

JOSÉ CANASI

Profesor consulto de Derecho Administrativo en las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Buenos Aires y de Morón. Profesor titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador. Profesor titular de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Morón. Ex director general de Asuntos Legales de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

DERECHO ADMINISTRATIVO

Vol. I

PARTE GENERAL

Reimpresión



EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

1981



Í N D I C E

Prólogo	VII
---------------	-----

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. EL ESTADO

1. Noción y caracteres distintivos del Estado	1
2. Elementos del Estado	4
3. Los fines del Estado. Su relatividad histórica	5
4. Estado, nación y sociedad	8
5. El Estado y el derecho	8
6. Funciones del Estado	9
a) Función legislativa	15
b) Función administrativa	18
c) Función jurisdiccional	24
7. El gobierno. Concepto	30

II. LA ADMINISTRACIÓN

8. Noción y elementos que la diferencian de las demás funciones; diversos criterios para su determinación	34
a) La administración como equivalente a gobierno	36
b) La administración como actividad subordinada a gobierno	36
c) Administración y constitución	36
d) Administración y ejecución	37
e) Actividad administrativa, técnica y jurídica	38
f) Administración en sentido objetivo, subjetivo y formal	41

CAPÍTULO II

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. NOCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Noción conceptual; exposición sistemática de los diversos criterios seguidos para su definición; conclusiones	45
a) Su complejidad	45

b) Derecho administrativo y administración. Su diferencia	45
c) La actividad privada y las necesidades colectivas	47
d) Definición del derecho administrativo. Distintos criterios	52
1) Como actividad del poder ejecutivo. 2) Relación del Estado con los particulares. 3) Criterio de los servicios públicos. 4) Identificación del Estado con el derecho	53
2. Sistematización de los diversos criterios	53
a) Criterio legalista	53
b) Criterio del poder ejecutivo	53
c) Criterio de las relaciones jurídicas	53
d) Criterio de los servicios públicos	54
3. Definición de Bielsa. Crítica a ella	56
4. Definición del derecho administrativo	50
5. Autonomía científica del derecho administrativo; sus caracteres peculiares	66
6. Derecho administrativo y ciencia de la administración	71

II. RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON LAS DEMÁS RAMAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. ANÁLISIS DE CADA UNA DE ELLAS

A) *Relaciones de derecho público*

7. Relaciones del derecho administrativo con el derecho constitucional ..	74
8. Relaciones del derecho administrativo con el derecho penal	78
a) El derecho penal administrativo	78
b) Diferencia entre el delito y la contravención o falta	78
c) Derecho penal ejecutivo	84
d) El problema jurisdiccional argentino	85
e) Los delitos contra la administración pública	89
f) Derecho penal disciplinario	90
9. Relaciones del derecho administrativo con el derecho político	90
10. Relaciones del derecho administrativo con el derecho financiero y el derecho fiscal	94
11. Relaciones del derecho administrativo con el derecho internacional ..	95
12. Relaciones del derecho administrativo con el derecho procesal	98
13. Relaciones del derecho administrativo con otros entes públicos descentralizados	103
14. Relaciones del derecho administrativo con el derecho eclesiástico	106

B) *Relaciones de derecho privado*

15. Relaciones del derecho administrativo con el derecho civil	110
a) Diversidad de normas del derecho civil con el derecho administrativo	110
b) Régimen de las personas	110
c) Régimen de los créditos, bienes públicos, etc.	114
16. Relaciones del derecho administrativo con el derecho comercial	115

III. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	120
17. Normas jurídicas organizadas o escritas	123
A) La Constitución	123
B) La ley	124
C) Los reglamentos	134
1) Los reglamentos como legislación propia de la administración pública	134
2) Diversas clases de reglamentos	135
a) Reglamentos subordinados a la ley	135
b) Reglamentos autónomos	136
c) Reglamentos delegados por la ley	137
d) Reglamentos de necesidad	138
D) Ordenanzas municipales	146
E) Decretos-leyes de los gobiernos <i>de facto</i>	148
1) Su diferencia con los decretos-leyes de los gobiernos <i>de jure</i>	148
2) Leyes que dictan los gobiernos <i>de facto</i>	149
3) Instrumentos constitutivos revolucionarios	149
F) Tratados con potencias extranjeras	152
18. Fuentes no escritas	155
1) La jurisprudencia y la doctrina	155
2) Instrucciones de servicio y circulares	159
3) La analogía	163
4) Principios generales del derecho	165
5) La costumbre como fuente	168
6) El estado de necesidad como fuente del derecho administrativo	171

IV. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

19. Opiniones al respecto. Su posibilidad. La codificación en el ordenamiento positivo argentino. Problemas que plantea en el orden nacional	175
1) Importancia del problema	175
2) La codificación del derecho administrativo	177
a) Opiniones negativas	177
b) Opiniones afirmativas	177
c) Opinión ecléctica	178

