

344
B43D

R.108

RAFAEL BIELSA

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

JAIME TOBON VILLEGAS
DONACION

DERECHO ADMINISTRATIVO

Sexta edición

TOMO I

*PRINCIPIOS GENERALES
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
SERVICIOS PUBLICOS*



LA LEY

SOCIEDAD ANÓNIMA EDITORA E IMPRESORA

BUENOS AIRES

1964

I N D I C E

Prefacio	I
Introducción	1

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 índole 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 PÚBLICOSA. — *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