BOLETIN DEL INSTITUTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO "PROFESOR RAFAEL BIELSA"

de la
facultad de derecho y ciencias sociales
de la universidad nacional de buenos aires

AÑO 1970 * Nº 2

= SUMARIO =

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

EDITORIAL

UNA INICIATIVA PROMISORIA: "LA PLENITUD DE LA JURISDICCION LOCAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL"

La República nació con el municipio y la patria nació en el municipio. Nuestra historia es la consagración permanente del municipio a través de la institución política jurídica denominada el cabildo. Los constituyentes enraizaron su existencia constitucional en el artículo cinco y consideraron implícita su presencia natural en el artículo 81 de la Ley Fundamental como la sede custodia de los votos emitidos para la elección de los electores del Presidente. Su existencia legal en el ámbito porteño fue avalada por el decreto del General Urquiza, jefe indiscutido del Ejército Grande y numen de la unidad nacional, al disponer la inmediata organización de la municipalidad porteña.

El municipio entra en el camino de nuestra historia con el nombre de cabildo y con acento de función política que ubica en segundo rango su gran función administrativa. En la enseñanza del derecho se vuelca como capítulo del derecho constitucional. El derecho municipal se ha distinguido como el gobierno de lo propio. La relevancia de la función de gobierno lo identifica al tema del poder estatal substrayéndose, así, toda la rica pulpa de la gestión de los bienes de la comunidad, empero es tan sucosa y tan fecunda que ya no hay un sistema normativo decantado para recogerlo e interpretarlo. Todo el derecho de la actividad municipal es derecho administrativo, empero nuestros juristas lo marginan y cuando lo explican lo estiman como una categoría jurídica completamente distinta.

Este enfoque doctrinario se ha reflejado también sobre el derecho público provincial permitiendo que en nuestros estudios jurídicos se co-

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

loque en "tierra de nadie" a todo el derecho administrativo público municipal. Esta exclusión se ha hecho a espaldas de nuestro orden normativo no obstante que el codificador dispusiera en el Código Civil, como también en jugosas notas, la permanente vigencia de la municipalidad. Así lo confirman, sin ánimo de mucho citar, las disposiciones de sus artículos 33, 34, 841, 1361, 1443, 1524, 1547, 2344, 2535, 2069, 2729, 2540, 2839, 2344, 3655, 3689, 3690, 3879, 3880 y 3901. Todo esto sin perjuicio de que las muchas referencias del código sobre jurisdicción de los gobiernos locales, se dirigen más al municipio que a las provincias. Muchas de estas normas provinciales del código napoleónico, que corresponden a una nación de régimen unitario donde el municipio es el hiato inmediato en las relaciones entre el gobierno central y el local, encuentran su fundamento en nuestro sistema, en el mandato imperativo de los artículos 5 y 31 de la Constitución, que imponen un régimen distinto. En Argentina, las municipalidades integran la Nación pero forman parte necesaria del gobierno central en la capital, y provincial en el interior.

La célula viva del municipio, no obstante tan honrosos antecedentes y las normas de alta jerarquía que lo respaldan, ocupa, en los estudios jurídicos y en la correspondencia tribunalicia, el papel de la cenicienta del cuento. Este olvido y marginamiento ya no es nada ante el avance arrollador del gobierno central que, a través de la interpretación judicial, pretende asolarlo como categoría jurídica.

Esta jurisprudencia en aras de la práctica, no muy justificada, arranca páginas de la historia y subestima disposiciones constitucionales. Los que integran este gobierno de lo propio, que es lo mismo que mencionar el gobierno de lo doméstico pero siempre necesario, están obligados a reivindicar su vigencia y su régimen jurídico que lo gobierna. Es una orden de la historia y una exigencia en convivencia con lo inmediato.

Para asegurar la permanente vigencia de un derecho administrativo mu

nicipal es imprescindible sustentar la irrefragable existencia de la jurisdicción municipal. No basta indicar su existencia normativa, es necesario también esclarecer su plenitud permanente pues la supresión de esta jurisdicción plena de lo local, es también un deseconocimiento del régimen creado por la Constitución. El Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires pretende promover la permanencia de su vigencia destacando la relevancia de las funciones que realiza.

La Comisión Permanente de Estudios Municipales realiza actualmente las gestiones para convocar una Jornada Argentina que tendrá como objeto de su ponencia la plenitud de la jurisdicción local. Esta interesante iniciativa ha sido muy bien recibida por los estudiosos y juristas dedicados a cuestiones municipales. Esta promoción ha encontrado espontáneo apoyo entre las personas que sienten la misma inquietud sobre la cuestión. La consagración y reconocimiento de la plenitud de la jurisdicción municipal con jerarquía constitucional será evaluada en esa reunión de estudiosos del derecho municipal. Tan feliz iniciativa tiene el apoyo de este Instituto y de todos sus adherentes. Esta nota, que pretende valor de editorial, tiende a requerir a todos su colaboración y apoyo. Esta será una meritoria forma de asegurar el necesario esclarecimiento del llamado derecho administrativo municipal. La jurisdicción plena local es la que crea la jerarquía de disciplina jurídica que debe tener el derecho administrativo municipal.

* *
*

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

ARTICULOS DE FONDO

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

LA GARANTIA DE INALTERABILIDAD

(Art. 218, Constitución Nacional)

por

cristina l. méndez
inés a. d'argents

SUMARIO

* * *

INTRODUCCION

El análisis de la evolución jurisprudencial de nuestros Tribunales destaca la mención de un concepto invocado por ellos en su tarea de guardianes de la Constitución, para poner un límite a la reglamentación que la actividad estatal realiza, de los derechos individuales en la misma consagrados. Ese concepto es el de razonabilidad, garantía constitucional innominada que permite la defensa de los derechos subjetivos fundamentales, poniendo una valla al poder abusivo de los órganos del Estado.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Los antecedentes y lineamientos generales de esta Jurisprudencia y de la doctrina en general, son el producto de un esfuerzo constante por mantener los principios fundamentales que emanan de la libertad como dato inescindible de la coexistencia humana.

Sin embargo, consideramos que es necesario avanzar aún más en tal sentido. Para ello, es nuestro propósito fundamentar la existencia en el ordenamiento jurídico argentino, de una garantía específica: de inalterabilidad, que servirá como instrumento más seguro y preciso al cumplimiento de tales fines.

Es indudable que esta última, cuya existencia no ha sido reconocida acertadamente por la doctrina, cumplirá con mayor precisión la finalidad requerida, en una época en que es necesario encontrar una adecuada seguridad en el ámbito jurídico que contempla el conflicto en las relaciones entre la libertad individual y los poderes del Estado. Hoy la ley -como expresa Marco Aurelio Risolía- se ha tornado más injusta, más parcial, más arbitraria porque pretende imponerse no como expresión de derechos naturales sino también "contra natura" y a presión, mediante artificiales calificaciones de orden público, porque atenta contra los derechos del hombre, porque so pretexto de solucionar situaciones llamadas de emergencia, se instala una norma de excepción con caracteres de permanencia, porque se la ve derogar, contradecir y mudar sin pausa, porque se la comprueba fiscalista e ínsita a su violación en razón de su injusticia.

Por ello es necesario recordar siempre la importancia del artículo 28 de nuestra Constitución como realidad vital humana en una comunidad política y como límite infranqueable de defensa individual ante las situaciones empíricas en que se pretende desconocer los principios, garantías y derechos naturales consagrados en nuestra Carta Magna.

* * *

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

I - GENERALIDADES

La Constitución Nacional, a través de las disposiciones de su Parte General, Declaraciones, Derechos y Garantías, consagra derechos individuales que, de ninguna manera son absolutos. La relatividad de los mismos está instituída en los artículos 14, 17, 18 y 19, que atribuyen exclusivamente al Poder Legislador la facultad de delimitar las libertades y derechos individuales, reglamentando su ejercicio. El Art. 28 impone a esa actividad legislativa reglamentaria, a ese hacer policial, la condición de no alterarlos. Y el Art. 31 establece un orden jerárquico normativo que interesa a nuestra investigación en tanto suma a la imposición de inalterabilidad que el Art. 28 establece para las leyes reglamentarias, la condición de que éstas deben dictarse dentro del límite que les permite la Constitución Nacional.

Las declaraciones, derechos y garantías, rigen en todo el territorio de la Nación por estar expresamente consagradas y en virtud de la supremacía de la Ley Fundamental. Los órdenes jurídicos parciales a pesar de su autonomía, deberán respetar los principios enunciados y adecuar a ellos sus respectivas constituciones, leyes y reglamentos.

Los derechos individuales reconocidos, deben ser respetados en su esencia por las leyes "que en su consecuencia" se dicten, dado que estas últimas crean derecho dentro del marco que les permite la norma jerárquica inmediata superior.

También el poder administrador tiene en nuestra Constitución un límite expreso a su actividad específica dentro de la escala que estamos considerando. El Art. 86 inc. 2 le impone la obligación de no alterar el espíritu de las leyes nacionales con excepciones reglamentarias.

Vemos que dentro del plexo normativo argentino todo se complementa a

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

los efectos del respeto de las garantías individuales, creando marcos de subsunción expresamente limitados por el juego armónico de las disposiciones mencionadas y otras más, contenidas en el cuerpo legal de nuestra Carta Magna, en un esfuerzo de adecuación con los lineamientos generales establecidos en el preámbulo.

* * *

II - LA GARANTIA DE RAZONABILIDAD

Es fundamentalmente en la norma del Art. 28 de la Constitución Nacional, que la jurisprudencia y la doctrina encuentran formulada la garantía de la razonabilidad cuyo origen se remonta al Dwe process of law del Derecho Constitucional Norteamericano fundado en las enmiendas V y XIV de su Constitución. En el país del norte la jurisprudencia evolucionó en el desarrollo del concepto considerándolo, en un primer momento, sólo en términos de garantías formales y con referencia a los poderes administrador y judicial, hasta hacerle adquirir un carácter sustantivo y extenderlo también como límite a la actividad del Poder Legislador.

En tal sentido amplio, está consagrado como garantía de libertad en nuestro país a través de la fórmula de la razonabilidad, expresada a veces en términos de arbitrariedad o abuso. Así, la jurisprudencia la ha entendido como limitación a los tres poderes y la Corte Suprema Nacional, erigiéndose en guardián máximo de nuestra Constitución, ha tenido oportunidad de declarar que la impugnación de inconstitucionalidad de las leyes reglamentarias de los derechos individuales impone la consideración de su razonabilidad en cuanto, siendo ellas arbitrarias, alterarían los derechos referidos por vía de reglamentación en los términos del artículo 28 de la

Constitución Nacional.(1)

También la refiere al poder administrador cuando reconoce que, por ejemplo, por amplias que sean las facultades administrativas para permitir la radicación de extranjeros residentes en el país, su ejercicio no puede ser absoluto ni discrecional puesto que dicha facultad, que acuerda a la Dirección Nacional de Migraciones el Art. 2 del decreto-ley 4805/63, hállase sujeta a control judicial de razonabilidad cuando, como en el caso, se la impugna como violatoria del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del país.(2)

En cuanto al control de razonabilidad hecho al Poder Judicial es de difícil encuadramiento puesto que, cabe preguntarse quién nos protege de la irrazonabilidad de los jueces. Precisamente al obtener la conclusión a que queremos arribar en este trabajo, veremos la importancia que tiene en este aspecto el asignar un sentido específico al Art. 28 de la C. N. Por el momento no dejemos de señalar que, bajo el acápite de arbitrariedad, la Corte no ha descuidado este aspecto y así, en el caso "Trad, Cosme v. Espósito, Adela"(3) ha dicho que la tacha de arbitrariedad es improcedente por mera discrepancia del apelante con el criterio de valoración de las pruebas por los jueces de la causa, quienes no están obligados a considerar sino aquellas estimadas conducentes para fundar sus decisiones,

---

(1) Fallos, T. 249-1966-p.252; Fallos T. 250-1966-p.418; Fallos V.267-1967-p.328.
A partir de 1913, en materia de legislación de policía, la Corte invocó, además del Art. 28, la fórmula de razonabilidad. Casos: Ivanicevich c.Pcia. de San Juan; Canale y otros c.Pcia. de Mendoza. Concordantes: Fallos T. 136, p.59 (1922); T. 130 p. 170 (1922); T. 171, p. 348 (1923); T. 142, p. 80; J.A.-1959III-472; La Ley, T.99-p.307; La Ley T. 100, p.61.