V. METODOLOGÍA Y PLAN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

20. Distintos criterios seguidos	179
a) Método exegético	180
b) Método sociológico	180
c) Método jurídico	181
d) Método <i>a posteriori</i>	183

e) Método <i>a priori</i>	184
f) Método realista	184
g) Método de la observación de los hechos	185
h) Método dogmático	185

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PERSONALIDAD

1. Nociones generales. Criterios doctrinales	187
a) Concepto de la administración pública como personalidad	187
b) Conceptos del Estado	189
2. Personas jurídicas de derecho público: su clasificación	190
a) Diversas personas jurídicas públicas	190
b) Naturaleza de ellas	194
3. Teoría de la doble personalidad. Las personas jurídicas públicas en el derecho positivo argentino	195
a) Naturaleza y alcance de la personalidad del Estado	195
b) La teoría del fisco y sus implicancias	197
c) Criterio unívoco y plúrime del Estado	199
d) Teoría de la personalidad única	199
e) Conclusiones de la teoría de la doble personalidad del Estado ...	200
f) Las personas jurídicas públicas en la legislación positiva argentina	201

II. LA ADMINISTRACIÓN COMO PODER PÚBLICO

4. Posición jurídica de la administración como titular del poder de imperio. Las potestades administrativas; clasificación; sus límites respectivos	202
a) La administración como poder público concreta o específicamente	202
b) La administración pública, verdadera titular del poder de imperio	204
c) Las potestades administrativas: clasificación. Sus límites respectivos	206
5. La potestad reglamentaria	207
6. Potestad imperativa o de mando	213
a) Atribución de la potestad imperativa	213
b) Actividad reglada y actividad discrecional	214
c) Discrecionalidad técnica	219
d) Reglamentos autónomos, su origen y naturaleza	220
7. La potestad sancionadora	221
a) El derecho penal administrativo	221
b) El derecho penal disciplinario	221
c) Necesidad y alcance de la potestad imperativa	222
d) Necesidad y alcance de la potestad sancionadora	222
e) Naturaleza jurídica del delito y de la falta o contravención	223

8. La potestad ejecutiva	223
a) Origen de esta potestad	224
b) La potestad ejecutiva en los países individualistas y en el derecho público moderno	224
c) La potestad ejecutiva en los países fuertemente centralizados ...	225
d) La potestad ejecutiva en el órgano presidencial según la Constitución argentina	225
9. La potestad jurisdiccional	226
a) La potestad de decidir administrativamente, ¿es potestad jurisdiccional?	226
b) La cosa juzgada administrativa y la estabilidad del derecho administrativo	227
10. Límites de las potestades administrativas	233
a) De la potestad reglamentaria	233
b) Del reglamento de ejecución	234
1) Su naturaleza jurídica	234
2) Según la jurisprudencia de nuestros tribunales	234
3) El reglamento como norma jurídica obligatoria	235
4) La interpretación auténtica del reglamento de ejecución ...	235
5) Alcance jurídico de los reglamentos delegados	235
6) Desinteligencia entre el reglamento y la ley; su preferencia .	235
7) El espíritu de la ley y su contextura jurídica	235
8) La potestad constitucional de reglamentar la ejecución de la ley	236
9) Valoración judicial del acto reglamentario	236
10) El poder ejecutivo puede apartarse de la letra de la ley al reglamentar	236
c) Reglamentos autónomos	236
d) Reglamentos delegados	237
e) Reglamentos de necesidad	240
11. Límites a las potestades imperativa, sancionadora, ejecutiva y jurisdiccional	240

III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL

12. Organización administrativa en general. Conceptos generales	241
a) La estructura en la Constitución nacional	242
b) Alcance de la inclusión de las personas autárquicas en la reforma del Código Civil y el control jurisdiccional del poder ejecutivo nacional	242
c) Límites al ejercicio de los derechos de los individuos, como al ejercicio de los poderes del Estado	243
13. Normas de organización y normas de conducta	244
a) Normas de organización. Su origen	244
b) La regulación constitucional como limitación de poderes	244
c) Los poderes de organización no son ilimitados	245
d) Las competencias como conjunto de facultades son de orden público	245
e) Toda organización administrativa debe garantizar la norma de conducta	245

