INDICE

Núm.		Pág.
	Prólogo, del Dr. Benjamín Villegas Basavilbaso ...	7
	Dedicatoria ...	15
	Bibliografía ...	21

TÍTULO PRIMERO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.	Introducción ...	35
2.	Las funciones del Estado. La pretendida "división de poderes" ...	36
3.	Administración: Noción conceptual ...	42
4.	*Continuación* ...	44
5.	*Continuación* ...	56
6.	Gobierno: noción conceptual ...	61
7.	La Administración en el Estado de policía y en el Estado de derecho ...	63
8.	El Fisco ...	66
9.	Límites a la actividad de la Administración: en interés privado y en interés público; por normas jurídicas y por normas no jurídicas ...	69
10.	*Continuación*. Planteo de Guicciardi: análisis del mismo ...	72
11.	La Administración en el sentido objetivo, subjetivo y formal. Criterio con que debe ser considerada ...	77
12.	La actividad administrativa desde el punto de vista técnico, jurídico y administrativo ...	80
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). *En razón de la naturaleza de las funciones* ...	86
17.	a) Administración activa ...	86
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). *En razón de la estructura del órgano* 108
24. a) Administración burocrática 108
25. b) Administración colegiada 109
26. c) Administración autárquica 117
27. Actividad interorgánica de la Administración. Las relaciones interadministrativas 120

TÍTULO SEGUNDO

DERECHO ADMINISTRATIVO

Capítulo I

28. Noción conceptual. Diversos criterios propuestos ... 133
29. Derecho administrativo: rama autónoma del derecho público interno 140
30. Objeto y contenido del derecho administrativo. "Organización" y "funcionamiento" de la Administración Pública. Las "relaciones". El "contencioso administrativo" 142
31. El derecho administrativo es un derecho *"in fieri"* .. 147
32. Definición del derecho administrativo 148
33. Carácter del derecho administrativo en Argentina .. 149

Capítulo II

Relaciones del derecho administrativo

34. Principios generales 151
35. Lo atinente a la ciencia de la administración 152
36. *Relaciones con otras ramas del derecho:*
a) Constitucional 157
37. b) Político 159
38. c) Internacional 159
39. d) Penal 161
40. e) Financiero 166
41. f) Procesal 168
42. g) Municipal 169
43. h) Civil 169
44. i) Comercial 179
45. j) Marítimo 181
46. k) Aeronáutico 183
47. l) Industrial 184
48. m) Minería 185
49. n) Eclesiástico 186

NÚM. PÁG.

49 bis. ñ) Militar 188
50. *Relaciones con ciencias no jurídicas:*
a) Moral 189
51. b) Sociología 191
52. c) Economía política 191
53. d) Estadística 191

Capítulo III

Fuentes del derecho administrativo

A. GENERALIDADES

54. Noción de *"fuente"* 194
55. Las fuentes del *"derecho administrativo"* 196
56. Clasificación de las fuentes 196
57. Jerarquía de las fuentes. Su orden de prelación en derecho administrativo 198

B. DE LAS FUENTES EN PARTICULAR

58. Constitución 200
59. Ley. Concepto; especies. Formación de la ley: sanción, promulgación, publicación. Contenido de la ley. Reglamentación. Caracteres de la ley. Vigencia de la ley: espacial y temporal; lo atinente a la retroactividad 202
60. *Continuación.* Leyes de presupuesto general del Estado que contienen normas extrañas al mismo: régimen y caracteres de las respectivas normas 215
61. *Continuación.* 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 ... 219
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 224
63. Reglamentos. Noción conceptual. Principios generales 232
64. *Continuación.* El reglamento frente a la ley. Principios de ésta aplicables a aquél. Distinción entre ley y reglamento. Naturaleza jurídica del reglamento ... 234
65. *Continuación.* Potestad reglamentaria: su fundamento 238

NÚM. PÁG.