(2) Hernán Argüello v.Dirección Nacional de Migraciones, Fallos, T.268-1967-p.393. Empresa Mate Larangueira Mendes S.A. y otros s/recurso de amparo. Fallos,T.269-1967-p.392. S.I.A.T. Demanda de Inconstitucionalidad D.J.B.A. Año XXVI, T. 82, p. 77.

(3) J. A.-1967-III-166.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

sin que tal proceder implique violación del derecho de defensa del Art. 18 de la C. N.

La cláusula de razonabilidad ha servido también como concepto genérico para fijar la relación objetiva de igualdad ante la ley. Así, la Corte ha dicho en fallos recientes, que la garantía constitucional de igualdad no puede considerarse vulnerada si la norma legal no establece distinciones irrazonables o inspiradas en fines de ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas;(4) y que las distinciones establecidas por el legislador entre supuestos que estime distintos, son valederas en tanto no sean arbitrarias, es decir, no obedezcan a propósitos de injusta persecución o indebido beneficio sino a una objetiva razón de discriminación aunque su fundamento sea opinable.(5)

Resumiendo los conceptos jurisprudenciales transcriptos, podemos entender por razonabilidad, una garantía de seguridad traducida, en última instancia, en un medio proporcionado para la obtención de un fin, que constituye un verdadero problema jurídico cuando la adecuación de medio a fin es acción estatal. El centro de ese problema radica en la satisfacción de necesidades comunes dentro del límite protector de cierto grado de libertad individual. Por control judicial de razonabilidad -ha dicho la Corte-(6) en orden al poder de policía y al amparo, se ha de entender tan solo que las medidas utilizadas por la autoridad pública deben ser proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador.

* * *

(5) Juana M. A. Muñiz Barreto de Alzaga y otros v. Antonio Testefarris s/ arrendamientos. Fallos-T.270-1968-p.374.
(6) Fallos T.248-1966-p.800.

III - EL CONCEPTO DE RAZONABILIDAD ES AXIOLOGICO

El haber analizado el concepto de razonabilidad nos permite determinar sus datos permanentes:(7)

1 - Limitación justificada.

2 - Medio utilizado: la cantidad y el modo de la limitación adecuada al fin deseado.

3 - El medio y el fin utilizado por la limitación deben manifestarse proporcionalmente.

4 - Todas las limitaciones deben ser restringidas.

La garantía ha sido definida como lo axiológicamente válido, lo que satisface el deber ser axiológico. Así es entendida por Juan Francisco Linares(8) quien especifica que es necesario tener en cuenta, cuando hacemos referencia a la valoración, que ésta, en materia jurídica, se da en potencia doble, es decir, en la imputación de un consecuente a un antecedente y en la valoración del objeto imputado.

Pero cabe preguntar si este criterio es suficiente para limitar la reglamentación de los derechos individuales. Consideramos que no puesto que, como todo planteo axiológico, es variable. La variabilidad se da en el espíritu del órgano intérprete cuando contemplamos el segundo aspecto de la valoración, o sea, con referencia al objeto imputado. Estamos de acuerdo

---

(7) Se han reconocido expresamente estos datos en el caso Open Oscar Keneth (J.A. VI-1961-494) en el que se invoca en tal sentido a Fiorini, Bartolomé, Poder de Policía, Bs. As., 1957, p. 52, Primera Edición.

(8) Linares, Juan Francisco. El Debido Proceso como garantía innominada en la Constitución Argentina, Bs. As. 1944.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

con la posición de que lo racional es lo que satisface el deber ser axiológico pero nos vemos en la necesidad de deslindarlo de otros conceptos.

En la experiencia jurídica de nuestros tribunales hay un dato constante: la utilización expresa o implícita de un criterio de racionalidad para estimar si un acto estatal implica alterar la libertad del individuo, como dice el Art. 28 de la C. N. o, simplemente reglamentaria, como expresa el Art. 17.

Ese es el planteamiento que se formula nuestra jurisprudencia. Nosotros entendemos que el Art. 28, si bien supone la razonabilidad como todo juicio de derecho, no la menciona específicamente. Los límites del acto estatal entre la alteración y la reglamentación, están sujetos a un criterio especial, a una garantía autónoma que es la contenida en el Art. 28.

* * *

IV - LA GARANTIA CONTENIDA EN EL ARTICULO 28 DE LA CONSTITUCION NACIONAL

El artículo 28 tiene su antecedente en el artículo 20 del Proyecto de Constitución de la Confederación Argentina realizado por Alberdi cuyo texto es el siguiente: "Las leyes reglan el uso de estas garantías de derecho público; pero el Congreso no podrá dar ley que con ocasión de analizar u organizar su ejercicio, las disminuya, restrinja o adultere en su esencia". Este artículo está acompañado de una nota que establece que los motivos de esta decisión tan importante han sido consignados en los párrafos XVI, XVIII y XXXII de sus Bases.(9)

(9) El párrafo XVI hace alusión a la legislación como medio de estimular la población y el desarrollo de "nuestras repúblicas" ...Es preciso que el Derecho Administrativo no sea un medio falaz de eliminar o escamo-

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

El artículo 28, acorde con lo dispuesto en la fuente citada, establece que: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio". Esta norma señala que "no pueden ser alterados". Alterar significa etimológicamente "otro" y proviene del latin "alteraro, altere". En líneas generales, alterar es modificar, cambiar la esencia o forma de algo. Esto nos lleva a pensar que la fórmula del artículo 28 no se limita expresamente al principio de razonabilidad, si bien lo supone como lo supone todo juicio de derecho. Cómo fundamentamos nuestra posición?

Consideramos que no debe confundirse el problema de la libertad jurídica en tanto que dato del derecho, con el problema de los límites de esa libertad.

El problema de la libertad en tanto que dato, hace a la necesidad de que la libertad aparezca en la experiencia desde que es experiencia, es decir, queda limitado al plano ontológico.

El problema de los límites de la libertad es, en cambio, exclusivamente axiológico dentro de lo ontológico.

En estos términos hallamos la respuesta al interrogante que nos formulamos y la fundamentación de la posición que adoptamos: es distinto el problema axiológico que plantea la razonabilidad, del concepto contenido

---

tear las libertades y garantías constitucionales. Por ejemplo, la prensa es libre, dice la Constitución, pero puede venir la ley orgánica de la prensa y crear tantas trabas y limitaciones al ejercicio de esa libertad que la deje ilusoria y mentirosa. En el Capítulo XVIII dice refiriéndose a la Constitución: debe, pues, dar garantías de que no se expedirá ley orgánica o civil que altere, por excepciones reglamentarias, la pureza del derecho de propiedad, consagrada entre sus grandes principios, como hace la Constitución de California. Y concretando aún más el contenido de esta cláusula, dice en el Capítulo XXXIII: La Constitución debe precaverse contra las leyes orgánicas que pretendan destruírla por excepciones. No basta que la Constitución contenga todas las libertades y garantías conocidas. Es necesario que contenga declaraciones formales de que no se dará ley que, con pretexto de organizar y reglamentar el ejercicio de esas libertades, las anule y falsee con disposiciones reglamentarias.

en el Art. 28. En efecto, éste se refiere a la existencia misma del derecho con las limitaciones impuestas por las leyes que reglamentan su ejercicio, pero existente. Evidentemente es un planteo ontológico.

La razonabilidad, como medio proporcionado para la obtención de un fin, como adecuación de medio a fin, supone elección y elección implica conducta humana en libertad traducida en opción axiológica. Como tal, está presente en todo juicio de derecho. Cuando el legislador, el administrador o el juez realizan un acto cognoscitivo sobre el objeto derecho, emiten un juicio que se enuncia en términos de deber ser. Ese juicio jurídico expresado en leyes, actos o sentencias, implica justificación, adecuación, proporción y restricción.

Todo juicio jurídico es expresión de un juicio de razonabilidad porque ésta, presupuestada en la juridicidad, está ínsita en todo el Derecho. En esto coincidimos con Linares en cuanto señala que la idea de racionalidad en sentido amplio, trasciende el Derecho Constitucional y vale para todo el orden jurídico en tanto significa lo axiológico jurídicamente, lo que satisface el deber ser axiológico. Pero Linares no alcanza a deslindar el problema.

Con el dato que él nos brinda acerca del contenido ponderativo de la razonabilidad, tratamos de hallar otro ámbito para la inalterabilidad.

El deslinde del tema de la libertad como dato y de los límites de esa libertad, ha clarificado nuestra posición.(10)

---

(10) Cossio, Carlos. La Teoría Egológica del Derecho y el Concepto Jurídico de Libertad. Bs. As. p. 487. Este autor no trata el problema en términos de normativa positiva. Afirma que el examen ontológico señala los dos extremos de la posible conceptuación axiológica:
1 - La libertad no puede aniquilarse y seguir siendo al mismo tiempo. El aniquilamiento de la libertad es la muerte del ser humano, y con la muerte ya no hay más realidad ni dato jurídico.
2 - La libertad tampoco puede transformarse en otra cosa perdiendo su temporalidad presencial.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Nosotros decimos que el concepto de inalterabilidad supone la existencia misma del derecho en un planteo netamente ontológico. La razonabilidad nos presenta, en cambio, la necesidad de dilucidar si tal o cual reglamentación de un derecho determinado, ha sido justa, ordenada, segura. Hasta qué punto puede llegarse invocando una cierta justicia, una cierta seguridad, un cierto orden? Esa es la limitación que sienta la inalterabilidad.

Se nos puede preguntar cuál es la importancia que el problema trasunta en la realidad jurídica; para qué sirve al órgano estatal en su función, establecer tal distinción. La respuesta no será negada a quienes así razonen.

* * *

V - IMPORTANCIA DE LA DISTINCION

La Corte Suprema no ha sentado tal distinción. Por el contrario, intercambiando términos, considera el problema con un criterio unitario. Así, señaló en una oportunidad que "la Constitución no consagra derechos absolutos insusceptibles de razonable reglamentación y así lo consagra el Art. 14 de la misma. La impugnación de inconstitucionalidad de las leyes reglamentarias de los derechos individuales, impone la consideración de razonabilidad de la legislación cuestionada en cuanto, siendo ella arbitraria, importaría la alteración de las garantías constitucionales por su reglamentación legal, en los términos del Art. 28 de la C. N."(11)

(11) Barone Manilo y otro c. Banco di Nápoli, La Ley - 105 - p. 790.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

En otra de sus decisiones, dijo que la facultad acordada por la ley de decretar cesantías de empleados públicos sin sumario, ejercida razonablemente, no comporta "alteración" de la estabilidad constitucional.(12)

Sin embargo, ha hecho referencia a la razonabilidad en términos axiológicos expresando que siempre que sea forzoso optar por la salvación de uno entre dos valores jurídicos contrapuestos, la elección en favor del que posee más jerarquía, no es irrazonable.(13)

La importancia práctica de la distinción y la utilidad de su comprensión es de fundamental interés en un Estado con plexo axiológico variante. Si la razonabilidad es juicio de valor, tendrá que adaptarse a las valoraciones vigentes, y su concepto no será el mismo en un Estado liberal que en otro totalitario. Por lo tanto, interesará sobremanera, que el deber ser axiológico esté de algún modo circunscripto para que el derecho, so pretexto de prevalencia de un valor sobre otro, no se aniquile.