f) Toda organización administrativa debe tener base constitucional	246
14. La organización administrativa en la Constitución nacional	246
a) La pirámide jerárquica y su terminología	246
b) El poder ejecutivo en la pirámide jerárquica	246
c) El concepto de <i>jefe supremo</i> del poder ejecutivo nacional, en el art. 86, inc. 1, de la Constitución nacional, y el régimen federal de gobierno	248
d) Atribuciones del poder ejecutivo nacional, como <i>jefe supremo de la Nación</i> , son distintas de las que tiene a su cargo respecto a la administración general del país. Su alcance	249
e) El presidente de la Nación y los gobiernos provinciales	249
f) Nombramiento y remoción de los ministros y demás empleados públicos, la recaudación de la renta y su inversión, el ejercicio de la política exterior, el comando en jefe de las fuerzas armadas, como atribuciones administrativas del poder ejecutivo nacional	250
g) Actividad interna y actividad externa de la administración pública	250
h) Organización política y organización administrativa	251
i) Centralización y descentralización política y administrativa	251
j) Administración unipersonal y colegiada	251
k) Elementos orgánicos de la administración pública	251
15. Órganos administrativos. Concepto jurídico del órgano. Sus diversas teorías. Clasificación de los órganos	252
a) Teoría del mandato	252
b) Teoría de la representación	252
c) La doctrina del órgano	252
d) Concepto del órgano	253
 IV. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	
16. La competencia. Noción	261
17. Determinación por ley e improrrogabilidad: avocación y delegación; clasificación	265
a) La competencia administrativa surge exclusivamente de la Constitución	265
b) La delegación de la competencia administrativa	266
c) La delegación y la descentralización autárquica	266
d) La delegación de la competencia y la autorización expresa por ley	267
e) La delegación de la competencia fraccionada en los municipios por la legislación de los gobiernos <i>de facto</i>	267
f) La delegación de la competencia en el Estatuto de la Revolución Argentina	268
g) La delegación de la competencia en la ley 17.271, de "competencias particulares para los comandos en jefe de las fuerzas armadas y las secretarías de Estado"	268
h) La avocación en la competencia	269
18. La clasificación de la competencia	270
a) El territorio	270

b) Por razón de la materia	272
c) Por razón de grado	273
d) Síntesis de los distintos elementos que determinan la competencia de las personas públicas y sus órganos	274
e) La competencia del municipio de la ciudad de Buenos Aires frente al problema que se crea cuando los servicios se extienden al llamado "Gran Buenos Aires"	275
19. La jerarquía	276
a) Coordinación y subordinación, elementos fundamentales de la organización administrativa	276
b) Líneas y grados de la jerarquía	277
c) Supremacía y subordinación	277
d) Jerarquía vertical y la llamada jerarquía horizontal	278
e) En los municipios el recurso ante el Concejo Deliberante es de apelación, no jerárquico	278
f) La jerarquía se efectiviza por medio de las sanciones disciplinarias	279
20. Organización burocrática, colegiada y consultiva; funcionamiento y finalidad de cada una de ellas	280
a) Burocrática-jerárquica	280
b) Colegiada	281
c) Consultiva	283
1) Los facultativos	285
2) Los obligatorios	285
3) Los vinculantes	285
4) Carácter facultativo del cuerpo consultivo	286
5) Ejemplos aclaratorios de estos asesoramientos	286
6) De asesoramiento facultativo	286
7) Asesoramientos obligatorios y vinculantes	289
d) Organización de control administrativo	290
1) Por el recurso jerárquico	291
2) Raíz constitucional del recurso jerárquico	292
3) El control que surge de la Ley de Contabilidad	293
4) Función específica del Tribunal de Cuentas	294

CAPÍTULO IV

SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

a) Noción	298
b) Diferencia con la centralización política	299
c) Ventajas e inconvenientes de este sistema	302

II. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

a) Descentralización administrativa	304
b) Descentralización burocrática	305
c) Autarquía	308
1) Autarquía y su terminología	308
2) Elementos de la autarquía	311
3) Límites de la autarquía	318
4) Caracteres de la autarquía	319
5) Clasificación de las personas autárquicas	320
6) Régimen patrimonial de la autarquía	320
d) Establecimientos de utilidad pública	320

III. CONTROL SOBRE LAS ENTIDADES AUTÁRQUICAS

a) Noción	322
b) Control administrativo y tutela administrativa	323
c) Diferentes formas de control	326
1) El control administrativo: de legitimidad o de oportunidad o conveniencia (mérito)	326
2) El control judicial (de la administración)	337
3) El control legislativo	338
d) La intervención administrativa. Causas, régimen y efectos	340
e) El recurso jerárquico como medio de control de la autarquía	343

CAPÍTULO V

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
ARGENTINA

Introducción	347
--------------------	-----

I. ADMINISTRACIÓN NACIONAL

A) Materias atribuidas al gobierno federal; su clasificación y análisis ..	351
1. Las materias atribuidas al gobierno federal surgen de la Constitu- ción nacional	351
2. La administración de los territorios nacionales	352
3. Los poderes delegados a la Nación	353
a) Políticos	353
b) Económicos	353
c) Legislativos	353
4. Clasificación y análisis de las materias atribuidas a la Nación ..	353
a) De la "administración activa"	353
b) De la administración nacional o general	355
c) Atribuciones de índole administrativa: propias o directamente constitucionales y delegadas	357

