INDICE

Publicaciones del autor 7
Prólogo a la quinta edición 25
Prefacio de la primera edición 27

TÍTULO PRIMERO

INTRODUCCION

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y LA JUSTICIA

1. Distintas concepciones acerca del Estado 37
2. Teoría del Estado 38
3. Las causas y los llamados elementos del Estado 41
4. Elementos del Estado 45
5. La personalidad jurídica del Estado. La cuestión de la doble personalidad 46
6. Derecho público y derecho privado: criterios de distinción y consecuencias 49
7. La justicia como fin del Estado. Las formas de justicia: justicia legal o general y justicia particular (distributiva y conmutativa). La justicia social 53

CAPÍTULO II

LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

1. Introducción 61
2. Hacia un nuevo modelo de Estado: el *Estado subsidiario* 62
3. El principio de subsidiariedad 64
4. Los principios que nutren al *Estado social de derecho* 66
5. El mantenimiento del dualismo *sociedad-Estado* 67

6. Sobre las características más relevantes de la transformación del Estado 69

CAPÍTULO III

LAS FUNCIONES ESTATALES

1. Las funciones del Estado y la llamada doctrina de la separación de los poderes: su significado actual 77
2. La función administrativa: distintas concepciones 79
A) Concepciones subjetivas u orgánicas 80
B) El criterio objetivo o material 81
C) Otras teorías 82
3. Las funciones normativa o legislativa y jurisdiccional en la Administración Pública 84
A) La actividad reglamentaria es de sustancia normativa o legislativa 84
B) La función jurisdiccional de la Administración 84
4. La función gubernativa 92
5. Acerca de las facultades reservadas a los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial 94
6. Gobierno y Administración 96
7. La concepción institucional sobre la Administración Pública 97

CAPÍTULO IV

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU CONTENIDO ACTUAL

1. El Derecho Administrativo y las distintas etapas de su evolución histórica 103
A) Origen de las técnicas: el derecho regio. El Estado de Policía 104
B) La etapa del "régimen administrativo". Sus características esenciales 106
2. La ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo: su ruptura 107
3. Contenido actual del Derecho Administrativo: el problema de su definición 109
4. Las bases fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo 112
A) El Estado de Derecho y el principio de legalidad 112
B) El intervencionalismo estatal y el principio de subsidiariedad 114
5. El concepto técnico de potestad: su distinción con la función y el cometido. La potestad y el principio de la legalidad 116
6. El régimen exorbitante 118

CAPÍTULO V

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El concepto de fuentes del Derecho y sus peculiaridades en el Derecho Administrativo 123
2. Distintas clasificaciones acerca de las fuentes del Derecho 124
3. La jerarquía de las fuentes: la Constitución 126
4. La ley: concepto, caracteres y régimen jurídico 128
5. La reserva de ley en la Constitución reformada 133
6. El decreto-ley 136
7. El reglamento 136
A) Fundamento de la potestad reglamentaria 140
B) Clases de reglamentos 142
a) Reglamentos ejecutivos o de ejecución 143
b) Reglamentos autónomos o independientes 144
c) Reglamentos delegados 147
d) Reglamentos de necesidad o urgencia 151
8. Instrucciones de servicio, circulares y reglamentos de organización ... 157
9. Tratados 158
10. Continuación: condiciones de validez y aplicabilidad de los tratados de integración 160
A) Reciprocidad e igualdad 162
B) El orden democrático y los derechos humanos 163
11. Convenciones colectivas de trabajo 164
12. Principios generales del derecho 165
13. La equidad 168
14. La costumbre. Clasificación 169
15. Los precedentes administrativos 171
16. La jurisprudencia 173
17. El valor de la doctrina como fuente del Derecho Administrativo 174
18. Interpretación y fuentes del Derecho: la analogía 175
19. La prelación jerárquica de las fuentes 177

CAPÍTULO VI

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El Derecho Administrativo en el mundo jurídico 181
2. El método de interpretación. La llamada integración normativa 182
3. Caracteres del Derecho Administrativo y sus relaciones con otras ramas jurídicas 185
4. Relaciones con el Derecho constitucional 187
5. Relaciones con el Derecho penal 188
6. Derecho Penal disciplinario y Derecho penal ejecutivo 188
7. El Derecho penal administrativo y el problema de su autonomía 190

8. El derecho financiero 192
9. Relaciones con el Derecho procesal 194
10. El llamado Derecho municipal 195
11. El Derecho Eclesiástico 195
12. Relaciones con el Derecho privado 196
13. Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración 198
14. La codificación del Derecho Administrativo. Problemas que plantea en nuestro país 199

TÍTULO SEGUNDO

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y LAS EMPRESAS ESTATALES

PRIMERA PARTE

TEORIA GENERAL DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

ORGANOS Y SUJETOS ESTATALES

1. Acerca de cómo se integra y actúa la Administración Pública 205
2. La teoría del órgano 206
3. Los conceptos de órgano, cargo y oficio 208
4. Las relaciones inter-orgánicas 209
5. Distintos criterios para clasificar los órganos 210
   A) Clasificación según la estructura del órgano 210
   B) Clasificación según la función que cumple el órgano 212
6. La concepción de la persona moral. La personalidad del Estado: su naturaleza jurídica 213
7. El concepto de persona y su clasificación en el Código Civil 216
8. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterios de distinción 218
   A) La creación estatal del ente 218
   B) El fin público 219
   C) La existencia de prerrogativas de poder público 219
   D) El grado de control estatal 220
9. Personas públicas estatales y no-estatales. Principales concepciones formuladas para asignar carácter estatal a una entidad 221
   A) Satisfacción de fines específicos del Estado 221
   B) Capital estatal 222
   C) Encuadramiento del ente en la Administración Pública 223