Podrá el legislador invocar como valor máximo en determinado momento de caos, la seguridad y el orden, pero el Juez tendrá, en tal caso, el dato ontológico nunca variable de la existencia misma del derecho subjetivo para oponer a ese juicio de valor en caso de que sea abusivo. La razonabilidad ya no alcanzaría porque en materia axiológica todo puede ser rebatido. Pero entonces le quedará el arma segura y nunca inviolable de la cláusula de la inalterabilidad consagrada en el Art. 28.

Precisando la importancia que tienen los valores jurídicos en la interpretación del derecho y la decisión de las contiendas judiciales, es necesario tener en cuenta, sin embargo, que los valores que consagran los fines del Estado, serán los llamados a motivar tanto la interpretación co

(12) Fallos, T. 250 - 1965 - p. 418.
(13) Fallos, T. 253 - 1966 - p. 133.
Fallos, T. 255 - 1966 - p. 330

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

mo la decisión judicial (razonabilidad). Pero ello no puede conducir a la negación de derechos humanos esenciales en un régimen que mantenga la plena vigencia y el ejercicio de los derechos y libertades individuales amparados en la Carta Fundamental (inalterabilidad).

Para comprobar la efectividad de la tesis sostenida, la analizaremos a través de distintos supuestos contemplados por la Corte Suprema Nacional.

A) - Con respecto a la libertad de prensa ha sentado en el caso Azul y Blanco un loable principio en defensa de la libertad individual. "El derecho a la libre crítica -ha dicho- de los funcionarios por razón de actos de gobierno hace a los fundamentos mismos del régimen republicano y constituye esencial manifestación del derecho a la libertad de prensa".(14)

El Ministro del Interior invocó para la clausura del periódico el propósito de alcanzar la aptitud integral necesaria para asegurar la obtención de los objetivos en los otros ámbitos. Entendemos que el juicio de valor mediante el cual el P. E. imputa aquel consecuente a tal antecedente, tiene un límite ontológico: la existencia misma del derecho de prensa protegido por los artículos 28 y 32 de la Constitución Nacional; y aunque las valoraciones de un régimen republicano varíen, la existencia misma de la libertad de expresar las ideas en cuanto tal, no puede ser aniquilada.

B) - Cobra relieve la dilucidación apuntada en el presente estudio, si advertimos la mención que en los últimos tiempos, a partir de Horta

(14) Sánchez Sorondo, Marcelo (Azul y Blanco), La Ley - 130 - p. 451.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

c. Harguindeguy,[15] la Corte hace acerca de la variación de la concepción económica y su influencia en los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. En el caso Inco S. A. de inversión, industria y comercio c.Ovejero Angel M. s/desalojo,[16] expresó que "en el ordenamiento jurídico vigente no existen derechos absolutos, es decir, insusceptibles de adecuada y prudente reglamentación. Así los plazos fijados por el Art. 3, Inc. 1º de la ley 16739 para el goce de la diferencia por reajuste del precio de la locación, no causan agravio al derecho de propiedad. Se trata de una razonable reglamentación del derecho de propiedad que, obvio es decirlo, cae dentro de las facultades del legislador (Arts. 14 y 28 C. N.) pues ninguno de los derechos constitucionales tiene carácter absoluto".

Sin entrar a juzgar sobre el caso en particular, consideramos que no sólo debe analizarse si se trata de una razonable reglamentación del derecho, sino, además, si dentro de lo razonable constituído en este caso por el sentido actual de función social de la propiedad, no cabe preguntarse hasta qué límite no implica alteración del derecho que ontológicamente no puede dejar de ser lo que es.

En el caso Fernández Orquin v. Ripoll, la Corte dijo, en mayo de 1966,[17] que las restricciones de los derechos individuales previstas en normas legales requeridas por notorias exigencias de progreso nacional y de justicia social, no deben implicar exhorbitancias o expoliaciones, pues debe armonizar en la solución la salvaguarda de los derechos individuales con la obtención del fin de bien común que la reglamentación económica persigue. La conclusión es clara: las exigencias de progreso nacional y de justicia social no pueden ser moti-

(15) Fallos, T. 136 - 1922 - p. 59.
(16) Fallos, T. 260 - 1967 - p. 268.
(17) J. A. - IV - 1966 - p. 249.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

vo para que el legislador suprima o altere el derecho de propiedad.

Dice Oyhanarte[18] comentando este último fallo, que el poder de policía autoriza a restringir los derechos humanos para hacerlos compatibles con las exigencias del bien común pero como la determinación de ese bien común se encuentra deferida a los poderes políticos del Estado, se corre el riesgo de la arbitrariedad. Ese riesgo es tenido presente por la Constitución Argentina como una posibilidad que debe ser conjurada y con tal fin, consagra el principio de razonabilidad cuya vigencia se asegura a través del control de razonabilidad conferido a los jueces.

Nosotros consideramos que no es ése el único arbitrado, sin pretender con ello, desconocerlo. Por el contrario, lo completamos con otro: el de la inalterabilidad que facilita su funcionamiento más adecuado.

C) - Citaremos en este apartado un caso resuelto por la Suprema Corte, que patentiza la necesidad de tal distinción. En efecto, en materia de Tribunales Militares ha dicho: "El empleo de las fuerzas armadas no justifica que se saque a los detenidos de sus jueces naturales. De este modo se afectan derechos fundamentales de los individuos y se daña la majestad del Poder Judicial. Tampoco vale a tal efecto la invocación del estado de sitio, pues el ejercicio razonable de las facultades del Poder Ejecutivo lo obliga, una vez adoptadas las medidas indispensables que autoriza el Art. 23 de la C. N. a poner a disposición de los jueces, a los presuntos autores de delitos".[19]

(18) Oyhanarte, Julio. El Derecho y la Política de Crecimiento Agropecuario, J. A. - IV - 1966 - p. 249.
(19) Fallos, T. 254 - 1966 - p. 116 (voto del Dr. Boffi Boggero).

Y el ejercicio razonable de las facultades del Poder Ejecutivo, diremos nosotros, lo obliga a tal proceder porque, de lo contrario, el juzgamiento por los Tribunales Militares alteraría, destruiría aniquilaría el derecho subjetivo fundamental reconocido en el Art. 18 de la Constitución Nacional.

D) - Entendidas la inalterabilidad y la razonabilidad no sólo como límites de actos legislativos o administrativos sino también de actos judiciales, veamos la importancia del tema en relación a la arbitrariedad de las sentencias.

Los derechos y garantías constitucionales consagrados soberanos por el Art. 31 de la C. N. y resguardados por el Art. 28 de la C. N., pueden también ser objeto de la arbitrariedad del órgano judicial. El Art. 18, garantía expresa del derecho de defensa en juicio, puede ser vulnerado si el órgano llamado a dirimir el conflicto no tiene en cuenta los elementos necesarios a la existencia del proceso y sus contenidos. La arbitrariedad se manifiesta cuando el juez, aún sin llegar a suprimir los elementos esenciales del proceso judicial, "altera" el contenido de los mismos creando una total falta de identidad entre éstos y los considerados en el juicio del magistrado. Este resulta, así, diferente y distinto de lo que las partes han pretendido.(20)

La sentencia viciada de esta manera por la conducta arbitraria de un juez, carece de toda base legal y sólo se funda en la voluntad del juzgador.(21) La sentencia podrá ser justa o injusta, ser un acierto o un error pero no será arbitraria "si no se dicta alterando, su-

(20) La Ley, 1968, 20 - 166.
(21) J. A., T. 3 - 1969, p. 707.
La Ley, T. 130, p. 448.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

primiendo, substituyendo o contradiciendo las condiciones de razón suficiente que debe apreciar y aplicar el magristrado".(22)

En distintas oportunidades la Corta ha dicho que la tacha de arbitrariedad es improcedente por mera discrepancia del apelante con el criterio de valoración de la prueba por los jueces de la causa. Por qué es ello así? Porque el juicio en tal caso emitido, anexa un consecuente a un antecedente a través de un criterio netamente axiológico. Pero cuando entramos al plano ontológico, la decisión judicial no puede mantenerse existente si la arbitrariedad implica un consecuente sin relación con un antecedente en sus contenidos. Tal proceder sí implica violación o alteración de derechos individuales como el derecho de defensa del Art. 18 de la Constitución Nacional.

E) - La acción de amparo y la inalterabilidad

Los derechos individuales tienen un valioso medio de defensa a través del cual se subsana su violación y, en consenuencia, la del orden creado por la Constitución. Este medio de actuar en justicia es la acción de amparo. La Corte ha dicho que el objeto de las demandas de amparo es la tutela de los derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional,(23) y que ha sido instituída por vía jurisprudencial para otorgar debida tutela judicial a tales derechos, en los casos en que no exista vía legal que la acuerde.(24)

Su requisito ineludible está constituído por una lesión que proviene de la arbitrariedad con carácter manifiesto.(25)

---

(22) Fiorini, Bartolomé A. "La sentencia arbitraria", en La Ley, T. 130, p. 1163, 1a. columna.
(23) C. S., mayo 11-964 - Vargas Peña, Benjamín. C. S. N. 258-259.
(24) C. S., marzo 17-967 - Rodríguez y Martínez. La Ley 125-280.
(25) C. S., marzo 11-966 - Leguiza Luis E. c.Gobierno Nacional, La Ley 122-339.

Precisamente, criticando la jurisprudencia que antepone la forma al fondo, Fiorini admite su interposición cuando reúne tal requisito aunque no esté agotada la vía administrativa. "Lo manifiesto de la ilegalidad, dice,[26] y la vulneración a los derechos humanos consagrados por nuestras leyes constitucionales, son los únicos recaudos de esencia que justifican la legitimidad de la viabilidad del recurso de amparo que se interpone. Ante la prueba fehaciente de estos dos requisitos, las formalidades procesales no pueden entorpecer el fuero reivindicativo que representa el poder judicial".

Cuando un derecho individual ha sido "alterado" por un acto administrativo, su restitución, su existencia, su esencia, deben ser restituídas de inmediato sin esperar que se expida la autoridad administrativa que es la que ha incurrido en la alteración. En este sentido se ha expedido la C. N. Criminal y Correccional en noviembre de 1964 al reconocer que, cuando se cuestiona el desconocimiento de uno de los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional, cual es el de trabajar, protegido por el Art. 14, no es requisito previo el agotar la reclamación administrativa establecida por las leyes, para que prospere la vía excepcional del amparo.[27]

La procedencia de la acción de amparo está condicionada, entonces, a la manifiesta ilegalidad del acto administrativo impugnado. Pero tal doctrina no supone que la administración esté obligada a justificar el acierto jurídico y la razonabilidad de su actuación.[28] Basta para impedir que se admita la acción de amparo, la interpretación opinable de los preceptos que dicha acción impugna.[29]

---

(26) Fiorini, Bartolomé A. "La arbitrariedad manifiesta en el amparo y la decisión administrativa previa y las vías paralelas. La Ley, 1 de diciembre de 1969.

(27) in re, Holmberg, Juan. J. A. 965-I-454.

(28) C. S., septiembre 10-965. Asociación de viajantes de Comercio c.Caja Nac. de Prev. para el Personal del Comercio y Actividades Civiles. C. S. N. 262-475.

(29) C. S., mayo 965, Welbers S. A., Enrique. La Ley 119-451.

Lo opinable, pues, no la origina porque está dentro del ámbito axiológico. Interesa la arbitrariedad manifiesta que, en tanto ilegalidad, comporta una violación a la garantía de inalterabilidad protectora de los derechos humanos.

"La irreparabilidad de la acción de amparo se relaciona con la ejecutoriedad operativa de los actos -dice Fiorini-(30) nada tiene que ver con el resarcimiento sino con el restablecimiento del derecho idéntico en esencia al que se lesiona."

* * *

VI - SINTESIS

1 - El Art. 31 de la Constitución consagra la supremacía de ésta, dentro de una escala jerárquica normativa. Por ello sus declaraciones, derechos y garantías tienen operatividad por sí mismos. Esto significa que su existencia no depende de reglamentación por normas inferiores. Por lo tanto, la reglamentación de ellos no puede implicar su inexistencia. A tal fin contien el Art. 28.