d) Las materias atribuidas al gobierno nacional están perfiladas en la Ley de Ministerios y en la Ley de Competencia de Secretarías de Estado y de Comandantes en Jefe	358
5. Instituciones y órganos	363
a) Presidencia de la Nación	363
b) La institución ministerial	367
c) Naturaleza jurídica del órgano ministerial	370
d) Atribuciones individuales y colectivas	370
e) Estudio comparativo de las leyes 16.956 y 17.271, y sus modificatorias actuales 18.416 y 18.417	375
f) Leyes orgánicas de ministerios	377
g) Responsabilidad ministerial	377
1) Responsabilidad política	378
2) Responsabilidad civil, penal y administrativa	380
h) Organización interna de los ministerios	381
B) Organización administrativa de los territorios nacionales. Su régimen legal	392
C) Órganos autárquicos nacionales: su examen en particular	393
a) Universidades. Su autarquía	395
b) Consejo Nacional de Educación	398
c) Consejo Nacional de Educación Técnica	399
d) Administración General de Obras Sanitarias de la Nación	400
e) Dirección Nacional de Vialidad	400
f) Dirección de Parques Nacionales	401
g) Banco de la Nación Argentina	401
h) Banco Hipotecario Nacional	404
i) Banco Central de la República Argentina	406
j) Banco de Crédito Industrial Argentino	410
k) Caja Nacional de Ahorro Postal	410
l) Dirección Nacional de la Energía	410
m) Yacimientos Petrolíferos Fiscales	412
n) Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio	414
ñ) Dirección Nacional de Granos y Elevadores	415
o) Banco Nacional de Desarrollo (ley 18.899)	415
p) Administración Nacional de Bosques	415
q) Otras entidades autárquicas	417
1) Ferrocarriles del Estado	417
2) Instituto Nacional de Previsión Social	419
r) Valor cualitativo o cuantitativo de los entes autárquicos	419
D) Empresas del Estado	425
1. La descentralización administrativa como problema de valoración legislativa	425
2. Empresas sometidas al régimen de la ley 13.653	429
a) Doctrina de la Corte Suprema de Justicia nacional	429
b) La ley 14.380, modificatoria de la 13.653, y la interpretación de la Corte Suprema de Justicia nacional	429
c) Distinciones que surgen de las disposiciones legales	430

E) Sociedades de economía mixta	438
1) Normas legales	438
2) Configuración jurídica	438
3) Críticas al sistema	439
4) Opinión de Bielsa	440
5) Fin público de estas empresas	441
6) Aprobación del presupuesto de estas empresas. Su configuración privatística	443
7) Conveniencia o inconveniencia del sistema	443
8) Empresas argentinas de este carácter	444
9) Órganos de las sociedades de economía mixta	444
F) El Estado y las comunicaciones por satélite	448
G) Empresas de obras públicas por el sistema de "peaje"	451
H) Sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal	452
I) Organización administrativa eclesiástica	459
J) Control administrativo en el orden nacional. La Contaduría General de la Nación; su régimen legal y funciones. El Tribunal de Cuentas	461
1. Atribuciones de la Contaduría General de la Nación	462
2. Atribuciones del Tribunal de Cuentas y su régimen	463
a) Composición del Tribunal de Cuentas	463
b) Funcionamiento	464
3. Atribuciones del Tribunal de Cuentas	465
4. Juicios de cuenta y de responsabilidad	470

II. ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

1. El régimen de la administración provincial	473
2. El poder fiscal de las provincias	475
3. Atribuciones para imponer tasas por prestación de servicios	476
4. Actividades propias de las provincias	476
5. Materias a cargo de la administración provincial	477
6. El poder de policía local	479
a) El poder de policía es poder de reglamentación	480
b) El poder de policía en los Estados Unidos de Norteamérica	480
c) El poder de policía como inherente a los Estados	480
d) Coincidencia del sistema norteamericano con el sistema argentino	481
e) El poder de policía es fundamentalmente una limitación a los derechos	482
f) El poder de policía como atribución también de carácter nacional, tanto en la Constitución argentina como en la norteamericana ...	482
7. Los llamados "poderes concurrentes" son "funciones concurrentes"	482
8. Órganos de la administración provincial; su doble carácter constitu- cional; atribuciones. Ministerios provinciales	484
a) Gobernadores de provincia	484
1) Las expresiones "soberanía" y "autonomía" no son anti- téticas	484
2) Significado de la expresión "autonomía"	485
3) Supremacía de las leyes	485

