

MIGUEL S. MARIENHOFF

Primer Premio Nacional de Derecho y Ciencias Políticas,
Premio "Bunge y Born" (Derecho).
Miembro de la Academia Nacional de Derecho y
Ciencias Sociales de Buenos Aires.
Miembro de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.
Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
Profesor Titular Emérito de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
Profesor Asociado Consulto de la Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires.
Vice Presidente de la Asociación Argentina de Ciencia Política.
Ex Procurador del Tesoro de la Nación.

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Obra laureada con el Primer Premio Nacional de Derecho y
Ciencias Políticas.

Tomo I

Teoría General

Tercera edición, actualizada

Prólogo del

Dr. BENJAMÍN VILLEGAS BASAVILBASO

Ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ex Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Profesor Honorario de Derecho Administrativo de la Facultad
de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional
de La Plata.

ABELEDON-PERROT

Buenos Aires

INDICE

Núm.		PÁG.
	Prólogo, del Dr. Benjamín Villegas Basavilbaso ..	1
	Dedicatoria	13
	Publicaciones del autor	15
	Bibliografía	19

TÍTULO PRIMERO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.	Introducción	33
2.	Las funciones del Estado. La pretendida "división de poderes"	34
3.	Administración: Noción conceptual	40
4.	<i>Continuación</i>	41
5.	<i>Continuación</i>	55
6.	Gobierno: noción conceptual	60
7.	La Administración en el Estado de policía y en el Estado de derecho	62
8.	El Fisco	65
9.	Límites a la actividad de la Administración: en interés privado y en interés público; por normas jurídicas y por normas no jurídicas	68
10.	<i>Continuación</i> . Planteo de Guicciardi: análisis del mismo	71
11.	La Administración en el sentido objetivo, subjetivo y formal. Criterio con que debe ser considerada	76
12.	La actividad administrativa desde el punto de vista técnico, jurídico y administrativo	79
13.	La Administración como supuesto poder público. Lo atinente al cuarto poder	81
14.	Ejecución y Administración	83
15.	CLASIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. Consideraciones generales	85
16.	A). <i>En razón de la naturaleza de las funciones</i>	85
17.	a) Administración activa	85
18.	b) Administración jurisdiccional	86
19.	c) Administración interna y externa	93
20.	d) Administración consultiva	94
21.	e) Administración reglada y discrecional	99
22.	f) Administración de contralor	103

NÚM.	PÁG.
23. B). <i>En razón de la estructura del órgano</i>	109
24. a) Administración burocrática	109
25. b) Administración colegiada	110
26. c) Administración autárquica	118
27. Actividad interorgánica de la Administración. Las relaciones interadministrativas	121

TÍTULO SEGUNDO

DERECHO ADMINISTRATIVO

Capítulo I

28. Noción conceptual. Diversos criterios propuestos ...	135
29. Derecho administrativo: rama autónoma del derecho público interno	142
30. Objeto y contenido del derecho administrativo. "Organización" y "funcionamiento" de la Administración Pública. Las "relaciones". El "contencioso administrativo"	144
31. El derecho administrativo es un derecho " <i>in fieri</i> " ..	150
32. Definición del derecho administrativo	151
33. Carácter del derecho administrativo en Argentina ..	152

Capítulo II

Relaciones del derecho administrativo

34. Principios generales	155
35. Lo atinente a la ciencia de la administración	156
36. <i>Relaciones con otras ramas del derecho:</i>	
a) Constitucional	161
37. b) Político	162
38. c) Internacional	163
39. d) Penal	164
40. e) Financiero	169
41. f) Procesal	171
42. g) Municipal	173
43. h) Civil	173
44. i) Comercial	184
45. j) Marítimo	186
46. k) Aeronáutico	188
47. l) Industrial	190
48. m) Minería	190
49. n) Eclesiástico	192

Núm.	PÁG.
49 bis. ñ) Militar	194
50. <i>Relaciones con ciencias no jurídicas:</i>	
a) Moral	195
51. b) Sociología	197
52. c) Economía política	197
53. d) Estadística	198

Capítulo III

Fuentes del derecho administrativo

A. GENERALIDADES

54. Noción de "fuente"	200
55. Las fuentes del "derecho administrativo"	202
56. Clasificación de las fuentes	203
57. Jerarquía de las fuentes. Su orden de prelación en derecho administrativo	204