66. *Continuación*. Clasificación de los reglamentos 239
67. *Continuación*. a) Reglamentos de ejecución. Noción conceptual. Fundamento positivo. Ambito del mismo 240
68. *Continuación*. b) Reglamentos autónomos, independientes o constitucionales. Noción conceptual. La *"reserva de la Administración"*. Reglamento "autónomo" y "facultad discrecional" 241
68 bis. Efectiva existencia de la zona de *"reserva de la Administración"* 244
69. *Continuación*. c) Reglamentos delegados. Noción conceptual. El reglamento delegado en Argentina: doctrina y jurisprudencia. Terminología. La *"subdelegación"*. Reglamentos delegados inconstitucionales 247
70. *Continuación*. 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 254
71. *Continuación*. 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"* .. 258
72. Tratados 262
73. Analogía 266
74. Principios generales del derecho 270
75. Jurisprudencia 280
76. Doctrina 285
77. Costumbre 289
78. Equidad 297
79. Instrucciones y circulares (reglamentos internos) .. 300
80. Actos administrativos. Contratos administrativos .. 302
81. Decretos. Resoluciones 304
82. Normas jurídicas corporativas. El "estatuto autónomo" 305
83. Ordenanzas 307

Capítulo IV

Codificación del derecho administrativo

84. Noción conceptual de codificación y de código. Ventajas e inconvenientes de la codificación 309

NÚM. PÁG.

85. Controversia entre Thibaut y Savigny acerca de la conveniencia y oportunidad de la codificación civil en Alemania 311
86. La codificación del derecho administrativo en particular. La doctrina. ¿Es conveniente codificar el derecho administrativo? La cuestión en el derecho positivo extranjero 314
87. La codificación del derecho administrativo en la República Argentina 318
88. Movimiento argentino hacia la codificación del derecho administrativo: códigos y proyectos existentes 320

Capítulo V

El método en derecho administrativo

89. Noción. Principios generales 323
90. Diversidad metódica 324
91. a) Método exegético 324
92. b) Método sociológico 325
93. c) Método realista 326
94. d) Método jurídico 328
95. El método a utilizar en el derecho administrativo ... 331

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"* 333
97. Personalidad de la Administración Pública: a) como uno de los órganos esenciales del Estado; b) la Administración descentralizada, *lato sensu*. Lo atinente al "Poder" Legislativo y al "Poder" Judicial: contratos celebrados por ellos; controversias judiciales que se originen a su respecto 334

NÚM. PÁG.

98. Generalidades sobre personas jurídicas 337
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 339
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 352

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 355
102. Personalidad del Estado. Teorías 356
103. *Continuación.* a) Teoría que opone los conceptos de Estado y de Nación 356
104. *Continuación.* b) Teoría que niega la personalidad del Estado 358
105. *Continuación.* c) Teoría restrictiva de la personalidad del Estado, o sea que la admite parcialmente ... 360
106. *Continuación.* d) Teoría que considera al Estado como personificación del orden jurídico total 362
107. *Continuación.* e) Teoría afirmativa de la personalidal del Estado. Lo atinente a la doble personalidad 362
108. El Fisco 366

Capítulo III

Entidades autárquicas

109. Noción conceptual. Consideraciones generales 368
110. Orígenes históricos de la institución autárquica 370
111. Soberanía, autonomía autarquía, autarcia 370
112. Autarquía y descentralización. Diferencias 373
113. Autarquía y jerarquía 374

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 375
115. División de las entidades autárquicas: territoriales e institucionales. Descentralización por región y por servicios. La *"región"*: advertencia 379
116. Clasificación 380
117. Caracteres de la autarquía 381
118. *Creación* del ente. ¿Ley o decreto? La constitucionalidad de las entidades autárquicas institucionales ... 382
119. *Continuación.* Creación del ente 395
120. *Continuación.* Creación del ente. Diposición de la ley de contabilidad de la Nación. Ineficacia de tal disposición 396
121. *Continuación.* Creación del ente: conclusión 397
122. Estructura del órgano gestor de la entidad. ¿Unipersonal o colegiado? 398
123. *Modificación* del "status" del ente 399
124. *Extinción* de la entidad autárquica 399
125. Régimen jurídico de las entidades autárquicas. La cuestión en nuestro país 400
125 bis. Las entidades autárquicas y las empresas del Estado ¿pueden *"transar"* las cuestiones que les afecten? 401
125 ter. ¿Pueden las entidades autárquicas y las empresas del Estado someter a *"arbitraje"* sus querellas o disensiones? 403
126. Control sobre las entidades autárquicas. Legitimidad y oportunidad. Límites de dicho control 405
127. *Continuación.* Control sobre las entidades autárquicas. El recurso jerárquico contra actos de dichas entidades 409
127 bis. *Continuación.* Control sobre las entidades autárquicas. La Procuración del Tesoro de la Nación y el control sobre los actos de las entidades autárquicas institucionales 413
128. Responsabilidad de la entidad autárquica. Supuesto de imposibilidad de pago por insuficiencia de activo; deudor subsidiario 420