4) Gobernadores de provincia. Doble carácter constitucional . . .	486
5) Incolumidad del federalismo argentino	486
6) La idea de "soberanía" parcial de las provincias	488
7) Funcionamiento armónico de las instituciones nacionales y provinciales	489
b) Ministerios provinciales	490
e) Régimen administrativo de las intervenciones; atribuciones y limitaciones	490
1) Gestión administrativa de los interventores federales	490
2) Principio jurídico-político de la intervención	491
3) La intervención es acto de gobierno del órgano legislativo	491
4) Imperio de las normas locales	492
5) Principios consagrados en la jurisprudencia de nuestros tribunales	492
6) Doble función de los interventores	493
7) La administración provincial no puede sufrir interrupciones	493
8) Competencia de la justicia local	493
9) La cuestión de la "inamovilidad" de los magistrados judiciales	494
10) Irrevisibilidad de las medidas de carácter político	495
11) El interventor federal como representante directo del presidente de la Nación	495
12) Dualidad representativa del interventor federal	495
13) La "razonabilidad" del acto de gobierno del interventor federal, cualquiera que sea su especie, compete únicamente a los órganos del gobierno federal, que le dieron origen	495
14) Las responsabilidades del interventor por sus actos competentes a la jurisdicción nacional, no local	496
15) Limitaciones impuestas a los interventores federales	496
16) Facultades de los interventores para modificar las leyes locales	497
17) Las resoluciones administrativas de los interventores federales son <i>judiciales</i> , menos las de carácter político	497
18) Algunos ejemplos jurisprudenciales	497

III. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

a) Origen de la administración municipal	499
b) Las municipalidades son delegaciones provinciales	501
c) No existe un régimen administrativo municipal uniforme en todo el país. Dependen de sus respectivas leyes orgánicas dictadas por las legislaturas provinciales	501
d) El "régimen municipal" es concepto genérico	502
e) Atribuciones administrativas municipales	502
f) Funciones administrativas de los municipios. Policía municipal. Régimen financiero. Municipalización de los servicios públicos	503
1) ¿"Poder municipal" o "potestad local"	504
2) "Poderes implícitos" de los municipios	504
3) Los funcionarios municipales sólo tienen poderes delegados	505

4) Principales funciones de las comunas	505
g) Poder de policía municipal	505
1) Poder de policía municipal. Facultad delegada	505
2) El poder de policía, que es poder implícito local, es decir, provincial, puede ser nacional cuando los intereses protegidos son nacionales	507
3) El poder de policía municipal es atribución delegada por las provincias	508
4) Los municipios tienen un amplio poder de policía, aunque delegado	509
5) El "poder de policía" municipal y el problema de la "fuerza pública" de otro poder	510
h) Régimen financiero municipal	511
a) Impuestos municipales	512
b) Tasas municipales	513
c) Contribuciones de mejoras	514
i) Municipalización de los servicios públicos	516
1) Los servicios públicos municipales	517
2) La "municipalización de los servicios públicos"	519
j) Órganos municipales: ejecutivos y deliberativos: sus atribuciones	523
1) El Concejo Deliberante (Municipio de la Ciudad de Buenos Aires)	523
2) El Departamento Ejecutivo	526
k) Comisionados y comisiones administrativas municipales	527

CAPÍTULO VI

LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a) Idea general	531
b) Criterio amplio	531
c) Funcionarios y empleados	531
d) Gobernantes y agentes públicos	532
e) La noción de función pública y funcionario público	533
f) Terminología. Distinción entre funcionario y empleado públicos	535

I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN Y DEL EMPLEO PÚBLICOS

a) Las doctrinas sobre la naturaleza jurídica de esta relación	544
b) Teorías civilistas	545
c) Teorías políticas	547
d) Teorías mixtas	547
e) Teorías del acto unilateral	547
f) Teorías del contrato de derecho público	549

g) Teoría del contrato bilateral	549
h) La doctrina y jurisprudencia en la Argentina	550

II. DISTINTAS CLASES DE FUNCIONARIOS:

clasificación: funcionarios y empleados

a) Electivos	553
b) Designados por nombramiento de autoridad competente	553
c) Designados con acuerdo del Senado	553
d) Designados en ejercicio del patronato	554
e) Funcionarios y empleados de las entidades autárquicas	554
f) Según las entidades de que forman parte	554
g) Según la competencia y extensión de sus atribuciones	555
h) Según la estabilidad	555
i) Colegiados y unipersonales	556
j) En razón de la institución a que pertenecen	556
k) Según reciban sueldo o no	557
l) Supernumerarios o presupuestarios	557
ll) En razón de los poderes del Estado	558
m) Conforme al tipo de actividad	558
n) En funcionarios y empleados públicos	558

III. EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Requisitos constitucionales y legales. La idoneidad. Formas de ingreso a la función; el nombramiento y la elección; naturaleza jurídica de ellos	558
1. En la Constitución nacional	558
2. En los distintos estatutos de los funcionarios y empleados públicos ..	559
3. La idoneidad	562
a) La edad	562
b) La capacidad técnica	563
c) La moralidad	563
d) Las convicciones o ideas políticas	564
e) Las creencias religiosas	566
f) La residencia	567
g) El sexo	567
h) La inhabilidad y la incompatibilidad	568
i) La aptitud física o psíquica	569
j) Haber cumplido con el servicio militar	569
k) La fianza	570
l) La ciudadanía	570
ll) La renta	571
m) La racionalización administrativa y el requisito de la idoneidad ..	571
4. El nombramiento y la elección: su naturaleza jurídica	573
a) Nombramiento; sus caracteres jurídicos	573
b) Distintas formas de designación	574