2 - En este artículo encuentra la jurisprudencia una garantía innominada, la de razonabilidad, para poner una valla a la acción de los poderes constituídos, con el fin de defender los derechos constitucionalmente consagrados.

(30) Fiorini, Bartdomé A. ob. cit. p. 5, 3ª columna.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

3 - Esta garantía de contenido axiológico, presupuestada en la juridicidad, no se encuentra exclusivamente en la disposición mencionada sino que está ínsita en todo el Derecho. El Art. 28 tiene, en cambio, un contenido específico: se refiere a la existencia misma del derecho individual.

4 - Ese contenido está dado por la garantía de inalterabilidad que plantea un problema ontológico y, como tal, impone un límite a la valoración realizada por el órgano intérprete.

5 - Esta distinción entre razonabilidad e inalterabilidad, reviste gran importancia. A través del análisis de fallos jurisprudenciales, vemos que, cuando el libre ejercicio de los derechos es agraviado, se encuentra suprimido o alterado, restringido o sometido a expoliaciones y exhorbitancias, el límite a los actos que causan tales efectos no se encuentra sólo en el carácter razonable o no que se les asigne sino que es imprescindible reconocer en nuestro ordenamiento, una cláusula expresa que proteja la existencia misma del derecho imponiéndose a la relatividad del contenido de un juicio de razonabilidad.

* * *

-.oOo.-

R E C U R S O J E R A R Q U I C O

Jurisprudencia Administrativa

por el Dr. Mario B. Bandin

El decreto Nº 7520/44, en su artículo 1º establece: "Procederá el recurso jerárquico contra las decisiones dictadas por funcionarios públicos, órganos centralizados y entidades autárquicas, cuando ellas lesionen derechos o intereses legítimos de administrados, funcionarios o empleados. No se admitirá recurso jerárquico contra las medidas preparatorias de decisiones administrativas ni contra los informes administrativos ni contra los actos de entidades autárquicas cuando éstas hubiesen obrado como personas jurídicas civiles".

La aplicación práctica de este

precepto por parte de la Procuración del Tesoro de la Nación ha sido la siguiente:

1 - ACTO ADMINISTRATIVO

Con respecto a las exigencias del decreto 7520/44 relativas a la naturaleza del acto que se pretende impugnar mediante el régimen por él normado, se ha expresado en síntesis: "...El recurso jerárquico reglamentado por el decreto Nº 7520/44 -también el de revocatoria que es su presupuesto necesario- exige que el acto impugnado provenga de un órgano estatal. El Jockey Club de Buenos Aires es una Asociación Civil; no es organismo de la Administración Nacional sobre el cual el Poder Ejecutivo ejerza control jerárquico. No existiendo subordinación jerárquica -el Jockey Club no es una persona estatal ni pertenece a los cuadros de la Administración Nacional- y teniendo en cuenta que el recurso jerárquico reposa en la existencia de una relación jerárquica que trasunta una supremacía del órgano superior con respecto del inferior, va de suyo que dicho recurso es improcedente. La procedencia del recurso jerárquico exige que se trate de un "acto administrativo", es decir, que el Estado-Administración Pública en el caso haya actuado en el campo del derecho público, lo que no ha ocurrido en el caso de autos en que no ha sido un órgano del Poder Ejecutivo -sino el Jockey Club de Buenos Aires- del cual ha emanado el acto recurrido..." (Colección de Dictámenes, Tomo 101, pág. 145).

Sin embargo, en un caso -que puede prestarse a opiniones encontradas- se dijo: "...Si bien es cierto que las empresas administradas por la Comisión creada por Decreto 28/58 mantienen su individualidad patrimonial y carácter comercial no obstante hallarse transitoriamente a cargo del Estado, no es menos exacto que las funciones que venía desempeñando el interesado -Director General de...LR...Radio ...- por su jerarquía, responsabilidad y condición ejecutiva, que suponen una íntima conexión del agente con la Administración, son públicas y que, en consecuencia deben estar regidas por normas de igual naturaleza. La circunstancia de que el funcionario no se encuentre sujeto al Estatuto del Personal Civil o cuerpo normativo alguno no obsta a que se adopten como disposiciones de aplicación las del decreto-ley 6666/57. La suspensión sin término y sin goce de haberes es ilegítima en el caso, por no estar vinculada a la existencia de un sumario. Por tanto, procede el recurso jerárquico..." (Colección, Tomo 88, pág. 269).

2 - ADMISIBILIDAD

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación ha manifestado: "...Para poder dictaminar sobre la admisibilidad del recurso jerárquico es indispensable considerar previamente si el caso planteado se encuentra comprendido en el supuesto del Art. 1º del decreto 7520/44. A tal efecto es necesario determinar: a) en qué esfera de derecho ha nacido la relación jurídica; y b) en el ejercicio de qué atribución se ha dictado el acto..." (Colección, Tomo 80, pág. 89).

Momento en que se deben dar los requisitos. En un caso, luego de

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

aplicarse el criterio amplio de estarse en caso de duda a la fecha de notificación que indicara el recurrente, se fijó cuál era ese momento. Así se dijo: "... No constando la fecha de notificación de la nota de la Administración Federal de la Vivienda, hay que estar a la fecha indicada al efecto por el recurrente. A los efectos del Art. 1º del decreto 7520/44, una resolución que encuadra a una entidad en el Art. 2 del decreto 368/62 es susceptible de lesionar el derecho de una sociedad eventualmente acreedora de ser incluída en el artículo 14 del mismo, ya que la paralización aunque sólo fuese temporaria, de todas las actividades de una sociedad que tendría derecho a continuarlas, puede vulnerar su derecho, dañándole sus intereses económicos. El momento en el que es suficiente que se den los requisitos de la admisibilidad del recurso es el del decreto que lo resuelve..." (Colección, Tomo 86, pág. 48).

Con relación a la admisibilidad respecto a una resolución ministerial, se dijo: "...Refiriendo el recurso jerárquico a una resolución ministerial, la declaración sobre su admisibilidad o denegatoria no corresponde al Ministerio, según lo ha sostenido reiteradamente esta Procuración del Tesoro..." (Colección, Tomo 77, pág. 265 y Tomo 79, pág. 141).

Acerca de la competencia de los Ministros y Secretarios de Estado (concepto que se hace extensivo a los Comandantes en Jefe) para declarar la procedencia formal de los recursos se reiteró doctrina, si bien en el caso particular, se aconseja con criterio práctico, dado lo afirmativo de la primera resolución. Se dijo así: "...Si bien la Secretaría de Estado no tenía competencia para declarar formalmente procedente el recurso jerárquico interpuesto, como lo hizo, por cuanto tal decisión acerca de la procedencia formal de los recursos jerárquicos compete directa y exclusivamente al Poder Ejecutivo, no es necesario pronunciarse formalmente al respecto, por cuanto de todos modos la solución adoptada (admitir el recurso) es la correcta, y se la reitera en el decreto..."

3 - AD REFERENDUM

Sobre la procedencia de una resolución de tal carácter, dictada por una entidad autárquica, se ha expresado en síntesis por la Procuración del Tesoro, dejando a salvo que pueda ser utilizado el recurso como denuncia, lo siguiente: "...Una Resolución de un ente autárquico "ad referendum" del Poder Ejecutivo no es susceptible de recurso jerárquico toda vez que la misma no es definitiva y no ocasiona perjuicio directo al accionante, quien carece, en consecuencia, de un interés de impugnación actual, requisito previo de todo recurso. El recurso jerárquico interpuesto puede valer como denuncia para la oportunidad en que el Poder Ejecutivo se avoque al refrendo del acto." (Tomo 67, pág. 211).

4 - CASO ABSTRACTO

Es constante lo manifestado en el sentido de la no procedencia del recurso jerárquico cuando se peticiona sobre cuestiones abstractas. Igual criterio que adopta la Corte Suprema de Justicia de la Nación para la procedencia del recurso extraordinario. ("Para la existencia

de una cuestión de esa naturaleza es menester que su dilucidación conduzca a decidir una situación de hecho real y concreta, y no se la haya planteado por vía de hipótesis, ni para establecer reglas para casos no sucedidos. Porque es de la "esencia del poder judicial decidir colisiones efectivas de derechos" y no compete a los jueces de la Nación "hacer declaraciones generales o abstractas". Fallos 2:254; 12:372; 24:248; 94:444; 95:51 y 290; 107:179; 115:163; 124:39; 130:157; 132:301; 184:358; 193:524; 199:213;218:590; 221:215; 229:460 y 531; 230:52; 235:129; 236:673." ("El Recurso Extraordinario" de Esteban Imaz y Ricardo E. Rey - 2da. Edición actualizada por los doctores Ricardo E. Rey y Lino Enrique Palacio, Bs. As., 1962, pág. 37).

La Procuración del Tesoro ha dicho al respecto: "...Es jurisprudencia reiterada de la Procuración del Tesoro la de que no corresponde emitir opinión sino mediando caso concreto y actual por cuanto el dictamen debe limitarse a la consideración del o los problemas que el asunto suscita, sin que proceda hacerlo extensivo al planteamiento general de supuestos abstractos". (Tomo 79, pág. 141). "...No procede el recurso jerárquico interpuesto por partes carentes de interés legítimo y que importan una petición sobre cuestión abstracta..." (Tomo 93, pág. 135).

5 - CUESTION DE PURO DERECHO

"...La resolución que declara la cuestión de puro derecho no constituye una medida preparatoria sino un acto administrativo productor de efectos jurídicos inmediatos y, por ende, susceptible de ser impugnado por vía del recurso jerárquico. Si bien el artículo 8º del decreto Nº 7520/44 deja librado a la discrecionalidad del Ministro o Secretario de Estado (agreguemos también a los Comdtes. en Jefe) ordenar "a petición de parte o de oficio la presentación de la prueba que estime pertinente", no debe confundirse esa discrecionalidad con la arbitrariedad que podría significar la negativa a recibir toda prueba. La importancia de la sanción aplicada a la recurrente, la existencia de hechos controvertidos y el ofrecimiento de la misma de probarlos que podrían ser eximentes de la responsabilidad que se le imputa, son circunstancias más que suficientes para no cerrarle toda posibilidad de suministrar esas pruebas. En el caso de autos, la declaración de puro derecho importa privar a la recurrente en forma arbitraria, de medios de descargo cuyo empleo no puede serle vedado sin lesionar la garantía de defensa que consagra el Art. 18 de la Constitución Nacional..." (Tomo 98, pág. 184).

6 - DISCRECIONALIDAD TECNICA

Entendemos, al igual que Fiorini, que "...la discrecionalidad técnica no significa que la determinación de un motivo de esta clase deba colocarse fuera de la juridicidad y que el administrador no pierda jamás el derecho a elegir lo mejor o de impugnarla si ésta no responde jurídica y eficazmente al objeto que pretende representar. La simple invocación de la discrecionalidad técnica no significa que no puedan enjuiciarse sus resultados o la verificación real y cierta de los hechos o medios que pretende representar..." (Manual de Derecho Administrativo, T. I, p.241).

La Procuración del Tesoro de la Nación coincide plenamente con este criterio y así lo ha expresado: "... La discrecionalidad técnica puede ser considerada por vía de recurso jerár

quico ya que aquella debe ser ejercida con justicia y razonabilidad para no hacer ilegítimo el acto impugnado. La prohibición de operar un nuevo vuelo sin escalas de Buenos Aires a Nueva York a la Cía... está dentro de las facultades concedidas por la legislación a la Secretaría de Aeronáutica y obedece a razones técnicas y de política aerocomercial que se advierte, se han ejercido razonablemente..." (Tomo 85, pág. 235).

(continuará)

*

* *

o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o o

ASPECTOS JURIDICOS DEL PEAJE[*]

En relación con lo que deben pagar los usuarios por los servicios que reciben del Estado o sus concesionarios, se habla de "tarifas", "tasas", "precios", a veces de "impuestos", "contribución de mejoras" o "canon".

