

ÍNDICE GENERAL

Publicaciones del autor.....	7
Agradecimientos (con motivo de la 7ª edición).....	23
Prólogo a la sexta edición.....	29
Prefacio de la primera edición.....	31

TÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL ESTADO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO (REALIDAD, NORMATIVIDAD Y JUSTICIA)

1. Introducción.....	41
2. Distintas concepciones acerca del Estado.....	42
3. Teoría del Estado.....	44
4. Las causas y los llamados elementos del Estado.....	46
5. Elementos del Estado.....	51
6. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad.....	51
7. Derecho Público y Derecho Privado: criterios de distinción y consecuencias.....	54
8. El fenómeno de la interpolación entre lo público y lo privado.....	58
9. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social.....	60

CAPÍTULO II

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

1. Introducción.....	67
----------------------	----

2. Hacia un nuevo modelo de Estado: el "Estado subsidiario"	68
3. El principio de subsidiariedad	70
4. Los principios que nutren al "Estado social de Derecho"	73
5. El mantenimiento del dualismo "sociedad"- "Estado"	73
6. Sobre las características más relevantes de la transformación del Estado	75

CAPÍTULO III

LAS FUNCIONES ESTATALES

1. Las funciones del Estado y la doctrina de la separación de los poderes: su significado actual	83
2. La función administrativa: distintas concepciones	85
A) Concepciones subjetivas u orgánicas	86
B) El criterio objetivo o material	87
C) Otras teorías	88
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública	90
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa	90
B) La función jurisdiccional de la Administración	90
4. La función gubernativa	98
5. Acerca de las facultades reservadas a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial	99
6. Gobierno y Administración	101
7. La concepción institucional sobre la Administración Pública	103

CAPÍTULO IV

LAS BASES DOGMÁTICAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El Derecho Administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica	107
A) Origen de las técnicas: el derecho regio. El Estado de Policía....	108
B) La etapa del "régimen administrativo". Sus características esenciales	110
2. La ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo: su ruptura	112
3. Contenido actual del Derecho Administrativo: el problema de su definición	113
4. Las bases fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo ..	116
A) El Estado de Derecho y el principio de legalidad	117

ÍNDICE GENERAL

595

B) La "zona de reserva de la Administración" como consecuencia del principio de separación de poderes	118
C) El intervencionalismo estatal y el principio de subsidiariedad..	120
5. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de la legalidad.....	122
6. El régimen administrativo.....	124

CAPÍTULO V

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El Derecho Administrativo en el mundo jurídico	129
2. El método de interpretación. La llamada integración normativa	130
3. Caracteres del Derecho Administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas.....	133
4. Relaciones con el Derecho Constitucional	135
5. Relaciones con el Derecho Penal	136
6. Derecho Penal disciplinario y Derecho Penal ejecutivo	136
7. El Derecho Penal administrativo y el problema de su autonomía.....	138
8. El Derecho Financiero y la autonomía del Derecho Tributario.....	140
9. Relaciones con el Derecho Procesal.....	142
10. El llamado Derecho Municipal	143
11. El Derecho Eclesiástico	143
12. Relaciones con el Derecho Privado.....	144
13. Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración.....	146
14. La codificación del Derecho Administrativo. Problemas que plantea en nuestro país	147

CAPÍTULO VI

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El concepto de fuentes del Derecho y sus peculiaridades en el Derecho Administrativo.....	151
2. Distintas clasificaciones acerca de las fuentes del Derecho	152
3. Jerarquía de las fuentes: la Constitución	154
4. Los tratados y su jerarquía constitucional	156
5. Continuación: condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integración	159
A) Reciprocidad e igualdad.....	161
B) El orden democrático y los derechos humanos	161
6. La ley: caracteres y régimen jurídico	162

7. La reserva de ley en la Constitución reformada.....	168
8. El Modelo constitucional norteamericano y el Derecho Administrativo argentino.....	170
9. El decreto-ley.....	173
10. El reglamento.....	174
A) Fundamento de la potestad reglamentaria.....	177
B) Clases de reglamentos.....	179
a) Reglamentos ejecutivos o de ejecución.....	180
b) Reglamentos autónomos o independientes.....	182
c) Reglamentos delegados.....	184
d) Reglamentos de necesidad y urgencia.....	189
11. Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización ..	194
12. Convenciones colectivas de trabajo.....	195
13. Principios generales del Derecho.....	196
14. La equidad.....	200
15. La costumbre. Clasificación.....	201
16. Los precedentes administrativos.....	203
17. El papel de la jurisprudencia.....	204
18. El valor de la doctrina como fuente del Derecho Administrativo.....	206
19. Interpretación y fuentes del Derecho: la analogía.....	206
20. La prelación jerárquica de las fuentes.....	209