5. Formas de nombramiento en el derecho argentino	576
a) En el poder ejecutivo nacional	576
b) En cada cámara del Congreso nacional	577
c) En el poder judicial	577
d) La forma del acto administrativo del nombramiento	578
6. Extinción de la relación jurídica de la función y del empleo públicos	
a) Por voluntad de la administración pública	583
b) Por voluntad del agente	587
c) Por otras causas	588
d) Síntesis de las causales de extinción y las clasificaciones de Jèze, Villegas Basavilbaso y Bielsa	588
7. Agentes públicos al servicio de los particulares	591

CAPÍTULO VII

DEBERES DEL FUNCIONARIO Y DEL
EMPLEADO PÚBLICOS

Deberes esenciales	595
1. Deber de fidelidad	596
2. Deber de obediencia	597
a) Limitaciones al deber de obediencia	599
b) Obediencia a la orden	599
c) Obediencia a la ley	600
d) Teoría de la reiteración	601
e) Caso del Tribunal de Cuentas frente al poder ejecutivo nacional .	601
f) Relatividad del problema frente a las distintas estructuras gubernamentales: gobiernos <i>de jure</i> y gobiernos <i>de facto</i>	602
g) Teorías de la legislación formal y material; extremas y eclécticas	602
h) La "obediencia debida" en el Código Penal	604
i) La doctrina jurisprudencial	605
3. Dignidad en la conducta	609
4. Dedicación al cargo	609
5. El deber de guardar el secreto	609
6. La residencia	611
7. La fianza	612
8. ¿Deber de decoro cívico del funcionario?	614

CAPÍTULO VIII

DERECHOS DEL FUNCIONARIO Y DEL
EMPLEADO PÚBLICOS

1. La tesis contractual	615
2. El concepto de "derecho"	615
3. Subordinación del derecho a la norma	615

4. Los derechos y deberes como situación jurídica general	616
5. Relatividad de la ley 17.343, de "prescindibilidad", frente a los derechos constitucionales y estatutarios	616
I. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS	618
1. El derecho al empleo o a la función	618
a) Límites de duración	619
b) Su protección en la Constitución nacional y en los estatutos ...	620
c) Medidas que afectan a la protección	622
d) Recursos jurisdiccionales	622
e) Mantenimiento de la vacante durante el proceso	623
f) Garantías estatutarias	623
g) Empleados <i>prescindibles</i> . Racionalización administrativa. Concepto amplio y concepto restringido. La ley 17.343, del 14 julio 1967 ..	627
h) Limitaciones de la discrecionalidad administrativa	628
i) Concepto de la "racionalización administrativa"	628
2. Derecho a la carrera: ¿es un derecho o un interés legítimo?	630
3. Derecho al ascenso	632
a) Su naturaleza jurídica	632
b) Importancia de la antigüedad en el empleo	633
c) Diversos criterios de promociones	633
4. Derecho al sueldo	634
5. Derecho a los honores	634
6. Derecho al descanso. Derecho a las vacaciones	636
II. DERECHOS PECUNIARIOS	637
1. El sueldo. Su significación y alcance	637
a) Configuración actual	637
b) Concepto del sueldo	638
c) El sueldo básico y sus accesorios	639
d) Todo servicio debe ser remunerado, salvo las funciones <i>ad honorem</i> ..	640
e) Jurisprudencia de nuestros tribunales judiciales y las normas que podemos extraer sobre el sueldo	641
f) Comienzo del derecho al sueldo	645
g) Carácter alimentario del sueldo	645
h) Caracteres jurídicos del sueldo	646
i) Ámbito de aplicación	646
j) Renuncia a los sueldos futuros	647
k) Váticos. Su carácter jurídico	647
l) Retención del sueldo	647
ll) Prescripción de los sueldos y las pensiones	647
m) Interrupción de las prescripciones para percibir el sueldo	648
2. La jubilación y la pensión	650
a) Concepto y definición	650
1) De jubilación	650
2) De pensión	650
3) Dificultades que ofrecen los diversos regímenes estatutarios ..	650
4) Alcance de la ley 18.037 en cuanto al ámbito de aplicación ..	650
5) Concepto de "trabajadores que prestan servicios en relación de dependencia" (art. 1 de la ley)	650