Pero los términos indicados no pueden usarse indistintamente como si fueran sinónimos ya que cada uno de ellos tiene un significado preciso. La "tarifa" no equivale a "precio" o "tasa", ya que, como bien señala Villegas Basavilbaso, "tarifa" constituye una lista de precios o de tasas. De ahí que se hable del "precio o tasa del servicio fijado en una tarifa".

Precio o tasa es lo que se paga en cada caso por el uso de un servicio público. Ambos son retribución de servicios o prestaciones públicas y, por ello, habría que hablar de "precio público".

Ofrece dificultades técnicas determinar cuándo hay un precio o una tasa.

---

[*] Versión de la conferencia pronunciada por el Dr. Ismael Mata el 31 de octubre de 1969 en el Ciclo "Derecho de Peaje", organizado por el Instituto.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Villegas Basavilbaso sostiene que hay tasa cuando se pagan servicios públicos prestados por el Estado en forma de monopolio de "iure", mientras que precio sería la retribución de los servicios públicos prestados por empresas públicas en concurrencia con las privadas, o bien con monopolios de hecho. A los servicios prestados en condiciones de monopolio de hecho se les pagaría -según nuestro autor- un "precio público", mientras que a los prestados en concurrencia, un precio de derecho privado.

Otros autores, como Marienhoff, indican que "tasa" es la retribución de los servicios públicos cuya utilización es legalmente obligatoria para los administrados (como por ejemplo, los servicios que presta O. S. N. o los municipales de alumbrado, barrido y limpieza). Por su parte,"precio" es la retribución correspondiente a los servicios "uti singuli" de uso facultativo para el usuario: ferrocarriles, gas, energía.

En los servicios públicos cuya utilización es facultativa para los usuarios el vínculo que liga a las partes es "contractual" y de él se desprende la noción de "precio". En cambio, tratándose de servicios públicos de utilización obligatoria para los administrados, el vínculo es "reglamentario" o sea, impuesto unilateralmente al usuario, por lo que la idea de "precio es desplazada por la de "tasa".

Contribución de Mejoras:

Es el tributo que se paga como retribución del mayor valor que adquieren las propiedades de particulares inmediatos o próximos a una obra pública (v. gr. un dique, un camino, una calle, la construcción de pavimentos, etc.).

En virtud de la técnica de la contribución de mejoras, el costo de la obra pública que origina la "plusvalía" de los inmuebles aledaños, es soportado total o parcialmente por sus propietarios. Con los inmuebles beneficiados se constituye un área o distrito impositivo.

Nuestra Corte Suprema ha decidido que "no es posible desconocer la

justicia de este sistema impositivo particular aplicado a la construcción de determinadas obras públicas, como el drenaje de terrenos anegadizos, la apertura, ensanche o pavimentación de calles y otras del mismo género que, al mismo tiempo que interesan al público en general, se traducen en un beneficio para determinadas propiedades", y agrega -citando a la Corte del Estado de Missouri-: "Si no es justo que unos pocos sean gravados en beneficio de todos, tampoco lo es que la comunidad sea gravada en beneficio de unos pocos" y termina "El impuesto general para fines meramente locales, es injusto; grava a los que no son beneficiados y beneficia a los que están exentos de gravamen".

Teniendo en cuenta que la razón de ser de la contribución de mejoras está en el beneficio especial recibido por el contribuyente, su imposición se justifica si se dan dos requisitos básicos: 1) que la obra origine un beneficio local y 2) que tal beneficio no sea excedido por la contribución.

Una misma obra puede dar lugar a la aplicación de una contribución de mejoras, como retribución de la construcción, y luego a una tasa como pago de la conservación o el mantenimiento. Los trabajos de conservación sólo mantienen la plusvalía. En cambio, si la obra debe reconstruirse, nada impide aplicar una contribución de mejoras.

Existe, por último, otra especie de contribución, llamada "canon". Hay autores que la consideran una tasa pero otros tratadistas, como Marienhoff, opinan que debe distinguirse la naturaleza del bien en juego. Si se tratara de una dependencia del dominio público en su estado natural (bienes de la naturaleza) el pago del uso de la misma no configura una tasa ya que no representa la retribución de servicio alguno. El Estado no presta un servicio y se limita a permitir el uso especial de un bien del dominio público: aquí habría "canon".

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Si el bien del dominio público es creado por el hombre, es decir, que se trata de una dependencia del dominio público artificial, su uso daría lugar a la aplicación de una tasa.

Por ejemplo, en el uso de una calle urbana, sostiene Marienhoff, el pago que efectúe el concesionario o permisionario no sólo se refiere al uso en sí sino que, además, tiende a remunerar el servicio público de construcción y, más aún, de conservación de la calle.

En estos casos la referida prestación económica tiene efectivamente los caracteres o substancia de tasa debiendo ser considerada como tal, pues lo que el concesionario retribuye es un servicio del Estado. Pero cuando la prestación de referencia se refiere al mero uso de un bien público del llamado dominio natural, a cuyo respecto no se retribuye servicio alguno prestado por el Estado, como ocurriría en el recordado caso de la concesión de uso de las aguas de un río para irrigación, la referida prestación económica no es "tasa" sino "canon". Este último no es sino una mera modalidad del permiso o de la concesión de uso del dominio público.

PEAJE (concepto). Según el diccionario de la Real Academia (última edición, año 1956) el PEDAJE o PEAJE es un derecho de tránsito. La definición es más sintética que la contenida en viejas ediciones, por ejemplo la del año 1817 (5ª edición) que lo caracterizaba como el derecho que se paga por sacar, entrar mercaderías, o pasar ganados por algunas partes o territorio. También se lo denomina RODAJE o RODAZGO.

Hay modalidades análogas, como por ejemplo el PONTAZGO, PONTADGO, es decir, el derecho que se paga por cruzar puentes siendo PONTAZGUERO quien lo percibe

El PORTAZGO que se paga por pasar por un determinado sitio de un camino. La acción de percibirlo se llama PORTAZGAR y quien cobra, PORTAZGUERO.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

BARCAJE en una de sus acepciones, es el precio o derecho que se paga por pasar en barca de una a otra parte de un río.

Primitivamente todo el precedente cuadro de tributos consistía en una forma de imposición ligada al movimiento de mercaderías de un lugar a otro. Casi siempre los primeros derechos aduaneros han sido aranceles cobrados sobre los medios de transporte cuando necesitaban el uso de caminos para transportar las mercaderías. Tales eran los derechos de tránsito. Por ello las más antiguas aduanas se instalaban donde había puentes y otros medios (barcas) que mejoraban las comunicaciones.

En épocas de poca seguridad de los caminos, el señor del territorio cobraba un "derecho de convoy" a cambio de la protección armada de la caravana. Finalmente, dicho arancel se convirtió en un verdadero impuesto cuando se cobraba de todas maneras aunque se descuidara el mantenimiento de los caminos o no se proporcionara escolta o el convoy evitara la carretera aduanera utilizando caminos secundarios.

Con el tiempo, el derecho de paso se transformó en un verdadero derecho de importación y, consecuentemente, se desenvolvió el concepto de zona aduanera para los distintos territorios.

Tales derechos de tránsito son los que repudia nuestra Constitución en los artículos noveno a décimo segundo, con claro sentido de la unidad nacional.

Es decir que prohibe los "derechos de tránsito" que configuran una variedad de los derechos de aduana.

El peaje, entendido con sentido moderno, como la contraprestación que paga el usuario de un medio de comunicación, nada tiene que ver, en consecuencia, con los derechos prohibidos por nuestra Constitución.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Nuestro primer antecedente se remonta al año 1763 cuando D. Francisco Solano Frutos pide al Cabildo de Santa Fe que lo autorice para "poder poner embarcaciones en dicho paso (era el de Santo Tomé) para el tránsito de las gentes y hacienda que se transportan para Buenos Ayres y los vecinos de Perú y Chile, proponiendo un término de cuatro años para usufru ctuarlo". Le acuerdan permiso para ese solo paso mediante el pago de 25 pesos anuales al Cabildo. Era un caso típico de barcaje.

Durante la primera mitad del siglo pasado se dictan en las provincias, numerosas leyes que establecen derechos de tránsito.

En su libro "Bases", Alberdi escribía: "Asignar al Gobierno General el arreglo del comercio interior y exterior es darle la facultad de reglar las monedas, los correos, el peaje, las aduanas, que son cosas esencialmente dependientes y conexas con la industria comercial. Luego estos objetos suelen ser declarados nacionales y su arreglo entregado por la Constitución exclusivamente al Gobierno General, y no podía ser de otro modo porque catorce aduanas, catorce sistemas de peajes, sería imposible la existencia, no digo el progreso, del comercio argentino del que ha de depender toda la prosperidad de la Confederación".

Como puede apreciarse, Alberdi no eliminaba el peaje como fuente de recursos sino que criticaba el sistema plural del mismo.

Hay numerosos antecedentes posteriores a la Constitución de 1853:

a) En el año 1854 la provincia de Buenos Aires, que estaba separada de la Confederación, dictó la ley Nº 35 de Organización de las Municipalidades y declaró rentas municipales "los derechos de peaje y pontazgos".

b) Luego, la misma provincia sanciona en el año 1855 la ley 78 de peajes, pontazgos y barcajes fijando esos derechos con las características de las tasas.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

c) El Congreso Constituyente de 1853 aprobó un proyecto de ley orgánica de la Municipalidad de la Capital de la Confederación donde también se preveían los derechos de peaje y pontazgos entre los recursos del municipio.

d) No debe llamar la atención que en aquellos años se use más frecuentemente el recurso del pontazgo (que en realidad constituye una modalidad del peaje) porque los caminos eran de tierra y solamente se los delineaba, es decir, se replanteaban en la llanura mediante mojones de gran tamaño y los carruajes labraban las huellas por donde se circulaba.

e) La ley 61 de la Confederación, que se ocupaba de caminos, autorizaba al Poder Ejecutivo a emitir acciones por valor de un millón de pesos que se denominaron de "Puentes y Caminos", agregando que "de las Rentas Generales se destinará la cantidad suficiente para el servicio de rentas y amortización de las acciones emitidas, pudiendo aumentarse el fondo amortizante con el producto neto de peajes o pontazgos que se recauden por el servicio de obras que van a ser ejecutadas con los fondos provenientes de dichas acciones".

f) La ley 362 del año 1869, la 814 del año 1876 y la 1304 de 1883, prevén expresamente el cobro de peaje para la construcción y conservación de caminos.

g) Numerosas leyes posteriores se ocupan del tema: 622/1870; 1019/1876; 1054/1878; 1612/1887; 4867/1905; 7036/1910; 8448/1911; 13504/48; 14385/54; Decreto-Ley 505/58; Decreto-Ley 4321/58; Ley 14464/58; 15275/60 y 15495/60.

Todos los antecedentes mencionados muestran, sin lugar a dudas, que el peaje como retribución de los servicios que prestan las obras públicas, estuvo siempre incorporado a nuestras instituciones financieras.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

LAS OBRAS PUBLICAS Y EL PEAJE.

El Estado puede ejecutar las obras públicas por tres procedimientos distintos. El primero, es por sí mismo (o por administración); el segundo, mediante el contrato de construcción de obra pública por el cual el contratista construye y el Estado le paga el precio de la obra. Puede, finalmente, seguirse un tercer camino: el Estado concede la obra a un concesionario que se compromete a construirla, conservarla, explotarla y devolverla al Estado al término del contrato.

En cualquiera de los tres procedimientos puede aplicarse el peaje como medio de reembolso del costo de la obra.

Si el Estado construye por sí mismo o por el contrato de obra pública, la percepción del peaje le devolverá el precio pagado y los gastos de administración y mantenimiento de la obra.

De igual manera funcionará el contrato de concesión de obra pública con el agregado de que el peaje debe asegurar la utilidad razonable de la Concesionaria, o sea, permitirle un moderado lucro que le está vedado al Estado cuando administra la obra por sí mismo.

