. Remisión 409
152 — Ferrocarriles y policía ferroviaria 409

C. — Funciones concurrentes de la Administración nacional y de la Administración provincial

153	— Poderes constitucionales de las provincias	411
154	— Gestión concurrente de intereses de orden económico y de progreso general	415
155	— La educación primaria	418
156	— Reglas jurisprudenciales sobre las atribuciones de las provincias	421

§ 2. — ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

A. — Gobernadores de provincia

I — RÉGIMEN INSTITUCIONAL

157	— Principios generales	422
158	— Los gobernadores como agentes naturales del gobierno federal	424

II — ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES

159	— De orden constitucional y administrativo	429
-----	--	-----

B. — Organización ministerial

160	— Ministros	430
-----	-------------------	-----

§ 3. — LAS PROVINCIAS Y EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN

A. — Sistema constitucional

161	— Principios generales	431
162	— Carácter jurídico de la intervención	433
163	— Dualidad de la función del interventor	437

B. — Régimen administrativo de la intervención

164	— Observación sobre el fundamento jurídico de la intervención	437
165	— Inalterabilidad del régimen jurídico fundamental. Personalidad de las provincias	439

CAPÍTULO V

ADMINISTRACION COMUNAL. FACULTADES
DE LAS COMUNAS

§ 1. — CARACTERES CONSTITUCIONALES

- 166 — Principios generales 445
 167 — Doble orden de funciones. Policía. Servicios públicos .. 448

§ 2. — ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES

- 168 — Régimen administrativo 448
 169 — Poder de policía comunal. Materias que comprende ... 452
 170 — Servicios públicos 453

CAPÍTULO VI

SERVICIOS PUBLICOS

§ 1. — PRINCIPIOS GENERALES

- 171 — Noción y caracteres del servicio público 457
 172 — Determinación del servicio público 459
 173 — Definición del servicio público y análisis de sus elementos constitutivos 462
 174 — Caracteres generales 467
 175 — Protección legal del usuario 468
 175^{bis} — Recursos jurisdiccionales 469
 175^{ter} — El servicio público y la descentralización 470

§ 2. — FORMAS JURÍDICAS DE PRESTACIÓN DE
SERVICIOS PÚBLICOS

A. — Monopolios

- 176 — Caracteres generales 471
 177 — Monopolio de derecho 475
 178 — Monopolio fiscal 477
 179 — Constitución de monopolios 477

B. — Concesiones

- 180 — Caracteres jurídicos esenciales de las concesiones 479
 181 — Autorización. Permiso. Licencia 483

C. — Las cooperativas de servicios públicos

- 182 — Nociones generales 485
 182^{bis} — Cooperativas de servicios públicos 487

D. — Empresas del Estado

- 183 — Observación general sobre el régimen administrativo .. 488
 183^{bis} — Lineamiento general. Contralor y presupuestos 489
 184 — Régimen financiero 494
 184^{bis} — Modificaciones introducidas por la ley 14.380 495

E. — Las sociedades de economía mixta y los servicios públicos

- 184^{ter} — Caracteres de orden jurídico y económico 499
 184^{quater} — Régimen legal de sociedades de economía mixta 503

§ 3. — LINEAMIENTO DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 185 — División general. Nacionales y provinciales 506
 186 — Competencia del Poder legislativo en los servicios públicos 508
 187 — Atribuciones del Poder administrador 509

§ 4. — RÉGIMEN Y POLICÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS**A. — Noción general**

- 188 — Concepto y fundamento de ese poder 510
 189 — La policía ferroviaria como aplicación específica del poder general de policía 512
 190 — Protección legal del pasajero y del cargador 514
 191 — Atribuciones administrativas sobre ferrocarriles 518

B. — Policía de los transportes por automotores

- 192 — Coordinación nacional. Normas generales 518
 192^{bis} — Sistema de coordinación en la Capital Federal 520

C. — Régimen legal del servicio de telégrafos

- 193 — Normas generales 522
 193^{bis} — Régimen legal del contrato entre el emisor y el Estado 523
 193^{ter} — Disposiciones sobre telégrafos de la Nación 524
 193^{quater} Radiotelegrafía 525

D. — Teléfonos y radiodifusión**I — TELÉFONOS**

- 194 — Sistema general 526
 194^{bis} — Régimen de la ley 12.971 530

II — RADIODIFUSIÓN

- 195 — Caracteres jurídicos del servicio de radiodifusión 532
 195^{bis} — Régimen legal de la radiodifusión y televisión 536

E. — Policía de navegación aérea

- 196 — Régimen jurídico de la aeronáutica 541
 196^{bis} — Antecedentes y reglamentación legal 543

F. — Policía de cabotaje

- 197 — Principios generales y régimen legal 546
 197^{bis} — Jurisdicción administrativa 548
 197^{ter} — Reforma del régimen de navegación de cabotaje 548

§ 5. — RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 198 — Advertencia y principios generales 549
 198^{bis} — Reglas de prestación 555
 198^{ter} — Limitaciones constitucionales expresas y virtuales 558
 199 — Determinación de los servicios públicos 563