B. DE LAS FUENTES EN PARTICULAR

58. Constitución	207
59. Ley. Concepto; especies. Formación de la ley: sanción, promulgación, publicación. Contenido de la ley. Reglamentación. Caracteres de la ley. Vigencia de la ley: especial y temporal; lo atinente a la retroactividad	208
60. <i>Continuación.</i> Leyes de presupuesto general del Estado que contienen normas extrañas al mismo: régimen y caracteres de las respectivas normas	222
61. <i>Continuación.</i> Leyes "administrativas" en particular. Carácter o naturaleza. Interpretación. Retroactividad. Pérdida de vigencia de las mismas: medios normales; "derogación orgánica" o "institucional". La derogación de la ley es instantánea y definitiva. Supuesto en que la norma abrogante sea a su vez derogada: situación de la norma originariamente derogada ...	226
62. Decreto-ley. Noción conceptual. Su situación respecto a la ley. Sólo puede ser dictado por el Ejecutivo "de facto". Oportunidad de su emanación y contenido del decreto-ley. Su vigencia temporal	231
63. Reglamentos. Noción conceptual. Principios generales	240
64. <i>Continuación.</i> El reglamento frente a la ley. Principios de ésta aplicables a aquél. Distinción entre ley y reglamento. Naturaleza jurídica del reglamento ...	242
65. <i>Continuación.</i> Potestad reglamentaria: su fundamento	246

NÚM.	PÁG.
66. <i>Continuación.</i> Clasificación de los reglamentos	247
67. <i>Continuación.</i> a) Reglamentos de ejecución. Noción conceptual. Fundamento positivo. Ambito del mismo	248
68. <i>Continuación.</i> b) Reglamentos autónomos, independientes o constitucionales. Noción conceptual. La "reserva de la Administración". Reglamento "autónomo" y "facultad discrecional"	249
68 bis. Efectiva existencia de la zona de "reserva de la Administración"	252
69. <i>Continuación.</i> c) Reglamentos delegados. Noción conceptual. El reglamento delegado en Argentina: doctrina y jurisprudencia. Terminología. La "subdelegación". Reglamentos delegados inconstitucionales	256
70. <i>Continuación.</i> d) Reglamentos de necesidad y urgencia. Noción conceptual. Fundamento jurídico. Autoridad de que proceden. Régimen jurídico. Obligatoriedad y eficacia del reglamento de necesidad y urgencia: lo relativo a su publicación; modalidad particular de ésta	263
71. <i>Continuación.</i> Límites de la potestad reglamentaria. Límites de cada especie de reglamento en particular. Límites generales a todas las especies de reglamentos: la "reserva de la ley"; la "no retroactividad" . .	267
72. Tratados	271
73. Analogía	276
74. Principios generales del derecho	280
75. Jurisprudencia	291
76. Doctrina	296
77. Costumbre	300
78. Equidad	308
79. Instrucciones y circulares (reglamentos internos) . .	311
80. Actos administrativos. Contratos administrativos . .	313
81. Decretos. Resoluciones	314
82. Normas jurídicas corporativas. El "estatuto autónomo"	316
83. Ordenanzas	317

Capítulo IV

Codificación del derecho administrativo

84. Noción conceptual de codificación y de código. Ventajas e inconvenientes de la codificación	321
---	-----

NÚM.	PÁG.
85. Controversia entre Thibaut y Savigny acerca de la conveniencia y oportunidad de la codificación civil en Alemania	325
86. La codificación del derecho administrativo en particular. La doctrina. ¿Es conveniente codificar el derecho administrativo? La cuestión en el derecho positivo extranjero	327
87. La codificación del derecho administrativo en la República Argentina	330
88. Movimiento argentino hacia la codificación del derecho administrativo: códigos y proyectos existentes	332

Capítulo V

El método en derecho administrativo

89. Noción. Principios generales	335
90. Diversidad metódica	336
91. a) Método exegético	336
92. b) Método sociológico	338
93. c) Método realista	339
94. d) Método jurídico	341
95. El método a utilizar en el derecho administrativo ...	344

TÍTULO TERCERO

LA PERSONALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO (Estado y Administración Pública)

Capítulo I

Principios generales

96. A qué personas se refiere. La "Administración Pública"; el "Estado". Lo atinente al "administrado"	347
97. Personalidad de la Administración Pública: a) como uno de los órganos esenciales del Estado; b) la Administración descentralizada, <i>lato sensu</i> . Lo atinente al "Poder" Legislativo y al "Poder" Judicial: contratos celebrados por ellos; controversias judiciales que se originen a su respecto	348