Teóricamente, nada impide que la técnica que se emplee para retribuir al Concesionario sea la "contribución de mejoras" teniendo en cuenta que la construcción de la obra puede originar la plusvalía o beneficio de las propiedades linderas. En tal caso la concesionaria recibe también la atribución de cobrar el tributo.

También puede darse una situación "mixta" o "combinada" por la cual la concesionaria perciba "contribuciones de mejoras" y "tasas", éstas últimas, por el uso de la obra.

Pero debe señalarse que en materia de autopistas, obras peculiares

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

de peaje, las características técnicas de la obra reducen a un mínimo la posibilidad de aplicar "contribución de mejoras" para amortizarlas. La zona de influencia de un camino de peaje -como escribe Luxardo- está constituída por áreas circulares con centros en los puntos de acceso y radios que dependerán de las condiciones locales de aproximación a dichos puntos, asemejándose en este sentido, a la zona de influencia de una vía férrea y, como el espaciamiento entre puntos de acceso se lleva al máximo posible para disminuir los gastos de administración, quedan sectores intermedios para los cuales la vía no tiene utilidad, particularmente en lo que se refiere a viajes cortos. En cambio, la zona de influencia de un camino libre está constituída por franjas a ambos lados del mismo cuyo ancho dependerá de las comunicaciones transversales, por lo que el servicio que presta el camino es (relativamente) de uniforme bondad a lo largo de su recorrido.

En otras palabras, en el camino tradicional, abierto, la zona beneficiada está constituída por bandas paralelas y los inmuebles componentes tendrán menor plusvalía a medida que se alejen del eje del camino.

En las autopistas, la zona de afluencia es circular y con el centro en los puntos de acceso o distribuidores.

La distinción anterior tiene plena validez en los caminos de llanura perdiendo vigor en las vías de montaña.

Luego de las nociones precedentes queda por ubicar al peaje dentro de la sistemática de las instituciones financieras.

En otros términos, se plantea el difícil problema de determinar si el peaje es una tasa, un impuesto o una contribución especial. Y -eventualmente- si se trata de un precio que sale del marco de las instituciones financieras para entrar en la órbita del derecho privado.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Si se entiende por tasa la contraprestación de un servicio cuya utilización es obligatoria, el peaje no es una tasa ya que el uso de las obras financiadas por el sistema, es facultativo. Nadie obliga a quien circule por una autopista, a recibir el servicio que la obra presta. Más aún, si se sostiene que un camino financiado por peaje necesita de otra vía libre y alternativa, nos alejamos todavía más del citado concepto de tasa.

Si por tasa entendemos la retribución de un servicio prestado en situación de monopolio, el peaje será una tasa si no hay camino alternativo. Es decir, si la autovía en la que se cobra, es el único medio de comunicación vial entre dos puntos.

No obstante, aunque exista camino alternativo, las características técnicas de un camino por peaje hacen que preste un servicio diferente al prestado por un camino libre. En la autopista -obra típica por peaje- se desenvuelven grandes velocidades y se unen grandes distancias sin interrupciones.

De modo que, si tasa es pago de un servicio monopolizado aunque sin obligatoriedad de usarlo, el peaje es indudablemente una tasa.

En cambio, si tasa es retribución de un servicio facultativo, el peaje es un precio público, entendiéndose por precio público el que no se fija exclusivamente en función de las leyes de oferta y demanda sino que es, en gran parte, regulado por la intervención del Estado.

A modo de conclusión en este tema y haciendo nuestras las conclusiones de la VII Conferencia Nacional de Abogados de 1965, puede sostenerse: 1) Que tanto el Gobierno Federal como las Provincias pueden establecer el sistema de peaje; 2) Que las tasas de peaje deben conjugarse con el principio de razonabilidad y guardar conformidad con las bases constitucionales de la tributación: legalidad, igualdad y no confiscatoriedad; 3) Que la aplicación del peaje debe reconocer un límite temporal coincidente con la amortización del costo de la obra sin perjuicio de la subsistencia de las

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

tasas para cubrir el mantenimiento y los servicios especiales; 4) Que el peaje es susceptible de aplicación directa por el Estado y también por medio de contratos de concesión de obra pública; 5) que para las obras que comuniquen provincias limítrofes podrá utilizarse el sistema de los acuerdos interprovinciales a que se refiere el Art. 107 de la Constitución Nacional; 6) que en la percepción e inversión de las tasas, deberá cuidarse que el peaje no asuma la naturaleza de un impuesto o renta general del Estado, ya sea por su desvinculación de los costos reales a cubrir o por el destino que se dé a los fondos recolectados.

Ley 17520.

El 7/XI/67 fue promulgada la ley 17520 que autoriza al P. E. para realizar obras públicas mediante concesión a particulares, sociedades mixtas o entes públicos por el cobro de tarifas o peaje, comúnmente llamada "ley de peaje".

Ante la disminución de la inversión en obras públicas y el creciente deterioro de nuestra infraestructura, se trató de obtener un medio técnico adecuado que orientara las fuentes de recursos, en especial las privadas, hacia las obras requeridas por el desarrollo del país.

Así, en el mensaje que acompañó al proyecto, se dijo: "Esta ley tiende a crear en el país ese mecanismo económico-financiero que permita aprovechar los esfuerzos de tantos distintos sectores que se encuentran postergados por nuestra falta de infraestructura, buscando en las fuentes de ahorro interno y externo el elemento insustituíble para lograrlo y dando a la iniciativa privada el aliciente y los elementos para encauzar todos estos esfuerzos allí donde las condiciones de rentabilidad de las obras lo permitan".

La ley 17520 faculta al Poder Ejecutivo para otorgar concesiones de obra pública, agregando innecesariamente que la concesión se hará por de-

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

creto de dicho Poder. En nuestra práctica institucional las concesiones de obra pública siempre fueron otorgadas mediante leyes, como pudo verse en los ejemplos citados. Ello seguramente en atención a los términos del Art. 67, Inc. 16 de la Constitución, que pone en manos del Congreso Federal acordar "concesiones temporales de privilegios", y también debido a que la concesión se caracterizaba como un acto unilateral y gracioso del Estado en favor de un particular. Actualmente, la concesión de obra pública se concibe básicamente como un contrato administrativo con derechos y obligaciones para ambas partes contratantes: Estado concedente y concesionario.

No obstante, pensamos que de acuerdo a nuestro sistema, la concesión de obra pública, el Poder Ejecutivo la confiere solamente en caso de delegación legislativa y entendemos que esa es la técnica de la Ley 17520.

La ley, con miras a evitar las concesiones "sine die", de triste memoria en nuestro país, determina que deben otorgarse por un término fijo.

Los concesionarios podrán ser sociedades privadas, mixtas o entes públicos creados expresamente para tal fin. Naturalmente los entes públicos podrán ser nacionales, provinciales o municipales.

Surgen del artículo 1º las obligaciones fundamentales de la Concesionaria: 1º) construir o ejecutar la obra; 2º) conservarla, mantenerla hasta el momento de la reversión al Estado; y 3º) explotarla mediante el cobro de peaje o tarifas.

La ley previó el cobro de peaje o tarifas, estableciendo estas últimas seguramente para las obras no viales. En tal sentido debe señalarse que O. S. N. ha llamado a licitación de acuerdo al régimen de la ley para conceder una planta depuradora en la zona norte del aglomerado bonaerense y también se proyecta licitar por el sistema la estación terminal de ómnibus de la Ciudad de Buenos Aires.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Teniendo en cuenta el modo de regular las relaciones entre Estado y concecionario, la concesión puede ser a título oneroso, ya sea fijando una contribución fija o una participación en los beneficios a favor del Estado.

Puede ser gratuita o subvencionada por el Estado mediante entregas de dinero reintegrables o no.

Para elegir entre las alternativas precedentes la ley fijó dos pautas de suma importancia: 1) Que el nivel medio de las tarifas no puede exceder del valor económico medio del servicio ofrecido; y

2) La rentabilidad de la obra. Rentabilidad que se determina en base al tránsito posible, a las amortizaciones del costo y de los intereses, el beneficio razonable y a los gastos de conservación y explotación.

Si se eligiera la modalidad gratuita o subvencionada, la ley obliga a prever las obligaciones de reinversión del concesionario o de participación del Estado para el caso de que los ingresos reales superen a los previstos.

Las concesiones se otorgarán siguiendo los procedimientos de la licitación pública o de la contratación directa cuando la concesionaria fuera un ente público o una sociedad con capital estatal.

En esta última hipótesis debe entenderse Sociedad con todo el capital del Estado o, por lo menos, con capital mayoritario del Estado, para interpretarla coherentemente con el inciso que sigue.

La contratación con sociedades privadas o mixtas ofrece un mecanismo más complejo. Pueden mediar tratativas preliminares del contrato entre el

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Estado y la sociedad interesada en ser concesionaria; tales negociaciones tendrán por finalidad fijar las bases de la concesión futura. Obtenido el esquema básico se optará por la licitación pública sobre las bases citadas o se convocará a un concurso de proyectos.

Si en este concurso no se presentaran mejores ofertas, se contratará directamente con la persona que cumplió las tratativas preliminares.

Si se presentaran mejores propuestas, se llamará a Licitación Pública o bien a Licitación Privada entre los oferentes del Concurso.

En la etapa de la construcción, la ley fija que deberán aplicarse las normas de Contrato de Obras Públicas en cuanto fueren pertinentes.

El Poder Ejecutivo podrá crear Sociedades Anónimas Mixtas con o sin mayoría estatal, entes públicos de otro tipo de persona jurídica para que sea concesionario de las obras financiadas por el sistema.

Se autoriza al Poder Ejecutivo para establecer desgravaciones importantes en materia de impuesto a los réditos.

Se crea un fondo especial con destino a los estudios y control de las concesiones.

Tal el panorama general de la ley.

En síntesis, creemos que estamos frente al medio jurídico adecuado que permitirá solucionar, en gran parte, nuestras deficiencias en materia de obras de infraestructura pero el éxito del sistema está sujeto a que se evite cuidadosamente que los ingresos por peaje sean transformados en un medio fácil de allegar recursos a las arcas fiscales o que el estricto control que el Estado debe mantener sobre los concesionarios pase a ser venalidad o complacencia.

o o o

Otros títulos de nuestro fondo editorial:

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN ALEMANIA, Carl Ule 10,00

REFORMA ADMINISTRATIVA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACION, Otto Nass * prólogo de José Luis Villar Palasí 8,00

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN SU CONTEXTO SOCIAL, Salvatore Cimmino 11,20

LA FUNCION PUBLICA EN INGLATERRA, G. Lasso Vallejo 14,00

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES, F. González Navarro 22,00

EL ESTADO ADMINISTRATIVO, Fritz Morstein Marx, Estudio Preliminar de José A. García-Trevijano Fos 20,00

LAS RELACIONES PUBLICAS EN LA ADMINISTRACION, G. Silvano Spinetti 16,00

LA REVISION DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Aurelio Guaita 2,00

ADMINISTRACION Y SOCIEDAD, Luis Legaz Lacambra 1,20

LA DISTINCION ENTRE NORMA Y ACTO ADMINISTRATIVO, José Luis Meilán 3,20

EL PROCESO DE LA DEFINICION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, José Luis Meilán 4,00

LA ADMINISTRACION PROSPECTIVA, Marcel Walina 2,00

EL EQUIVALENTE ECONOMICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, José Luis Meilán Gil 32,00

I Y II PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL ESPAÑOL (Textos íntegros y estudios sectoriales) c/u 20,00

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

LABOR DEL INSTITUTO

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

La Dirección del Instituto de Derecho Administrativo, con la aprobación del Decanato, ha decidido encomendar la preparación de una guía bibliográfica de los trabajos publicados por el Profesor Dr. RAFAEL BIELSA.