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 422

Capítulo IV

Empresas del Estado

130. Consideraciones generales. Noción conceptual 429
131. Condición jurídica. Observación fundamental. Las empresas del Estado no deben ser creadas con carácter de entidades autárquicas 431
132. Empresas nacionalizadas 435
133. Empresas del Estado y actividades comerciales o industriales del Estado. Diferencia con los particulares o administrados que realizan similares actividades .. 436
134. Clasificación de las empresas del Estado 438
135. Las empresas del Estado y la calidad de comerciante. El *"comerciante público"* 439
136. Régimen jurídico. Derecho que las rige. Registro Público de Comercio. Quiebra. Celebración de contratos 441
137. *Continuación*. Régimen jurídico. Titularidad de los bienes 443
138. *Continuación*. 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 444
139. *Continuación*. Régimen jurídico. *"Creación"* del ente. ¿A quién le corresponde tal creación? 447
140. *Continuación*. Régimen jurídico. *"Extinción"* de la empresa 448
141. Control sobre las empresas del Estado. *"Control administrativo"*, *"control jerárquico"*; *"recurso jerárquico"* 449
142. Fiscalización financiera y contable de las empresas del Estado. Carácter que deben reunir las normas pertinentes 452
143. Las empresas del Estado ¿pueden *"transar"* y someter a *"árbitros"* sus cuestiones? Remisión 454
144. Situación de los *"terceros"*: usuarios; acreedores ... 454

Capítulo V

Sociedades de economía mixta

NÚM. PÁG.

145. Noción conceptual 457
146. Empresa del Estado y sociedad de economía mixta: diferencias 458
147. Razón del estudio de la sociedad de economía mixta en la presente obra 459
148. ¿Es plausible la participación del Estado en estas entidades? 460
149. Antecedentes históricos 461
150. Actividades que justifican la creación de sociedades de economía mixta 461
151. El aporte estatal. En qué puede consistir 462
152. Creación de la sociedad. ¿Quién puede crearla? ¿Se requiere una "ley formal" para ello? 462
153. Condición legal de la entidad 465
154. Derecho que las rige. Formas que puede asumir el ente 469
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 470
156. Control sobre la sociedad de economía mixta. Sus especies 473
157. Los representantes estatales dentro de la sociedad de economía mixta. Situación jurídica de los mismos; lo atinente a su responsabilidad 474
158. Disolución de la sociedad. Lo relacionado con la quiebra 477
159. Responsabilidad de los socios que integran la sociedad de economía mixta: a) del Estado: límite legal; b) de las personas particulares 478

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 479

NÚM. PÁG.

161. "REGIÓN". Derecho extranjero. Derecho argentino. Advertencia 480
162. "ENTE PARAESTATAL". Noción conceptual. Condición legal. Intrascendencia jurídica del concepto 481
163. "CORPORACIÓN". Noción conceptual. Condición legal. Régimen jurídico 482
164. "CONSORCIO". Consideraciones generales. Antecedentes. Noción conceptual. Condición legal. Diferencia con "corporación" 483

TÍTULO CUARTO

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo I

Principios generales

165. Planteamiento de la cuestión. Noción conceptual ... 487
166. Distintas formas de expresarse la actividad administrativa 487
167. Potestad para dictar normas sobre *"organización administrativa"*. ¿A quién le compete constitucionalmente? 488

Capítulo II

Los órganos de la Administración Pública

Sección 1ª

Consideraciones generales

168. Razón de su estudio 490
169. Teoría del órgano 491
170. Organo: noción conceptual 492
171. La *"personalidad"* del órgano. Lo atinente a la actividad "interorgánica" y a la relación "interadministrativa" 494
172. Clasificación de los órganos 495

Sección 2ª

De los órganos administrativos en particular

173. *Organo presidencial*. Naturaleza jurídica. Atribuciones; la "zona de reserva de la Administración" 496

NÚM. PÁG.