NÚM.	PÁG.
98. Generalidades sobre personas jurídicas	351
99. Las personas en el derecho administrativo. Personas jurídicas públicas: su diferencia con las personas jurídicas privadas. Personas de "interés" público. Criterios de distinción; solución adoptada	353
100. Clasificación de las personas jurídicas públicas: estatales y no estatales. Régimen jurídico de ambos tipos de entidades; consecuencias. Lo atinente a la Iglesia; otros supuestos. Clasificación de las personas jurídicas en el derecho argentino	367

Capítulo II

El Estado

101. Noción. El concepto de "Estado" comprende a la Nación y a las Provincias. Lo atinente a las municipalidades y a las entidades autárquicas institucionales	371
102. Personalidad del Estado. Teorías	372
103. <i>Continuación.</i> a) Teoría que opone los conceptos de Estado y de Nación	372
104. <i>Continuación.</i> b) Teoría que niega la personalidad del Estado	374
105. <i>Continuación.</i> c) Teoría restrictiva de la personalidad del Estado, o sea que la admite parcialmente ...	376
106. <i>Continuación.</i> d) Teoría que considera al Estado como personificación del orden jurídico total	377
107. <i>Continuación.</i> e) Teoría afirmativa de la personalidad del Estado. Lo atinente a la doble personalidad	378
108. El Fisco	381

Capítulo III

Entidades autárquicas

109. Noción conceptual. Consideraciones generales ...	384
110. Orígenes históricos de la institución autárquica	386
111. Soberanía, autonomía, autarquía, autarcía	386
112. Autarquía y descentralización. Diferencias	389
113. Autarquía y jerarquía	390

Núm.	PÁG.
114. Elementos de la autarquía. en qué consisten éstos. Supuestos oscuros en cuanto a si concurren o no los elementos pertinentes; solución. Consejo Nacional de Educación, Sociedad de Beneficencia de la Capital, Dirección Nacional de Aduanas	391
115. División de las entidades autárquicas: territoriales e institucionales. Descentralización por región y por servicios. La "región": advertencia	395
116. Clasificación	397
117. Caracteres de la autarquía	398
118. Creación del ente. ¿Ley o decreto? La constitucionalidad de las entidades autárquicas institucionales ..	399
119. <i>Continuación</i> . Creación del ente	413
120. <i>Continuación</i> . Creación del ente. Disposición de la ley de contabilidad de la Nación. Ineficacia de tal disposición	414
121. <i>Continuación</i> . Creación del ente: conclusión	416
122. Estructura del órgano gestor de la entidad. ¿Unipersonal o colegiado?	417
123. <i>Modificación</i> del "status" del ente	418
124. <i>Extinción</i> de la entidad autárquica	418
125. Régimen jurídico de las entidades autárquicas. La cuestión en nuestro país	419
125 bis. Las entidades autárquicas y las empresas del Estado ¿pueden " <i>transar</i> " las cuestiones que les afecten?	420
125 ter. ¿Pueden las entidades autárquicas y las empresas del Estado someter a " <i>arbitraje</i> " sus querellas o disensiones?	422
126. Control sobre las entidades autárquicas. Legitimidad y oportunidad. Límites de dicho control	424
127. <i>Continuación</i> . Control sobre las entidades autárquicas. El recurso jerárquico contra actos de dichas entidades	428
127 bis. <i>Continuación</i> . Control sobre las entidades autárquicas. La Procuración del Tesoro de la Nación y el control sobre los actos de las entidades autárquicas institucionales	433
128. Responsabilidad de la entidad autárquica. Supuesto de imposibilidad de pago por insuficiencia de activo; deudor subsidiario	440

NÚM.	PÁG.
129. La entidad autárquica en la esfera contenciosa: cuestiones atinentes a ella. Competencia judicial. Tercera instancia. Ley de demandas contra la Nación. El contencioso interadministrativo	443

Capítulo IV

Empresas del Estado

130. Consideraciones generales. Noción conceptual	449
131. Condición jurídica. Observación fundamental. Las empresas del Estado no deben ser creadas con carácter de entidades autárquicas	451
132. Empresas nacionalizadas	456
133. Empresas del Estado y actividades comerciales o industriales del Estado. Diferencia con los particulares o administrados que realizan similares actividades ..	457
134. Clasificación de las empresas del Estado	459
135. Las empresas del Estado y la calidad de comerciante. El "comerciante público"	460
136. Régimen jurídico. Derecho que las rige. Registro Público de Comercio. Quiebra. Celebración de contratos	461
137. <i>Continuación.</i> Régimen jurídico. Titularidad de los bienes	464
138. <i>Continuación.</i> Régimen jurídico. Situación legal del personal de las empresas del Estado. Derecho que le rige: distinciones a efectuar. Lo atinente al fuero judicial en casos litigiosos. Conflictos laborales o de trabajo: ley aplicable. El "juicio de responsabilidad": distinciones a efectuar	465
139. <i>Continuación.</i> Régimen jurídico. "Creación" del ente. ¿A quién le corresponde tal creación?	468
140. <i>Continuación.</i> Régimen jurídico. "Extinción" de la empresa	470
141. Control sobre las empresas del Estado. "Control administrativo", "control jerárquico"; "recurso jerárquico"	470
142. Fiscalización financiera y contable de las empresas del Estado. Carácter que deben reunir las normas pertinentes	473
143. Las empresas del Estado ¿pueden "transar" y someter a "árbitros" sus cuestiones? Remisión	476
144. Situación de los "terceros": usuarios; acreedores ..	476