b) El gobierno nacional no puede legislar en el orden provincial ni en el municipal. Crítica a las leyes 18.037 y 18.038 sobre el particular	651
3. Derecho a la jubilación futura y a la concedida	657
III. INDEMNIZACIÓN POR CAUSA DE SERVICIO	662
IV. DIVERSOS TIPOS DE PRESTACIONES	663
1. Jubilación ordinaria	664
2. Jubilación por edad avanzada	664
3. Jubilación por invalidez	665
V. PENSIONES GRACIABLES	665
VI. RECURSOS FINANCIEROS DE LA LEY 18.037	667
VII. CONCEPTO DE REMUNERACIÓN DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN	667
VIII. PROHIBICIÓN DE CREAR REGÍMENES JUBILATORIOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES	669
IX. NUEVAS LEYES QUE ENTRAN EN VIGENCIA EN MATERIA PREVISIONAL	671
1. Desafectación de fondos destinados a viviendas	671
2. Amortización de bonos del Tesoro en poder de las cajas	671
3. Reintegración de fondos previsionales	672
4. Exención de sanciones a jubilados que siguen trabajando	672
5. Obligaciones de los entes estatales como empleadores	673
6. Representación del afiliado	673
7. Prórrogas de las obligaciones con las cajas de previsión	676
8. Convalidación de los acogimientos a la ley 18.566	677
9. Remuneraciones en el personal de empresas del Estado	679
10. Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público	680
X. DERECHO DE ASOCIACIÓN. Sindicatos, asociaciones y coaliciones de funcionarios públicos; la cesación colectiva de trabajo y los empleados públicos	682
1. Asociación, agremiación y huelga	685
2. Agremiación obligatoria	690
XI. ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	692

CAPÍTULO IX

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS PÚBLICOS

Fundamento de la responsabilidad. Diversas clases	695
1. Responsabilidad administrativa	702
a) Competencia para aplicar sanciones disciplinarias	703

b) Recursos contencioso-administrativos	706
c) Jurisprudencia sobre "cesantía encubierta"	707
2. La responsabilidad contable	711
3. Responsabilidad civil o patrimonial	714
4. Responsabilidad penal	721
A) Delitos que sólo pueden cometer los empleados públicos	722
a) Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos	722
b) Delito por omisión	724
c) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública	725
d) Exacciones ilegales	726
e) Denegación y retardo de justicia	728
B) Delitos que pueden ser cometidos por funcionarios o particulares, pero que se agravan cuando los cometen los funcionarios públicos	730
a) Cohecho	731
b) Malversación de caudales públicos	734
c) Prevaricato	743
d) Usurpación de autoridad, títulos u honores	744
e) Violación de sellos y documentos	749
f) Encubrimiento	752
g) Evasión y quebrantamiento de pena	759
C) Relaciones entre el proceso penal y el procedimiento administrativo	761

CAPÍTULO X

EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE FUNCIÓN
Y DE EMPLEO PÚBLICOS

1. Por voluntad de la administración	763
a) Revocación	764
b) Jubilación de oficio	766
c) Pérdida de derechos políticos	766
d) Cesantía, exoneración, destitución	767
e) La incompatibilidad	767
2. Por voluntad del agente y de la administración	770
a) Renuncia	770
b) Dimisión	771
c) La jubilación solicitada	772
3. Por voluntad de la ley	774
4. Por extinción de uno de los agentes de la relación	774

CAPÍTULO XI

EL FUNCIONARIO "DE FACTO"

1. Generalidades	777
2. Definición de funcionario <i>de jure</i> y de funcionario <i>de facto</i>	778
3. Clasificación de los funcionarios <i>de facto</i>	778
4. Requisitos para que exista funcionario <i>de facto</i>	781
5. Validez de los actos de los funcionarios <i>de facto</i>	781
a) La teoría del error común	782
b) La teoría de la investidura aparente	782
c) La teoría de la investidura plausible	782
d) La teoría de la presunción de legitimidad	783
6. Teoría de los gobiernos <i>de facto</i> o ejecutivos <i>de facto</i>	784
7. Revoluciones triunfantes en la Argentina, según los fallos de la Corte Suprema de Justicia nacional. Validez de los actos	789
a) Primera época	789
b) Segunda época	789
c) Tercera época	790
d) Cuarta época	790
e) Quinta época	792
f) Sexta época	793
g) Séptima época	797
h) Octava época	801
i) Conclusiones de la evolución jurisprudencial que marcan los distintos fallos de la Corte Suprema de Justicia nacional, sobre la validez y alcance de sus actos	806

CAPÍTULO XII

EL DOMINIO PÚBLICO

I. BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

1. La función de los bienes en la gestión administrativa. Su evolución histórica	812
2. Distintas clases de bienes	821
a) Enumeración enunciativa de los bienes del dominio público	821
b) El art. 2340 del Código Civil, modificado por la ley de reformas 17.711	821
c) Uso y goce de los bienes públicos por parte de las personas particulares	822
d) Bienes privados del Estado	822
e) Bienes que pueden ser objeto de apropiación privada	823
f) Bienes municipales	823
g) Bienes vacantes o mostrencos	823
h) Bienes demaniales y bienes patrimoniales	824

i) Bienes públicos por su propia naturaleza	825
j) Bienes públicos por razón de su destino especial	825