CAPÍTULO VII

LAS SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

Sección 1ª

LOS PODERES O FACULTADES DEL ADMINISTRADO (SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS DE CARÁCTER ACTIVO). EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL DEL PODER ADMINISTRATIVO

1. Diversos sentidos en que se emplea la palabra derecho. Su sentido propio para el realismo jurídico.....	213
2. El derecho subjetivo y la concepción voluntarista.....	215
3. El derecho subjetivo como poder jurídico y la inviolabilidad de los derechos de la persona. Doctrinas negatorias y afirmatorias.....	217
4. Principales situaciones jurídicas de carácter activo. Potestades, derechos subjetivos e intereses legítimos.....	219
A) Potestad y derechos subjetivos.....	219
B) Derecho subjetivo e interés legítimo o directo.....	220
5. Los derechos debilitados.....	225
6. El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo..	226

ÍNDICE GENERAL

597

7. El amparo constitucional de los derechos de incidencia colectiva 227

Sección 2ª

SITUACIONES JURÍDICAS DE CARÁCTER PASIVO

1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones.... 228
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo —Lo atinente a la facultad y al “status”— 230

Sección 3ª

EL CARÁCTER REGLADO O DISCRECIONAL DEL PODER ADMINISTRATIVO

1. Introducción 231
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo 234
3. Distintos tipos de discrecionalidad..... 235
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad 236
5. La llamada discrecionalidad técnica 237
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional 239
7. Reflexiones finales..... 240

TÍTULO SEGUNDO

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I

ÓRGANOS Y SUJETOS ESTATALES

1. Acerca de cómo se integra y actúa la Administración Pública 249
2. La teoría del órgano 250
3. Los conceptos de órgano, cargo y oficio 251
4. Las relaciones inter-orgánicas 253
5. Distintos criterios para clasificar los órganos 254
- A) Clasificación según la estructura del órgano 254
- B) Clasificación según la función que cumple el órgano 256

6. La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica.....	256
7. El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil.....	260
8. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción	262
A) La creación estatal del ente	262
B) El fin público	263
C) La existencia de prerrogativas de poder público.....	263
D) El grado de control estatal.....	263
9. Personas públicas estatales y no estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad.....	264
A) Satisfacción de fines específicos del Estado.....	265
B) Capital estatal	266
C) Encuadramiento del ente en la Administración Pública	266
10. El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales.....	267
11. Entidades públicas no estatales. Caracteres generales	268
12. Personas jurídicas privadas del Estado.....	269

CAPÍTULO II

**PRINCIPIOS JURÍDICOS
DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

1. Introducción	273
2. La jerarquía: concepto y consecuencias	274
3. El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica.....	276
4. Competencia y capacidad	278
5. Naturaleza jurídica y caracteres.....	280
6. Origen o fuente de la competencia.....	281
7. Clases de competencia	281
A) En razón de la materia.....	281
B) En razón del grado o jerarquía	282
C) En razón del lugar o del territorio.....	282
D) En razón del tiempo	283
8. La delegación. Distintas especies. Su procedencia	283
A) Delegación interorgánica	284
B) Delegación entre entes públicos	285
9. Las figuras de la suplencia y la sustitución	285
10. La intervención	286
11. Lo atinente a la denominada delegación de firma. La sub-delegación	286
12. Avocación de competencia. Régimen legal	287
13. Centralización y descentralización administrativas	289
14. Autonomía, autarquía y descentralización	292

ÍNDICE GENERAL

599

15. Descentralización y recentralización	293
16. Tipos de descentralización: funcional y territorial.....	294
17. Los principios de concentración y desconcentración	295
18. Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional	296
19. Conveniencia o inconveniencia de la centralización	297
20. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración	298

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

1. Introducción	303
2. El gobierno federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional	304
3. El Poder Ejecutivo nacional	307
4. Competencia del Poder Ejecutivo	309
5. El Jefe de Gabinete	312
A) La atenuación del poder presidencial	314
B) Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los Ministros.....	315
C) La asignación constitucional de facultades privativas al Jefe de Gabinete.....	315
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones.....	316
7. Las secretarías de Estado y sus sub-secretarías. La organización burocrática	319
8. La organización consultiva de carácter jurídico	320
9. La organización de control	323
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control.....	325
11. Continuación. Ámbito de aplicación	326
12. El control interno de la Administración Pública	327
13. El control externo del sector público nacional.....	328
14. El control parlamentario.....	331
15. El Defensor del Pueblo	331
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas	332