Capítulo V

Sociedades de economía mixta

NÚM.	PÁG.
145. Noción conceptual	479
146. Empresa del Estado y sociedad de economía mixta: diferencias	480
147. Razón del estudio de la sociedad de economía mixta en la presente obra	481
148. ¿Es plausible la participación del Estado en estas entidades?	482
149. Antecedentes históricos	483
150. Actividades que justifican la creación de sociedades de economía mixta	484
151. El aporte estatal. En qué puede consistir	484
152. Creación de la sociedad. ¿Quién puede crearla? ¿Se requiere una "ley formal" para ello?	485
153. Condición legal de la entidad	488
154. Derecho que las rige. Formas que puede asumir el ente	491
155. Régimen jurídico del ente. El personal de la sociedad de economía mixta. Sus actos o decisiones. Organización administrativa de la entidad: tendencia actual; la cuestión en nuestro país. Estructura del ente: sociedad anónima, sociedad cooperativa	493
156. Control sobre la sociedad de economía mixta. Sus especies	495
157. Los representantes estatales dentro de la sociedad de economía mixta. Situación jurídica de los mismos; lo atinente a su responsabilidad	496
158. Disolución de la sociedad. Lo relacionado con la quiebra	500
159. Responsabilidad de los socios que integran la sociedad de economía mixta: a) del Estado: límite legal; b) de las personas particulares	501

Capítulo VI

*Otras personas que se mencionan en derecho administrativo**(Región; Ente Paraestatal; Corporación; Consorcio)*

160. ¿Trátase efectivamente de categorías especiales de "personas"? Discriminación a efectuar	503
---	-----

Núm.	Pág.
161. "REGIÓN". Derecho extranjero. Derecho argentino. Advertencia	504
162. "ENTE PARAESTATAL". Noción conceptual. Condición legal. Intrascendencia jurídica del concepto	505
163. "CORPORACIÓN". Noción conceptual. Condición legal. Régimen jurídico	507
164. "CONSORCIO". Consideraciones generales. Antecedentes. Noción conceptual. Condición legal. Diferencia con "corporación"	508

TÍTULO CUARTO

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo I

Principios generales

165. Planteamiento de la cuestión. Noción conceptual ..	511
166. Distintas formas de expresarse la actividad administrativa	512
167. Potestad para dictar normas sobre "organización administrativa". ¿A quién le compete, constitucionalmente?	512

Capítulo II

Los órganos de la Administración Pública

Sección 1ª

Consideraciones generales

168. Razón de su estudio	516
169. Teoría del órgano	517
170. Órgano: noción conceptual	519
171. La "personalidad" del órgano. Lo atinente a la actividad "interorgánica" y a la relación "interadministrativa"	520
172. Clasificación de los órganos	521

Sección 2ª

De los órganos administrativos en particular

173. Órgano presidencial. Naturaleza jurídica. Atribuciones; la "zona de reserva de la Administración"	522
--	-----