174. *Organo ministerial*. Consideraciones generales. Antecedentes. Atribuciones. Ley de organización de los ministerios. Los *"secretarios de Estado"*. Naturaleza jurídica del órgano ministerial 498
175. *Organo gobernación*. El "gobernador" en las provincias. Su calidad de agente natural del gobierno federal 500
176. *Organo municipal*. a) Municipalidades de provincias; b) Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Los órganos de las municipalidades 502
177. *Organo intervención*. 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 507
178. *Organo "territorio nacional"*. 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" 514
179. *Organo "autárquico"*. Ubicación del tema. Remisión 518
180. *Organo "eclesiástico"*. Su estudio no corresponde al derecho administrativo. La cuestión en nuestro país 518
181. *Organo "castrense"*: fuerzas armadas (ejército, armada nacional, aeronáutica militar). Fundamento racional de su existencia. Fundamento positivo. Naturaleza jurídica 519
182. *Continuación*. Organo castrense. La disciplina militar. Su verdadera esencia y alcance 522
183. *Continuación*. Organo castrense. La "justicia" militar (fuerzas armadas). Fundamento constitucional de la misma. Naturaleza de ella. Legislación vigente ... 525

NÚM. PÁG.

184. *Continuación.* Organo 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 530

Capítulo III

Competencia

185. Consideraciones generales. Noción conceptual de competencia 541
186. Origen de la institución "*competencia*" 542
187. Naturaleza jurídica de la "*competencia*". No constituye un derecho subjetivo 543
188. Capacidad y competencia. Analogía y diferencias .. 543
189. Principios básicos o esenciales en materia de competencia 544
190. Avocación y delegación de competencia. Noción conceptual. Problemas que suscitan 546
191. La competencia y la "intervención" al órgano. Sustitución del funcionario 554
192. La competencia y la suplencia 554
193. Violación de las normas sobre competencia: efectos o consecuencias. Clases de "incompetencia". La incompetencia no puede suplirse aplicando la teoría del funcionario de "*facto*" 555
194. Clasificación de la competencia 557
195. Determinación de la competencia. Imputación o distribución de funciones. El instrumento jurídico necesario 558
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 559

Capítulo IV

Jerarquía

NÚM. PÁG.

197. Consideraciones generales. Noción conceptual 563
198. Origen de la jerarquía 564
199. Naturaleza de la jerarquía 564
200. Poder jerárquico o poder de mando. Contenido de la relación jerárquica. Poderes del superior 565
201. Deberes del inferior en el ordenamiento jerárquico. Subordinación. La obediencia 566
202. Funcionarios sobre los que se ejerce el poder jerárquico. Agentes excluídos de dicho poder 570
203. Líneas y grados en el orden jerárquico 571
204. Clasificación de la jerarquía 572

Capítulo V

Potestades administrativas

205. Noción conceptual 573
206. "Potestad" y "poder". "Potestad" y "derecho". Diferencias 573
207. Las diferentes potestades administrativas 574
208. Potestad reglamentaria. Remisión. ¿La potestad reglamentaria es propia del Poder Ejecutivo, o la ejerce por una delegación del Poder Legislativo? 574
209. Potestad imperativa o de mando: reglada y discrecional 575
210. Potestad ejecutiva o de gestión 576
211. Potestad jurisdiccional 577
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 578

Capítulo VI

Centralización y descentralización

213. Noción conceptual 581
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 583
215. Centralización y descentralización "administrativa" y "política". Centralización y descentralización *"judicial"* 587
216. Formas de la descentralización. La desconcentración 588
217. Aspectos o variantes que pueden ofrecer la centralización y la descentralización 589
218. Ventajas e inconvenientes de la centralización y de la descentralización. Criterio a seguir 590
219. Límites de la descentralización administrativa 593