CAPÍTULO IV

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS

1. Aspectos terminológicos. La expresión “empresa pública”	337
--	-----

2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa.....	338
A) Descentralización territorial.....	339
B) Descentralización institucional.....	339
a) Entidades autárquicas.....	339
b) Empresas del Estado.....	340
c) Entidades descentralizadas atípicas.....	340
3. Órgano competente para disponer la creación de entidades descentralizadas.....	340
4. La tesis de las facultades concurrentes.....	342
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado.....	343
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica.....	345
7. El llamado proceso de las “nacionalizaciones”.....	347
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el Estado bajo formas jurídicas privadas.....	349
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado.....	351

CAPÍTULO V

ENTIDADES AUTÁRQUICAS

1. Origen histórico de la autarquía.....	355
2. Autonomía, soberanía y autarcía.....	356
3. La crisis de la noción clásica y su significado actual.....	357
4. La crisis del “establecimiento público”.....	358
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica.....	358
6. Distintas clases de entidades autárquicas.....	359
7. Órgano competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión.....	360
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales.....	361
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica.....	362
10. El control de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La intervención.....	364
11. Modificaciones de su <i>status</i> y órgano competente para disponer la extinción de la entidad.....	365

CAPÍTULO VI

LOS NUEVOS ENTES REGULADORES

1. La aparición de los entes reguladores en el escenario de las privatizaciones	369
2. Creación formal de los entes reguladores. Su condición jurídica	370
3. Configuración de los fines u objetivos que persiguen y su interpretación integral a la luz del ordenamiento regulatorio	371
4. Naturaleza de la competencia de los entes reguladores	374
5. Las potestades de los entes reguladores	376
A) Principios aplicables	376
B) Sobre las potestades, en particular, de los entes reguladores	378
6. Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa	379
7. Los órganos directivos	384
8. Control administrativo y judicial	386
A) Control administrativo: el recurso de alzada	386
B) Control judicial	386
9. La participación pública en el control de los servicios públicos	387
A) Principios constitucionales básicos	387
B) La ley como fuente del derecho de participación pública	389
C) El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas	390
D) Tipologías de la participación pública en los entes reguladores	391
a) Derechos individuales y colectivos. La participación de las Asociaciones Defensoras de los Usuarios	392
b) El régimen de audiencias públicas en los entes reguladores ..	394

CAPÍTULO VII

LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. Causas de su aparición	399
2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de la organización administrativa	400
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales	401
4. Su creación	402
5. Caracteres	402
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables	403
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: la aplicación de multas	404
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones	405

9. La aplicación a las Empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos.....	406
10. El personal de las "Empresas del Estado"	407
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades	409
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención	410
13. Transacción y arbitraje. Remisión	410
14. Modificación de sus estatutos y extinción	410

CAPÍTULO VIII

**OTRAS FORMAS JURÍDICAS DE INTERVENCIÓN
Y PARTICIPACIÓN ESTATAL**

Sección 1ª

LAS FORMAS SOCIETARIAS

1. Utilización de las técnicas del derecho comercial por el Estado en las formas de personificación	413
2. Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas	416
3. Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias.....	418
4. La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el Derecho Público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	419
5. Tribunal judicial competente en caso de contiendas	420
6. La participación de las provincias en sociedades estatales	422
7. Conclusiones.....	423
I. <i>La sociedad de economía mixta</i>	424
8. Antecedentes	424
9. Concepto. Fines que debe perseguir	425
10. Condición jurídica	426
11. Naturaleza de los aportes.....	427
12. Dirección y administración. Fiscalización. El veto	428
13. Creación de la entidad	429
14. Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate.....	430
II. <i>La sociedad del Estado</i>	430
15. Noción y naturaleza jurídica	430
16. Objeto.....	433
17. Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa	433
18. La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos.....	434

ÍNDICE GENERAL 603

19. El régimen del personal de las sociedades del Estado.....	437
III. <i>Sociedades anónimas</i>	438
20. La actuación del Estado y la sociedad anónima.....	438
21. La sociedad anónima con participación estatal mayoritaria.....	439

Sección 2ª

OTRAS FORMAS DE GESTIÓN

I. <i>Empresas sin personalidad jurídica</i>	441
II. <i>Las corporaciones estatales</i>	442
III. <i>Las fundaciones</i>	442
1. Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones.....	442
2. El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones	445
3. La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación	446