NÚM.		PÁG.
174.	<i>Organo ministerial</i> . Consideraciones generales. Antecedentes. Atribuciones. Ley de organización de los ministerios. Los "secretarios de Estado". Naturaleza jurídica del órgano ministerial	524
175.	<i>Organo gobernación</i> . El "gobernador" en las provincias. Su calidad de agente natural del gobierno federal	526
176.	<i>Organo municipal</i> . a) Municipalidades de provincias; b) Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Los órganos de las municipalidades	529
177.	<i>Organo intervención</i> . Dos especies de esos órganos: intervención "política"; intervención "administrativa". Naturaleza del órgano. El "acto" que dispone la intervención. El interventor: designación; funciones; facultades; "competencia" del mismo. Doble orden de funciones del interventor político. La intervención federal y la remoción y nombramiento de jueces. Lo atinente a la responsabilidad del interventor federal	534
178.	<i>Organo "territorio nacional"</i> . Su condición jurídica. Fundamento positivo del órgano "territorio nacional". Provincialización de territorios. Derechos y deberes de las nuevas provincias. El procedimiento de la "consulta" en el orden judicial de los territorios nacionales: carácter y alcance jurídico de la aprobación de los procedimientos recibidos en consulta. Resultados institucionales de la "consulta"	542
179.	<i>Organo "autárquico"</i> . Ubicación del tema. Remisión	545
180.	<i>Organo "eclesiástico"</i> . Su estudio no corresponde al derecho administrativo. La cuestión en nuestro país	546
181.	<i>Organo "castrense"</i> : fuerzas armadas (ejército, armada nacional, aeronáutica militar). Fundamento racional de su existencia. Fundamento positivo. Naturaleza jurídica	547
182.	<i>Continuación</i> . Organo castrense. La disciplina militar. Su verdadera esencia y alcance	550
183.	<i>Continuación</i> . Organo castrense. La "justicia" militar (fuerzas armadas). Fundamento constitucional de la misma. Naturaleza de ella. Legislación vigente..	553

NÚM.	PÁG.
184. <i>Continuación.</i> Organó castrense. Problemas esenciales que suscita la justicia militar: a) caducidad de la jurisdicción y competencia de los tribunales y comisiones de honor por transcurso exagerado de los términos pertinentes; b) prescripción de la acción punitiva por hechos y actos cuyo juzgamiento les compete a los tribunales y comisiones de honor	558

Capítulo III

Competencia

185. Consideraciones generales. Noción conceptual de competencia	569
186. Origen de la institución " <i>competencia</i> "	570
187. Naturaleza jurídica de la " <i>competencia</i> ". No constituye un derecho subjetivo	571
188. Capacidad y competencia. Analogía y diferencias .	572
189. Principios básicos o esenciales en materia de competencia	573
190. Avocación y delegación de competencia. Noción conceptual. Problemas que suscitan	575
191. La competencia y la "intervención" al órgano. Sustitución del funcionario	582
192. La competencia y la suplencia	582
193. Violación de las normas sobre competencia; efectos o consecuencias. Clases de "incompetencia". La incompetencia no puede suplirse aplicando la teoría del funcionario " <i>de facto</i> "	583
194. Clasificación de la competencia	585
195. Determinación de la competencia. Imputación o distribución de funciones. El instrumento jurídico necesario	586
196. Cuestiones o conflictos de competencia. Cuándo se producen. Clases de conflictos. Autoridad competente para dirimir los distintos casos. Naturaleza de los conflictos de competencia	588

Capítulo IV

Jerarquía

Núm.		PÁG.
197.	Consideraciones generales. Noción conceptual	591
198.	Origen de la jerarquía	592
199.	Naturaleza de la jerarquía	592
200.	Poder jerárquico o poder de mando. Contenido de la relación jerárquica. Poderes del superior	593
201.	Deberes del inferior en el ordenamiento jerárquico. Subordinación. La obediencia	595
202.	Funcionarios sobre los que se ejerce el poder jerárquico. Agentes excluidos de dicho poder	598
203.	Líneas y grados en el orden jerárquico	600
204.	Clasificación de la jerarquía	601

Capítulo V

Potestades administrativas

205.	Noción conceptual	603
206.	"Potestad" y "poder". "Potestad" y "derecho". Diferencias	603
207.	Las diferentes potestades administrativas	604
208.	Potestad reglamentaria. Remisión. ¿La potestad reglamentaria es propia del Poder Ejecutivo, o la ejerce por una delegación del Poder Legislativo?	604
209.	Potestad imperativa o de mando: reglada y discrecional	605
210.	Potestad ejecutiva o de gestión	607
211.	Potestad jurisdiccional	607
212.	Potestad sancionadora: correctiva y disciplinaria. Fundamento. Naturaleza jurídica. Contenido. El ejercicio de la potestad "disciplinaria" y la subsistencia actual de la relación de empleo público; crítica	608

Capítulo VI

Centralización y descentralización

213.	Noción conceptual	611
214.	Facultad para disponer la descentralización. ¿A quién le compete constitucionalmente en nuestro país? Instrumento jurídico de la descentralización ¿ley o decreto? Descentralización de funciones y de-	