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 595
221. Modalidad y alcance del control o de la fiscalización en la Administración. Medios de ejercicio del poder fiscalizador 596
222. Soporte, positivo o racional, de los medios jurídicos de control o de fiscalización 596
223. Los *"recursos"* en el procedimiento administrativo no requieren ser establecidos por ley formal. El decreto y el reglamento. Recursos implícitos 597
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 598

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 599
226. Clasificación del control o de la fiscalización en la Administración 601

Sección 2ª

De los medios de control o fiscalización en particular

Parte Primera

227. Control preventivo y control represivo. Concepto. Casos que respectivamente comprenden 603
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" 604
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 606
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 616

231. El *"visto-bueno"*. Noción conceptual. Su diferencia con la "aprobación". Principios que le son aplicables 626

232. La *"suspensión"* 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 *"ex nunc"*. Suspensión a favor del Estado y a favor de los administrados 627

233. La *"intervención"* 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 633

Parte Segunda

De los "recursos"

A.

Principios generales

234. Noción conceptual de "recurso" administrativo. Ambito del mismo. "Legitimatio ad causam activa" ... 640

235. Los recursos administrativos constituyen medios de control en la Administración 640

236. Hay recursos reglados y recursos no reglados. Consecuencia 641

237. Las *"formas"* en el trámite de los recursos administrativos. El *"debido proceso legal"*. La errónea calificación del recurso deducido. Publicidad de las actuaciones. Prueba. Otros requisitos 642

238. Los "recursos" en el procedimiento administrativo no requieren ser establecidos por ley formal. El decreto y el reglamento. Recursos implícitos. Remisión 645

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 645

240. Naturaleza de la decisión administrativa que resuelve recursos administrativos. Importancia de la cuestión. Recursos reglados y recursos no reglados 646

B.

Recursos no reglados

241. Existencia de recursos administrativos no reglados. Su fundamento positivo. Formalidades que deben respetarse inexcusablemente 649

242. Recurso de revocatoria. Noción conceptual. Denominaciones. Distinción con el recurso de revocatoria reglado. Plazo para deducirlo. Objeto o alcance del recurso 650

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 instituído, reemplaza y sustituye al de mera apelación jerárquica, o subsisten ambos simultáneamente? 652

C.

Recurso reglado

El recurso jerárquico

244. Noción conceptual 656

245. Su fundamento racional y positivo 656

246. Naturaleza de este recurso 658

247. El "recurso jerárquico" *stricto sensu* y la "mera apelación jerárquica". Analogías y diferencias 658

248. ¿A qué Poder u órgano estatal le corresponde instituir orgánicamente el recurso jerárquico? 659

NÚM. PÁG.

249. ¿Pueden prohibirse o suprimirse "totalmente" la *mera apelación jerárquica* o el *recurso jerárquico*? ¿Puede "limitarse" su ejercicio? Distintos supuestos 661
250. ¿Puede el superior jerárquico *"avocarse"* el conocimiento y decisión de un recurso jerárquico? 663
251. El recurso jerárquico en el orden nacional. Disposiciones que le rigen 663
252. Requisitos para su procedencia. Consideración general 665
253. *Continuación*. Requisitos para su procedencia. a) *En cuanto al órgano emisor del acto*: 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 665
254. *Continuación*. Requisitos para su procedencia. b) *En cuanto al acto en sí mismo*: 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"* 675
255. *Continuación*. Requisitos para su procedencia. c) *En cuanto al recurrente*. Personas que pueden promover el recurso. Titularidad de derechos subjetivos o intereses legítimos 680

NÚM. PÁG.