CAPÍTULO IX

**LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.
EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LAS REGIONES**

1. Antecedentes.....	451
2. La autonomía de las provincias.....	452
3. Atribuciones	453
4. Instituciones y principales características de la organización provincial	454
5. Los órganos provinciales	455
6. Los gobernadores	457
7. La intervención federal	457
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos	460
9. Su condición jurídica	461
10. El régimen administrativo municipal	464
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la ciudad de Buenos Aires	465
A) Los municipios provinciales	465
B) Principios relativos al régimen de la ciudad de Buenos Aires....	466
C) La ley que preserva los intereses del Estado Nacional	468
12. Las regiones	469

TÍTULO TERCERO

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES PÚBLICOS

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean	477
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado.....	479
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado.	480
4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas	481
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado: a) civil o de Derecho Privado; b) de Derecho Administrativo.....	485
6. Especies de responsabilidad patrimonial del Estado regidas por el Derecho Administrativo: a) contractual; b) extracontractual	485
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento de la responsabilidad del Estado.....	488

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. <i>La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del Estado</i>	495
1. Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño	495
2. La responsabilidad estatal por hechos y actos administrativos ilegítimos. Soluciones de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta el caso "Devoto"	496
3. Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso "S. A. Tomás Devoto y compañía c/ Gobierno Nacional". Jurisprudencia posterior	498
4. Aplicación del artículo 1112 del Código Civil para determinar la responsabilidad del Estado	502
5. Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos	503
6. La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme: a) leyes inconstitucionales; b) reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión.....	505
7. Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima	506

ÍNDICE GENERAL

605

A) La restitución: el criterio para establecer la medida de la indemnización	506
B) Acumulación de la responsabilidad extracontractual con la derivada del incumplimiento de contratos administrativos	507
C) Plazo de prescripción de las acciones vinculadas a la responsabilidad extracontractual.....	508
D) Relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios	509
II. <i>La responsabilidad extracontractual del Estado proveniente de su actuación legítima</i>	511
1. Distintas especies de responsabilidad	511
2. Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos. Remisión	512
3. Algunos supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima	512
A) Por hechos y actos administrativos legítimos	512
B) Por leyes o reglamentos	514
4. Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo	515
5. Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima	516
III. <i>La responsabilidad del Estado por omisión</i>	518

CAPÍTULO III

SITUACIONES ESPECIALES QUE DETERMINAN LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

1. Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. Su carácter excepcional.....	523
2. Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Principio y normas aplicables	524
3. La responsabilidad emergente del ejercicio de los poderes de guerra. Su alcance sobre la propiedad enemiga y la responsabilidad por los hechos de guerra.....	526
4. La responsabilidad internacional del Estado. Remisión	529

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS

1. Breves consideraciones metodológicas.....	533
2. La interpretación del artículo 1112 del Código Civil según la doctrina y la jurisprudencia.....	533

3. Conclusiones sobre la justicia de la interpretación del sistema que rige la responsabilidad del agente público 536

CAPÍTULO V

**LAS GRANDES LÍNEAS DE LA EVOLUCIÓN DE LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA
JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA**

1. Liminar	539
2. Las grandes líneas que exhibe la jurisprudencia de la Corte	540
3. La responsabilidad estatal por actividad ilegítima o ilícita: de la responsabilidad indirecta a la directa	544
3.1. El caso "Devoto"	544
3.2. El fallo dictado en la causa "Ferrocarril Oeste c/ Prov. de Bs. As."	545
3.3. El caso "Vadell": un hito fundamental en la jurisprudencia de la Corte	546
4. La interpretación dinámica del artículo 1112 del Código Civil y su actual función	548
5. Los avances jurisprudenciales de la Corte en materia de responsabilidad por actividad legítima o lícita	551
5.1. Las diferencias de estructura y fines entre la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima o lícita	551
5.2. El fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad legítima o lícita	553
5.3. Los presupuestos o condiciones que deben reunirse para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado	555
a) El daño y los factores de atribución en el Derecho Civil y en el Derecho Administrativo	555
b) Existencia del daño y extensión del resarcimiento	557
c) Los restantes elementos de la responsabilidad: imputabilidad material y conexión causal	562
6. La responsabilidad por omisión	563
7. Reflexiones finales	566
Bibliografía	569
Principales abreviaturas utilizadas	591

FACULTAD DE CIENCIA
Y TECNOLOGÍA
BIBLIOTECA
Sede Paraná - U2
UADER