La Resolución pertinente expresa:

"Buenos Aires, 3 de febrero de 1970

Señor
Decano de la Facultad de
Derecho y Ciancias Sociales
Dr. Roberto A. Durrieu
S/D

Considerando:

El Instituto de Derecho Administrativo Profesor "RAFAEL BIELSA", debe realizar un trabajo de investigación respecto a la publicidad de libros, monografías y artículos realizados por el maestro cuyo nombre capitula a nuestra institución.

En el acto recordatorio realizado por la Facultad de Derecho, en el año 1968, el Profesor Titular de la Casa, Dr. Aquiles Guaglianone, hizo la feliz referencia al fecundo trabajo del maestro comparándolo con la desarrollada por el fecundo escritor español Lope de Vega.

La labor del Profesor Rafael Bielsa se encuentra esparcida en las más diversas publicaciones y muchos de sus libros fueron reeditados varias veces, sin omitir la apostilla casi semanal aparecida en la Revista Jurídica "La Ley", bajo los seudónimos latinos de Nerva y Próculo.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

No es común en nuestro ambiente jurídico la recopilación en una guía bibliográfica de trabajos publicados pues nunca se ha presentado una situación similar como la que presenta la persistente labor publicista del Profesor Rafael Bielsa. Las recopilaciones han existido en otros campos respecto a algunos de nuestros prohombres y se han publicado en ediciones oficiales bajo la calificación de "Obras Completas".

Es deseo de la Dirección de este Instituto y de sus integrantes, que la fructuosa labor del Profesor Rafael Bielsa no desaparezca y por ello se impone la publicación de una guía sistematizada y ordenada sobre todos sus trabajos, estableciendo fecha de la publicación, lugar y editorial o revista que las publicó, ediciones y reimpresiones.

La Dirección está convencida que esta labor será necesaria para la creación del derecho administrativo argentino. Además, será una forma de manifestar el permanente homenaje que merece la labor del maestro desaparecido. Si la crítica es necesaria al recuerdo de su labor, es también un deber de docencia unitaria. El trabajo de recopilación de antecedentes para esta guía, deberá desarrollarlo quienes estuvieron cerca del maestro desaparecido y pueden ostentar la calificación de discípulos o continuadores. La Dirección, en aplicación de este juicio, designa al Profesor Adjunto de Derecho Administrativo, Dr. Roberto Enrique Luqui, para que realice esta labor dentro del plazo que deberá fijar al aceptar el presente cargo.

En cumplimiento de lo precedente se Resuelve:

Artículo 1.- Desígnase al Profesor Roberto Enrique Luqui para que realice los trabajos de investigación necesaria a fin de formalizar la Guía Bibliográfica de los trabajos del Profesor Rafael Bielsa, indicándose la fecha de los publicados, ediciones realizadas o cualquier otra indicación para distinguirlos.

Artículo 2.- Esta Guía, con todos los antecedentes, será elevada a esta Dirección dentro del plazo que fije el Dr. Roberto Enrique Luqui al aceptar el cargo que aquí se le discierne.

Artículo 3.- En su oportunidad, la Guía será editada por este Instituto como homenaje al maestro Rafael Bielsa.

Artículo 4.- Hágase saber esta Resolución a las autoridades de la Casa, colóquese una copia en la cartelera del Instituto, comuníquese para su publicidad, remítase como antecedente a la Dirección del Boletín del Instituto."

Firmado Dr. Bartolomé A. Fioriri
Director

-.oOo.-

HISTORIA DE LA CATEDRA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ante la próxima celebración del centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo de esta Facultad, la Dirección del Instituto designó al Dr. Jorge J. Docobo la recopilación de los antecedentes necesarios para realizar una historia de la Cátedra citada.

El texto de la Resolución es el siguiente:

"Buenos Aires, noviembre 17 de 1969

V I S T O:

Que se halla próxima la celebración del centenario de la cátedra de Derecho Administrativo en esta Facultad; y

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

CONSIDERANDO:

Que, como contribución a dicho aniversario, resulta conveniente disponer la redacción de la historia de la Cátedra;

Que para ello se hace necesario designar un docente encargado de la recopilación de antecedentes;

EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

RESUELVE:

Artículo 1.- Encomendar al Ayudante de Primera de la carrera docente, abogado Jorge José Docobo, la recopilación de los antecedentes necesarios para la redacción de la historia de la cátedra de Derecho Administrativo en esta Facultad.

Artículo 2.- Cursar nota al Señor Decano, con copia de la presente, para que se pongan a disposición del docente designado en el artículo anterior, los archivos de la Facultad.

Artículo 3.- Fijar un plazo de diez días hábiles para la presentación del plan de trabajo y un término de cuatro meses corridos para la finalización de la tarea encomendada.

Artículo 4.- Regístrese, comuníquese a quienes corresponda y archívese."

Firmado Dr. Barlolomé A. Fiorini
Director

-.oOo.-

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

CONCURSO "ESTUDIO URBANO ZONA SUR DE BUENOS AIRES".

La Municipalidad local, mediante el Decreto Nº 1752/70 invitó al Instituto de Derecho Administrativo, a designar un representante para integrar el Jurado encargado de estudiar las propuestas presentadas al concurso denominado "ESTUDIO URBANISTICO DEL AREA SUR DE BUENOS AIRES".

La Dirección, luego de diversas consultas, designó al Dr. José Canasi. A continuación se transcribe el texto de la nota por la cual se informó al Sr. Decano de la Facultad, acerca de las gestiones cumplidas:

"Buenos Aires, 8 de abril de 1970

"Al Señor Decano
de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Dr. Roberto A. Durrieu
S/D

"De mi mayor respeto:

"Elevo a Vd. la consulta y gestiones realizadas para proponer la designación del representante del Instituto de Derecho Administrativo ante la Comisión Asesora del Concurso sobre "Plan eamiento del Barrio Sur" de la Municipalidad de Buenos Aires. Consecuente con la forma de conducta que me he impuesto desde el momento que he tomado la dirección del Instituto, he consultado a cada uno de sus integrantes, empero en esta oportunidad sólo lo he realizado con los profesores de derecho administrativo que tienen designación definitiva o confirmada. He recurrido a los profesores ordinarios consultos Dres. Manuel María Díez, Miguel S. Marienhoff, profesor titular Dr. Agustín A. Gordillo, profesores asociados Dres. Pedro Aberastury y Jorge T. Bosch, y profesor adjunto Dr. José Canasi. Me he excluído personalmente por razones de carácter particular aunque no ha sido por vinculaciones profesionales con las varias empresas que concurren a esta licitación.

"No he consultado a los profesores interinos o designados precariamente "ad honorem", por su situación legal en la escuadra de la docencia, sin embargo he requerido opinión sobre derechos consultados, en esta emergencia, a los profesores adjuntos interinos que integran la cátedra a mi cargo, Dres. Roberto Luqui, Mario Bandín y Guillermo Dillon, quienes ratificaron que debía considerárselos excluídos de la consulta. No he realizado gestiones ante los docentes que tienen la misma situación legal en la cátedra del Dr. Agustín Gordillo, por la urgencia de estas actuaciones aunque he aplicado el criterio precedentemente expuesto para excluirlos de la consulta.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

"He instado a los consultados en forma reiterada por la premura del tiempo, para obtener la contestación respectiva. En estos actuados se comprueba que les he requerido la sugerencia por escrito, en forma personal y por comunicaciones telefónicas. Todos ellos han contestado como informan las notas adjuntas. Esta información comprueba que dos de ellos, con muy buena conducta de responsabilidad, se han excluído de cualquier sugerencia por ser asesores asociados en empresas que se presentan al concurso y otros remiten a mi autoridad la designación del proponente. Los profesores consultos, Dres. Marienhoff y Díez, a quienes he sugerido su nombramiento, lo han declinado en forma absoluta.

"En cumplimiento de la delegación de la que estoy investido propongo a vuestra autoridad que se designe, en nombre del Instituto de Derecho Administrativo para integrar la Comisión Asesora, al profesor adjunto José Canasi que tiene, además, el antecedente de haber actuado durante varias décadas como asesor de la Municipalidad de Buenos Aires. Durante las gestiones de la consulta me he informado, aunque no en forma oficial, que el profesor José Canasi ha terminado con sus funciones y ya no integra el cuerpo de profesores de la Casa. Ante este supuesto, si fuera exacto, solicito entonces que el Señor Decano sea el representante del Instituto y, por lo tanto, que su nombre sea el propuesto para ocupar el responsable cargo. No necesito hacer ninguna consideración sobre este particular y sobre vuestra persona.

"En esta forma he cumplido con conciencia y ciencia la función que se me encomendara. Elevo a Vd. el presente informe con la propuesta correspondiente a los fines de la designación, debiendo ser ésta, comunicada a las autoridades remitentes de la petición inicial de los presentes actuados.

"Saludo al Señor Decano con la mayor consideración y respeto."

Firmado Dr. Bartolomé A. Fiorini
Director

-.oOo.-

RECOPILACION DE LEGISLACION PROVINCIAL

Con el fin de actualizar la biblioteca y fichero que funcionan en el Instituto, se ha cursado nota a todos los Gobiernos Provinciales solicitándoles el envío de su legislación actualizada en materia de derecho público. En especial se requirieron los siguientes ordenamientos:

1 - Constitución de la Provincia

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

2 - Ley Orgánica de la Justicia o del Poder Judicial

3 - Ley de Ministerios

4 - Ley Orgánica de los Municipios

5 - Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo

6 - Ley de Obras Públicas

7 - Ley sobre Régimen de Licitaciones

8 - Ley de Vialidad

9 - Ley de Estabilidad y Escalafón para el Personal de la Administración (se incluye fuerza de seguridad, magisterio, empleados, etc.) Prescindibilidad

10 - Ley sobre Régimen de Aguas

11 - Disposiciones sobre recursos administrativos

12 - Ley de Contabilidad Pública

*
* *

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO MUNICIPAL

El 24 de octubre de 1969 la Dirección del Instituto creó una Sección Especializada que se denomina "Centro de Estudios de Derecho Municipal", a raiz de la sugerencia que formuló un grupo de asistentes al "Curso Profundizado de Acto Administrativo", para graduados, que se dictó el pasado año.

En una primera etapa de su labor, entre otras tareas, se formaron tres Comisiones: De Reglamento; De Biblioteca, Fichoro y Relaciones con Instituciones Similares; y De Estudios.

La primera de ellas terminó su cometido y el Centro ya cuenta con un Reglamento definitivo de funcionamiento.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Durante este año se constituyeron dos Comisiones, una, encargada de preparar un proyecto uniforme de procedimiento administrativo municipal, y otra, con el fin de organizar un seminario de alcance nacional, sobre el tema "La Plenitud de la Jurisdicción Municipal".

o o o

LABOR DE CONSULTA DEL INSTITUTO

En los últimos meses, no obstante las vacaciones docentes, nuestro Instituto ha sido requerido para la evacuación de interesantes consultas solicitadas por varios organismos estatales y universitarios. Esta función asesora se ha visto acrecida últimamente, prueba evidente de la importante labor que el Instituto debe desarrollar en bien de la comunidad. Esta es la mejor realización para los que requieren una universidad comprometida. Para ciertos ideólogos, ésta es una función sin trascendencia social No compartimos este criterio pues el compromiso está en devolver a la colectividad lo que nos ha entregado a través de las partidas presupuestarias. Este término prefigura una simple actividad burocrática, sin embargo, justifica los grandes sacrificios que realiza la colectividad a través de los impuestos y elevadas tasas, para mentener los servicios públicos. La Universidad es uno de éstos.

Ciertos órganos estatales, hasta hace poco tiempo, rebajaron el valorde esta colaboración y aporte como asesoramiento jurídico por los organismos dedicados a la enseñanza del derecho. Ha existido siempre un llamado de superior colaboración a los órganos dedicados a labores médicas y económicas en desmedrio del asesoramiento jurídico de los organismos universitarios.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

Estas numerosas solicitudes de consultas recibidas las destacamos porque son muestra de un cambio de opinión y por nuestra parte, como motivo de afirmación que la labor de asesoramiento y consulta del Instituto se valora en forma justa.