II. EL DOMINIO PÚBLICO

1. Noción y extensión	830
2. Distinción del dominio público y del dominio del Estado	830
3. Derecho de dominio y derecho de propiedad. Su distinción	830
4. Enumeración de los bienes que comprende	831
5. El sistema jurisdiccional argentino	832
6. Terminología	834
a) Concepto de dominio público	834
b) El dominio como derecho real	834
c) Concepto de propiedad en el derecho romano	835
d) El dominio sobre la cosa material	835
e) Dominio y propiedad desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial. Concepto de " <i>dominium eminens</i> "	835
f) Cualidad de la soberanía	837
g) Indivisibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad, como criterio de la soberanía	839
h) Posición negatoria de la soberanía	839
i) La soberanía individual	840
j) ¿Dónde reside la soberanía: en el pueblo o en la Nación?	841
k) Vinculación de la soberanía al problema del dominio	841
l) Diferencias en la terminología	842

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO

Varias teorías al respecto. Conclusiones	843
--	-----

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO

A) Análisis de sus caracteres	846
1) Bienes públicos y patrimoniales	846
2) Bienes patrimoniales destinados a un servicio público	847
3) Bienes patrimoniales del Estado no destinados a un servicio público	847
4) Origen de la afectación	847
5) Caracteres de los bienes del dominio público en razón de su naturaleza y destino	848
6) La inalienabilidad	848
7) La imprescriptibilidad	851
B) El uso del dominio público	852
1) El uso público general	852
2) El uso público especial	858
a) Permiso y concesión de uso. Su diferencia	859
b) El permiso de estacionamiento	861
c) El permiso de uso	862

d) Concepto de "permisionario" de estacionamiento o de uso. Su distinción	864
e) Permisionario del dominio público	864
f) Concepto de la tasa diferencial	865
3) Uso excepcional	866
a) Ocupaciones temporáneas	867
b) Requisiciones civiles o militares. Su configuración jurídica ..	868
(4) Tutela y policía general de los bienes dominiales	868
1) Concepto de "tutela" y de "policía" de los bienes dominiales del Estado	868
2) Protección de los derechos	869
3) Ejercicio del poder de policía sobre los bienes del dominio público	871
4) Autorizaciones para el uso común de los particulares sobre los bienes públicos. Jurisprudencia de nuestros tribunales	872
5) Turbación en la posesión de bienes públicos	874
6) El poder de policía del dominio público	874
7) Régimen legal de tránsito en los caminos y calles de la República. La cuestión jurisdiccional de tan debatida cuestión. Doctrina y jurisprudencia. Nuestra opinión	876

V. ORIGEN Y CESACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

Diversas formas. Afectación y desafectación	882
---	-----

VI. COMPOSICIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

1. Terrestres	888
2. Marítimos, fluviales, lacustres	888
3. Bienes públicos aéreos	891
4. Naturaleza y extensión de la jurisdicción administrativa en cada uno de ellos	895
a) Municipales	895
b) Nacionales y provinciales	895
c) Son bienes de jurisdicción nacional	897
d) La jurisdicción sobre las playas de los mares y ríos y sobre la ribera de los ríos navegables	900
e) Jurisdicción sobre las islas	901
f) Competencia jurisdiccional de la Nación sobre las islas	902
g) Las islas forman parte integrante del territorio provincial y en consecuencia ejercen pleno poder sus autoridades	903
h) Jurisdicción y competencia federal sobre las islas en materia criminal	903
5. La jurisdicción sobre las vertientes que nacen y mueren dentro de una heredad y el interés general	904
6. La jurisdicción nacional sobre los ríos navegables	904
7. La policía marítima y fluvial	904
8. La policía sobre los caminos de sirga	905
9. Jurisdicción del Estado nacional sobre el espacio aéreo	905

10. Jurisdicción nacional y provincial en lugares adquiridos por la Nación en las provincias con fines de utilidad pública. Reglamentación del inc. 21 del art. 67 de la Constitución nacional	909
a) Tierras adquiridas por la Nación a las provincias	909
b) Adquisiciones para establecimientos de utilidad nacional	909
c) Cuando la adquisición no está destinada a uso de utilidad pública nacional	910
d) Casos de problemas de hecho y la ley 18.310	910
e) Casos que requieren convenios	911
f) La jurisdicción nacional se justifica por el destino de los bienes	911
g) Interpretación del concepto "establecimientos de utilidad nacional"	911

VII. LOS BIENES PATRIMONIALES
DE LOS ENTES PÚBLICOS

Los bienes patrimoniales de los entes públicos	912
--	-----