Núm.		PÁG.
	legación de competencia. La mera imputación de funciones dentro del orden administrativo. Disposición de la ley de contabilidad de la Nación: su ineficacia jurídica	613
215.	Centralización y descentralización "administrativa" y "política". Centralización y descentralización "judicial"	617
216.	Formas de la descentralización. La desconcentración	618
217.	Aspectos o variantes que pueden ofrecer la centralización y la descentralización	619
218.	Ventajas e inconvenientes de la centralización y de la descentralización. Criterio a seguir	620
219.	Limites de la descentralización administrativa	623

Capítulo VII

El control o la fiscalización en la Administración Pública

(Controles internos)

Sección 1ª

Principios generales

220.	Consideración general. Objeto del control o de la fiscalización en la Administración Pública. Control de "legalidad" y control contable o financiero	625
221.	Modalidad y alcance del control o de la fiscalización en la Administración. Medios de ejercicio del poder fiscalizador	626
222.	Soporte, positivo o racional, de los medios jurídicos de control o de fiscalización	626
223.	Los "recursos" en el procedimiento administrativo no requieren ser establecidos por ley formal. El decreto y el reglamento. Recursos implícitos	627
224.	Los "recursos" que instituyen las normas sobre trámite o procedimiento administrativo, no se dan precisamente a favor de la Administración Pública, sino principalmente a favor de los administrados	628

Núm.	Pág.
225. El ejercicio del poder de control o de fiscalización no requiere subordinación del órgano controlado al órgano controlante. Control de un órgano jerárquicamente inferior a un órgano superior. Control entre órganos de igual rango	629
226. Clasificación del control o de la fiscalización en la Administración	631

Sección 2ª

De los medios de control o fiscalización en particular

Parte Primera

227. Control preventivo y control represivo. Concepto. Casos que respectivamente comprenden	633
228. La "vigilancia". Es un "derecho-deber". Manifestaciones prácticas de su ejercicio. Procede incluso respecto a ciertos organismos con personalidad. Naturaleza de la "vigilancia" como tipo de control. Límites del control por "vigilancia"	634
229. La "autorización". Noción conceptual. Efectos jurídicos. Ambito de vigencia. Alcance de la decisión del órgano de control; carácter declarativo; el órgano controlado. La autoridad controlante no procede de "oficio". No hay aquí acto "complejo": consecuencias. Fundamento jurídico positivo de la autorización. Deber de expedirse de parte del órgano de control. Revocación del acto de "autorización" y del acto autorizado. Responsabilidad del órgano controlante y del órgano controlado	636
230. La "aprobación". Noción conceptual. Su autonomía respecto a la autorización. Indebido uso de otros vocablos para referirse a la aprobación. Comprende la legitimidad y la oportunidad. Ambito de aplicación. Puede referirse a actos de órganos administrativos o de personas particulares. Es meramente declarativa. No se otorga de oficio. No constituye un acto complejo: consecuencias. Fundamento jurídico positivo de la aprobación. Efectos que derivan de ella. Alcance de la decisión del órgano de control. Deber de	

Núm.		PÁG.
	expedirse de este último. Revocación del acto de "aprobación" y del acto aprobado: distintos supuestos. Responsabilidad del órgano controlado y del órgano controlante	646
231.	El " <i>visto-bueno</i> ". Noción conceptual. Su diferencia con la "aprobación". Principios que le son aplicables	656
232.	La " <i>suspensión</i> " del acto administrativo. Noción conceptual. Su naturaleza como especie de control. Advertencia respecto a la acción de amparo y a las medidas de no innovar. Procede excepcionalmente: casos en que procede; criterios al respecto. Lo atinente a los límites de la suspensión. Efectos " <i>ex nunc</i> ". Suspensión a favor del Estado y a favor de los administrados	657
233.	La " <i>intervención</i> " al órgano. Su naturaleza como tipo de control. Su procedencia no requiere norma expresa. Cuándo procede la intervención. Cómo se dispone la intervención. Organos susceptibles de ser intervenidos	664

Parte Segunda

De los "recursos"

A.

Principios generales

234.	Noción conceptual de "recurso" administrativo. Ambito del mismo. " <i>Legitimatío ad causam activa</i> " ..	671
235.	Los recursos administrativos constituyen medios de control en la Administración	671
236.	Hay recursos reglados y recursos no reglados. Consecuencia	672
237.	Las " <i>formas</i> " en el trámite de los recursos administrativos. El " <i>debido proceso legal</i> ". La errónea calificación del recurso deducido. Publicidad de las actuaciones. Prueba. Otros requisitos	673
238.	Los "recursos" en el procedimiento administrativo no requieren ser establecidos por ley formal. El decreto y el reglamento. Recursos implícitos. Remisión	676

NÚM.	PÁG.
239. Los "recursos" instituidos por las normas sobre trámite o procedimiento administrativo, no se dan precisamente a favor de la Administración Pública, sino principalmente a favor de los administrados. Remisión	677
240. Naturaleza de la decisión administrativa que resuelve recursos administrativos. Importancia de la cuestión. Recursos reglados y recursos no reglados	677

B.