* *
*

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

INFORMACIONES

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

CURSO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

La Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, a cargo del Profesor Titular Dr. Bartolomé A. Fiorini, por intermedio del Instituto de Derecho Administrativo "Profesor RAFAEL BIELSA" organiza un curso de "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES", a dictarse los días martes a las 19.15, a partir del 16 de junio y hasta el 25 de agosto próximo, de acuerdo al siguiente programa:

1- Introducción	Dr. Bartolomé A. FIORINI
2- Procedimiento Contravencional	Dr. Luis A. SCHIAPPACASSE
3- Procedimiento Municipal	Dr. Jorge A. SARAVIA CASTRO
4- Procedimiento Disciplinario	Dra. Daisy BARÓ
5- Procedimiento Impositivo	Dr. Roberto C. FREYTES
6- Procedimiento en el Tribunal de Cuentas	Dr. Luis PEREZ COLMAN
7- Procedimiento en la Inspección General de Justicia	Dr. Héctor A. MAIRAL
8- Procedimiento Laboral	Dr. Jorge RODRIGUEZ MANCINI
9- Procedimiento Previsional	Dr. Humberto PODETTI
10- Procedimiento Aduanero	Dr. Daniel L. CASEY
11- Conclusiones	Dr. Bartolomé A. FIORINI

Podrán asistir abogados y funcionarios de organismos estatales y graduados en general, otorgándose certificado de asistencia. Al término de este curso, comenzará un seminario especial sobre: "La Licitación Pública", bajo la dirección del Profesor Dr. Bartolomé A. FIORINI, con la coordinación del Dr. Ismael MATA.

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

CURSO SOBRE CONTRATO DE OBRA PUBLICA

El Departamento de Graduados de la Facultad, ha organizado un curso sobre "Contrato de Obra Pública" que será dictado los días viernes a las 8 horas, a partir del 5 de junio, por los doctores Agustín A. Gordillo, Héctor A. Mairal, José María Avila, Manuel M. Díez y María Graciela Reiriz, con el siguiente

TEMARIO:

1.- Noción conceptual de Obra Pública
2.- Contrato de Obra Pública. Caracteres. Clasificación
3.- Procedimiento para la elección del contratista
4.- Obligaciones del contratista
5.- Obligaciones del contratista
6.- Derechos del contratista
7.- Los mayores costos. Las leyes 12910 y 15285
8.- Las comisiones liquidadora y arbitral. Recursos administrativos
9.- La recepción de la Obra Pública
10.- La rescición del contrato de Obra Pública

* * *

CURSO DE ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

También propiciado por el Departamento de Graduados, se dicta un curso de especialización en Derecho Administrativo, de acuerdo al siguiente programa:

DERECHO ADMINISTRATIVO:
I) organización administrativa
II) servicio público
III) el acto administrativo

ADMINISTRACION PUBLICA:
I) introducción
II) el cuadro organizativo de la administración pública
III) centralización y descentralización
IV) el presupuesto
V) la reforma administrativa

PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS:

I) introducción
II) parte general: instituciones del procedimiento
III) parte especial

o o o

TESIS DE DOCTORADO QUE HAN TRATADO TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Según un informe proporcionado por el Departamento de Títulos y Premios, de la Facultad, a solicitud del Instituto, las tesis de doctorado que tratan temas de derecho administrativo en los últimos años, son las siguientes:

1 - "HABILITACION DE LA INSTANCIA CONTENSIOSOADMINISTRATIVA, por Armando Emilio GRAU (año 1968)

2 - "PODER DE POLICIA", por Héctor Eduardo HERRAIZ (año 1968)

3 - "EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CLAUSULA DE PROGRESO DE LA CONSTITUCION NACIONAL (ARTICULO 67, INCISO 16)", por Roberto Enrique LUQUI (año 1969)

4 - "EL REGIMEN DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL ESTATUTO DEL PERSONAL CIVIL (DECRETO-LEY 6666/57) Y DEL DOCENTE (LEY 14473), por Daisy Luisa BAÑ (Año 1969)

5 - "EL CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO", por Betty Raquel SAIGG (año 1969)

6 - "DERECHO MILITAR Y DERECHO DISCIPLINARIO MILITAR", por Ildefonso Manuel MARTINEZ MUÑOZ (año 1969)

7 - "EMPRESAS DEL ESTADO", por Wilfredo Pedro Martin José María DEDEU (año 1969)

8 - "RECURSO JERARQUICO CON ESPECIAL REFERENCIA AL DECRETO 7520/44", por Mario Baldomero BANDIN (año 1970)

-.oOo.-

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

DONACION DE HONORARIOS

El Dr. Bartolomé A. Fiorini ha resuelto donar en favor del Instituto de Derecho Administrativo, los honorarios que personalmente pudieren corresponderle por la actualización del Digesto de la Municipalidad de Lanús, a fin de que se adquieran libros y publicaciones de Derecho Administrativo.

B I B L I O G R A F I A

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, de Héctor Jorge Escola, Editorial Depalma, Buenos Aires

Esta obra tiende, tal como su autor lo manifiesta en la Introducción, a "la exposición integral del régimen de los recursos administrativos, es decir de aquellos recursos que se plantean, tramitan y resuelven en la misma administración". Tal intención, que se plasma a través del desarrollo de la obra, se proyecta beneficiosamente tanto a la órbita de los administrados, en lo que hace a la defensa y garantía de sus derechos o intereses que pueden ser vulnerados por el atropello del poder público mal ejercido, como al ámbito de la propia administración que debe celosamente preservar el imperio del principio de legalidad en la actividad de todos sus grados jerárquicos. Escola ha dividido su trabajo en tres partes substanciales en las cuales trata sucesivamente la "propedéutica", los "recursos administrativos en general" y los "recursos administrativos en particular". En la primera de ellas se exponen temas propios de la teoría general del derecho administrativo.

La materia principal de la obra está tratada en las partes segunda y tercera en las cuales se analizan los temas referidos al control administrativo en general, la caracterización de los recursos y los principios generales al que se halla sometido el procedimiento, los elementos y condiciones de aquellos, su iniciación, trámite y resolución y los efectos de la interposición y resolución. Entre los recursos en particular se tratan los de reposición, jerárquico, alzada, queja y revisión y los previstos en leyes especiales (impositivas, de previsión social, aduaneras, marcas de fábrica, comercio y agricultura y reclamación administrativa previa a las demandas contra la Nación). Debe destacarse no solamente el enfoque práctico de la materia sino la afirmación de ciertos principios cardinales que hacen a la esencia de nuestro sistema constitucional: la sumisión de la actividad administrativa a una estricta juridicidad, como garantía de preservación de la libertad del hombre, el rechazo de las

tesis limitativas del control administrativo "so color de asegurar la acción de la administración pública" y la insistencia en la vigencia plena del orden jurídico "cuya base inconmovible es la Constitución Nacional". Asimismo debe hacerse notar la adhesión del autor al principio de que la impulsión de los recursos debe realizarse de oficio y la crítica que efectúa a los funcionarios que "pretenden desentenderse con el mínimo de problemas" ... "por una falta de comprensión del verdadero sentido y finalidad de los recursos administrativos". La exposición y análisis de los recursos en particular, demuestra el dominio del autor sobre el tema, fundando reiteradamente sus conclusiones en impecables razonamientos y con acopio de doctrina nacional y extranjera -especialmente con referencia al derecho español- y precedentes administrativos.

En conclusión, nos hallamos frente a una obra que implica un esfuerzo doctrinario, destinado a tener significación en la literatura administrativa argentina por su sistemática y valor, agregándose a ello su innegable utilidad práctica para todos los que -ya como administradores, ya como particulares- deban intervenir en la tramitación del procedimiento y los recursos administrativos.

* * *

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, por María Graciela Reiriz, Eudeba.

Este trabajo publicado por Editorial Universitaria de Buenos Aires, contiene una monografía sobre el debatido tema de la responsabilidad estatal. Su autora, sobre fuentes provenientes en gran parte de la jurídica nacional, realiza un serio estudio que estima a la responsabilidad del Estado en todas sus manifestaciones y agrega también de las actividades en el orden internacional.

Sobre abundantes antecedentes jurisprudenciales y fuentes bibliográficas, desarrolla su interesante tema con claridad didáctica encomiable. Su

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

tesis sustenta que los principios de la responsabilidad estatal se encuentran, en forma específica, en varias disposiciones de nuestra Ley Fundamental posición, por cierto coincidente con las modernas tendencias de los que últimamente han ahondado el mismo tema.

Se adhiere a la tesis objetiva de la responsabilidad ante el daño que, en forma particular, vulnera los derechos de los individuos aunque no aborda la tesis unitaria sobre resarcimiento estatal. Esta omisión de las conclusiones no disminuye el valor que tiene esta buena monografía. Además se destaca por su claridad expositiva y la responsabilidad intelectual con que expresa cada una de las fuentes de su información. Estas cualidades por sí hacen recomendable su lectura pero además, se le suma la unidad de pensamiento con que desenvuelve su exposición. La autora de esta monografía demuestra que tiene condiciones para realizar un libro de mayor aliento.

-oOo.-

DERECHO ADMINISTRATIVO - TOMO IV, de Manuel María Diez, año 1969

Con la persistente labor de continuas publicaciones sobre nuestra disciplina, el profesor Manuel María Díez, por intermedio de la Editorial Bibliográfica Argentina, ha lanzado al público el Cuarto Tomo de su obra "Derecho Administrativo".

En este nuevo tomo, el autor desarrolla los candentes temas del poder de policía; régimen administrativo de la propiedad privada; servidumbre administrativa y ocupación temporal; la expropiación, requisa y comiso; bienes del Estado y dominio público, que desenvuelve en 29 de sus amplios capítulos. Es interesante destacar que siguen la moderna orientación que ya han destacado autores argentinos que han ubicado a la actividad de prestaciones administrativas en el capítulo sobre fomento. En este interesante te

Boletín del Instituto de derecho administrativo "Profesor Rafael Bielsa"
Facultad de Derecho Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Año 1970, Nº 2

ma reitera conceptos que los juristas españoles Baena de Alcázar y Villar Palasi han desarrollado sobre la temática moderna que iniciara hace algunas décadas el desaparecido Jordana de Pozas. El tema, con la imprevista intervención en el mercado creditorio por parte del Estado, ha adquirido una inusitada extensión que rompe sus limitadas fronteras iniciales e impone un estudio ampliado.

El libro exhibe un desarrollo moderno en los temas expuestos y se consagra como un necesario elemento para los estudiosos de nuestra materia. La simple temática capitular de su interesante índice así lo comprueba, y que nos permitimos transcribir: Capítulos: I. Policía del Estado; II. Medios de Policía; III. De las contravenciones; IV. De las Penas de Policía; V. Clasificación de la Policía; VI. De la Actividad Administrativa de Fomento; VII. Régimen Administrativo de la Propiedad Privada; VIII. Restricciones Administrativas. IX. Servidumbre Administrativa; X. De la Ocupación Temporal; XI. La Expropiación por Causa de Utilidad Pública; XII. De la requisa; XIII. Del Comiso; XIV. Bienes del Estado; XV. Concepto del Dominio Público; XVI. Del Dominio Público como Propiedad Pública del Estado; XVII. Régimen Jurídico Especial del Dominio Público; XVIII. Clasificación del Dominio Público; XIX. De la Creación del Dominio Público; XX. De la Extinción del Dominio; XXI. Protección del Dominio Público; XXII. Utilización del Dominio Público; XXIII. El Uso Común; XXIV. De los Usos Especiales; XXV. Del Permiso de Ocupación; XXVI. De la Concesión del Uso; XXVI. La Prescripción como Fuente del Uso Privativo; XXVIII. De la Delimitación y del Alineamiento del Dominio Público; XXIX. De los Bienes que Integran el Dominio Público.

Este libro confirma la importancia relevante que en nuestro ambiente está conquistando la disciplina del Derecho Administrativo; y esto interesa hacerlo constar en nuestro Boletín.

-.oOo.-