256. *Continuación*. Requisitos para su procedencia. d) *En cuanto al procedimiento para impugnar el acto recurrido*. Inexistencia de otra vía legal 682
257. Ambito o alcance del recurso: la *legitimidad* y la *oportunidad*. La cuestión con referencia a las entidades autárquicas 683
258. El recurso jerárquico y las entidades autárquicas. Antecedentes de la cuestión en nuestro país. Ambito o alcance del recurso 683
259. *Trámite del recurso*. Trascendencia del correcto trámite 684
260. *Continuación*. Trámite del recurso. El escrito de presentación. Contenido del mismo. Análisis de las exigencias reglamentarias. Actuación por mandatario. Recursos promovidos por menores 684
261. *Continuación*. Trámite del recurso. La revocatoria previa. Supuestos en que ella es necesaria y supuestos en que no lo es. Ante qué autoridad debe promoverse la revocatoria y quién debe resolverla. Plazo para promoverla. ¿Puede hacerse uso *"voluntario"* del pedido de revocatoria, cuando la norma excluye la "obligación" de hacerlo? En este último supuesto ¿corre el plazo para deducir el recurso jerárquico? .. 688
262. *Continuación*. Trámite del recurso. Dónde debe presentarse el escrito de interposición del recurso. Recurso directo. Ministerios y Secretarías de Estado .. 692
263. *Continuación*. 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 ... 694
264. *Continuación*. 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 700
265. *Continuación*. Trámite del recurso. Pedido para que el órgano emisor del acto impugnado remita las respectivas actuaciones y antecedentes 703
266. *Continuación*. Trámite del recurso. Apertura a prueba: quién debe ordenarla. Producción y recepción de la prueba. Duración del período probatorio. Otras cuestiones 704

NÚM. PÁG.

267. *Continuación*. Trámite del recurso. La mejora del recurso. Cuestiones atinentes a ella 705
268. *Continuación*. Trámite del recurso. Otros requisitos en el trámite del recurso jerárquico: a) informe de la autoridad administrativa correspondiente; b) dictamen del subsecretario. Advertencia acerca de esos requisitos 706
269. *Continuación*. Trámite del recurso. La intervención del Procurador del Tesoro de la Nación. Casos en que procede 706
270. El trámite del recurso jerárquico y las reglas del *"debido proceso legal"*. La "publicidad" de las actuaciones 708
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 709
272. La *"decisión"* en el recurso jerárquico. Cuestiones a analizar 710
273. *Continuación*. 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 710
274. *Continuación*. La *"decisión"* en el recurso jerárquico. Efectos de ella. Administración centralizada y Administración descentralizada. Distintos supuestos. Fuerza ejecutoria 715
275. *Continuación*. La *"decisión"* en el recurso jerárquico. Naturaleza jurídica de la decisión 718
276. El *"silencio"* de la Administración y el recurso jerárquico. Supuestos a considerar: a) el silencio y la revocatoria previa; b) el silencio y la *"decisión"* a dictar en el recurso jerárquico. La Administración tiene un deber jurídico de *"decidir"* el recurso jerárquico. Vía legal para que cese el silencio. La acción de amparo 720
277. La *"reformatio in peius"* y la *decisión* en el recurso jerárquico 729
278. La *"suspensión"* de la *"decisión"* recaída en el recurso jerárquico y del *"acto administrativo"* impugnado. Distintos supuestos 732

NÚM. PÁG.

279. *Recurso de "revisión"* respecto a la "decisión" del Poder Ejecutivo. Su procedencia 734
280. El recurso *"extraordinario de inconstitucionalidad"* respecto a la *"decisión"* del Poder Ejecutivo recaída en el recurso jerárquico 737
281. Rechazo del recurso jerárquico y ley de demandas contra la Nación. Lo atinente a la reclamación administrativa previa. Acción directa ante la justicia 739
282. Plazo para ocurrir ante la justicia, demandando a la Nación, en mérito al rechazo del recurso jerárquico 740
283. El rechazo del recurso jerárquico y la eventual responsabilidad del recurrente 742
284. Juicio crítico acerca del actual régimen normativo sobre recurso jerárquico en el orden nacional 742

PARTE TERCERA

CONTROLES JUDICIALES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(Controles externos)

285. Aclaración fundamental. Razón del estudio de dichos tipos de control en esta obra 747
286. *Acción popular*. Noción conceptual. Caracteres. La cuestión en el derecho argentino 747
287. *Acción de amparo* 749
288. *Recurso extraordinario de inconstitucionalidad* 749