Recursos no reglados

241. Existencia de recursos administrativos no reglados. Su fundamento positivo. Formalidades que deben respetarse inexcusablemente	681
242. Recurso de revocatoria. Noción conceptual. Denominaciones. Distinción con el recurso de revocatoria reglado. Plazo para deducirlo. Objeto o alcance del recurso	682
243. Recurso de mera apelación jerárquica. Noción conceptual. Su diferencia con el recurso jerárquico. Plazo para deducirlo. Objeto o alcance del recurso. Apelación jerárquica por vía de queja. Naturaleza de la "decisión" en el recurso de "mera apelación jerárquica". ¿El "recurso jerárquico", al ser instituido, reemplaza y sustituye al de mera apelación jerárquica, o subsisten ambos simultáneamente?	685

C.

Recurso reglado

El recurso jerárquico

244. Noción conceptual	688
245. Su fundamento racional y positivo	689
246. Naturaleza de este recurso	691
247. El "recurso jerárquico" <i>stricto sensu</i> y la "mera apelación jerárquica". Analogías y diferencias	691
248. ¿A qué Poder u órgano estatal le corresponde instituir orgánicamente el recurso jerárquico?	692

Núm.	Pág.
249. ¿Pueden prohibirse o suprimirse "totalmente" la mera apelación jerárquica o el recurso jerárquico? ¿Puede "limitarse" su ejercicio? Distintos supuestos	694
250. ¿Puede el superior jerárquico "avocarse" el conocimiento y decisión de un recurso jerárquico?	696
251. El recurso jerárquico en el orden nacional. Disposiciones que le rigen	697
252. Requisitos para su procedencia. Consideración general	698
253. <i>Continuación.</i> Requisitos para su procedencia. a) <i>En cuanto al órgano emisor del acto:</i> 1º debe tratarse de un órgano estatal "stricto sensu"; 2º el órgano debe pertenecer a la administración "civil" del Estado. Lo atinente a la administración "castrense"; caso de excepción; 3º no debe tratarse de actos del propio Poder Ejecutivo (órgano presidencial). Recursos admisibles en este caso. Decisiones de "Ministros" y "Secretarios de Estado"; 4º actos de la autoridad "policial": procedencia del recurso jerárquico. Excepción a tal principio. Los actos referentes a derechos de índole "política", el recurso jerárquico y lo atinente al recurso extraordinario de inconstitucionalidad; 5º las entidades autárquicas institucionales y el recurso jerárquico; 6º las Universidades Nacionales y el recurso jerárquico; 7º órganos administrativos que ejercen funciones de tipo "jurisdiccional"; 8º órganos consultivos; 9º las "empresas del Estado" y el recurso jerárquico	698
254. <i>Continuación.</i> Requisitos para su procedencia. b) <i>En cuanto al acto en sí mismo:</i> 1º debe tratarse de un acto administrativo "stricto sensu". Lo atinente a las "instrucciones" y "circulares" administrativas; 2º no debe tratarse de simples medidas preparatorias, ni de meros informes administrativos. Noción conceptual de medidas "preparatorias"; 3º lo atinente a los actos de "gobierno"; 4º actos administrativos referentes a derecho de substancia "política"; 5º actos administrativos emitidos en ejercicio de una actividad "discrecional". La discrecionalidad "técnica"	710
255. <i>Continuación.</i> Requisitos para su procedencia. c) <i>En cuanto al recurrente.</i> Personas que pueden promover el recurso. Titularidad de derechos subjetivos o intereses legítimos	716

Núm.	Pág.
256. <i>Continuación.</i> Requisitos para su procedencia. d) <i>En cuanto al procedimiento para impugnar el acto recurrido.</i> Inexistencia de otra vía legal	717
257. <i>Ambito o alcance del recurso: la legitimidad y la oportunidad.</i> La cuestión con referencia a las entidades autárquicas	718
258. El recurso jerárquico y las entidades autárquicas. Antecedentes de la cuestión en nuestro país. <i>Ambito o alcance del recurso</i>	719
259. <i>Trámite del recurso.</i> Trascendencia del correcto trámite	720
260. <i>Continuación.</i> Trámite del recurso. El escrito de presentación. Contenido del mismo. Análisis de las exigencias reglamentarias. Actuación por mandatario. Recursos promovidos por menores	720
261. <i>Continuación.</i> Trámite del recurso. La revocatoria previa. No es necesaria actualmente de acuerdo al decreto nº 1759/72. La cuestión en el anterior decreto 7520/44. Supuestos en que ella era necesaria y supuestos en que no lo era. Ante qué autoridad debía promoverse la revocatoria y quién debía resolverla. Plazo para promoverla. ¿Podía hacerse uso "voluntario" del pedido de revocatoria, cuando la norma excluía la "obligación" de hacerlo? En este último supuesto ¿corría el plazo para deducir el recurso jerárquico?	722
262. <i>Continuación.</i> Trámite del recurso. Dónde debe presentarse el escrito de interposición del recurso	728
263. <i>Continuación.</i> Trámite del recurso. Plazo para interponer el recurso. Distintos supuestos. Recurso jerárquico deducido "antes" del plazo y "después" de éste. Casos a considerar. Computación de los plazos	728
264. <i>Continuación.</i> Trámite del recurso. ¿Puede promoverse el recurso jerárquico por vía de "queja" o de "hecho"? Principio general; excepciones. Ante quién debe ser promovido el recurso jerárquico de "hecho". Justificación jurídica de la existencia de este recurso	735
265. <i>Continuación.</i> Trámite del recurso. Remisión de las respectivas actuaciones y antecedentes al superior jerárquico	738
266. <i>Continuación.</i> Trámite del recurso. Apertura a prueba: quién debe ordenarla. Producción y recepción de	

NÚM.	PÁG.
	la prueba. Duración del período probatorio. Otras cuestiones 738
267.	<i>Continuación.</i> Trámite del recurso. Presentación de alegato 740
268.	<i>Continuación.</i> Trámite del recurso. Dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos 740
269.	<i>Continuación.</i> Trámite del recurso. La intervención del Procurador del Tesoro de la Nación. Casos en que procede 740
270.	El trámite del recurso jerárquico y las reglas del "debido proceso legal". La "publicidad" de las actuaciones 741
271.	Criterio liberal de la Administración Pública acerca del cumplimiento de las "formalidades" exigidas en las normas vigentes. La Procuración del Tesoro de la Nación 742
272.	La "decisión" en el recurso jerárquico. Cuestiones a analizar 744
273.	<i>Continuación.</i> La "decisión" en el recurso jerárquico. Autoridad u órgano a quien le corresponde decidir este recurso. Lo atinente a los Ministros y Secretarios de Estado. Decreto y resolución 744
274.	<i>Continuación.</i> La "decisión" en el recurso jerárquico. Efectos de ella. Administración centralizada y Administración descentralizada. Distintos supuestos. Fuerza ejecutoria 746
275.	<i>Continuación.</i> La "decisión" en el recurso jerárquico. Naturaleza jurídica de la decisión 749
276.	El "silencio" de la Administración y la decisión del recurso jerárquico. La Administración tiene un deber jurídico de "decidir" el recurso jerárquico. Los textos legales vigentes en la actualidad 750
277.	La "reformatio in peius" y la decisión en el recurso jerárquico 756
278.	La "suspensión" de la "decisión" recaída en el recurso jerárquico y del "acto administrativo" impugnado. Distintos supuestos 762
279.	<i>Recurso de "revisión"</i> respecto a la "decisión" del Poder Ejecutivo. Su procedencia. El actual recurso de "aclaratorias" 764
280.	El recurso "extraordinario de inconstitucionalidad" respecto a la "decisión" del Poder Ejecutivo recaída en el recurso jerárquico 767

NÚM.	PÁG.
281. Rechazo del recurso jerárquico y ley de demandas contra la Nación. Lo atinente a la reclamación administración previa. Acción directa ante la justicia	770
282. Plazo para ocurrir ante la justicia, demandando a la Nación, en mérito al rechazo del recurso jerárquico	771
283. El rechazo del recurso jerárquico y la eventual responsabilidad del recurrente	773
284. Juicio crítico acerca del actual régimen normativo sobre recurso jerárquico en el orden nacional	774

PARTE TERCERA

CONTROLES JUDICIALES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(Controles externos)

285. Aclaración fundamental. Razón del estudio de dichos tipos de control en esta obra	779
286. <i>Acción popular</i> . Noción conceptual. Caracteres. La cuestión en el derecho argentino	779
287. <i>Acción de amparo</i>	781
288. <i>Recurso extraordinario de inconstitucionalidad</i>	781