10. El carácter público o privado de los actos que celebran las entidades estatales 224
11. Entidades públicas no estatales. Caracteres generales 225
12. Personas jurídicas privadas del Estado 226

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS JURIDICOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Introducción 231
2. La jerarquía: concepto y consecuencias 232
3. El principio de la competencia. Diferentes concepciones. Crítica 234
4. Competencia y capacidad 236
5. Naturaleza jurídica y caracteres 238
6. Origen o fuente de la competencia 239
7. Clases de competencia 240
   A) En razón de la materia 240
   B) En razón del grado o jerarquía 241
   C) En razón del lugar o del territorio 241
   D) En razón del tiempo 241
8. La delegación. Distintas especies. Su procedencia 241
   A) Delegación interorgánica 242
   B) Delegación entre entes públicos 243
9. Las figuras de la suplencia y la sustitución 244
10. La intervención 245
11. Lo atinente a la denominada delegación de firma. La sub-delegación 245
12. Avocación de competencia. Régimen legal 246
13. Centralización y descentralización administrativas 248
14. Autonomía, autarquía y descentralización 251
15. Descentralización y recentralización 252
16. Tipos de descentralización: funcional y territorial 252
17. Los principios de concentración y desconcentración 253
18. Delegación, descentralización y desconcentración. La llamada imputación funcional 255
19. Conveniencia o inconveniencia de la centralización 256
20. Ventajas e inconvenientes de la desconcentración 257

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS AGENTES PUBLICOS

Sección 1ª

Teoría general de la responsabilidad del Estado

1. Ubicación del tema y dificultades que se plantean 263
2. El dogma de la irresponsabilidad del Estado 265
3. El proceso hacia el reconocimiento de la responsabilidad del Estado .. 267
4. La evolución posterior y el predominio de las ideas publicistas 268
5. Clasificación de la responsabilidad patrimonial del Estado 271
   A) Civil o de Derecho privado 271
   B) De Derecho Administrativo 271
6. Especies de responsabilidad del Estado regidas por el Derecho Administrativo 272
   A) Contractual 272
   B) Extracontractual 272
7. La llamada teoría de la indemnización y el fundamento de la responsabilidad del Estado 274

Sección 2ª

La responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del Derecho Administrativo

I. *La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del Estado* 278
1. Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño 278
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" 279
3. Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso "S.A. Tomás Devoto y Compañía c/ Gobierno Nacional". Jurisprudencia posterior 281
4. Aplicación del artículo 1112 del Código Civil para determinar la responsabilidad del Estado 285
5. Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos 286
6. La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme 288
   A) Leyes inconstitucionales 288
   B) Reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión 288

7. Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima 289
   A) La restitución: el criterio para establecer la medida de la indemnización 289
   B) Acumulación de la responsabilidad extracontractual con la derivada del incumplimiento de contratos administrativos 290
   C) Plazo de prescripción de las acciones vinculadas a la responsabilidad extracontractual 291
   D) Relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios . 292
II. *La responsabilidad extracontractual del Estado proveniente de su actuación legítima* 294
1. Distintas especies de responsabilidad 294
2. Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos. Remisión 294
3. Algunos supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima 295
   A) Por hechos y actos administrativos legítimos 295
   B) Por leyes o reglamentos 296
4. Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo 297
5. Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima 299

Sección 3ª

La responsabilidad del Estado por omisión

La responsabilidad del Estado por omisión 300

Sección 4ª

Situaciones especiales que determinan la responsabilidad estatal

1. Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales. Su carácter excepcional 302
2. Distintos supuestos de responsabilidad por acto jurisdiccional. Principio y normas aplicables 303
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 305
4. La responsabilidad internacional del Estado. Remisión 308

Sección 5ª

La responsabilidad de los agentes públicos

1. Breves consideraciones metodológicas 309
2. La interpretación del artículo 1112 del Código Civil según la doctrina y la jurisprudencia 310
3. Conclusiones sobre la justicia de la interpretación del sistema que rige la responsabilidad del agente público 312

CAPÍTULO IV

LA ADMINISTRACION CENTRAL

1. Introducción 317
2. El Gobierno Federal y la distribución de la competencia según la Constitución Nacional 318
3. El Poder Ejecutivo nacional 321
4. Competencia del Poder Ejecutivo 323
5. El Jefe de Gabinete 326
A) La atenuación del poder presidencial 329
B) Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los ministros 329
C) La asignación constitucional de facultades privativas al Jefe de Gabinete 330
6. El órgano ministerial: naturaleza y atribuciones 330
7. Las Secretarías de Estado y sus Sub-secretarías. La organización burocrática 333
8. La organización consultiva de carácter jurídico 335
9. La organización de control 338
10. La Ley de Administración Financiera y los sistemas de control 339
11. Continuación. Ambito de aplicación 341
12. El control interno de la Administración Pública 341
13. El control externo del Sector Público Nacional 343
14. El control parlamentario 345
15. El Defensor del Pueblo 346
16. De la acción de responsabilidad contra los funcionarios y personas que se desempeñan en las jurisdicciones y entidades controladas 347

CAPÍTULO V

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS ESTATALES

1. Aspectos terminológicos. Inconveniencia en utilizar la expresión "empresa pública" 351

2. Distintas formas jurídicas que puede revestir la descentralización administrativa 352
A) Descentralización territorial 353
B) Descentralización institucional 353
a) Entidades autárquicas 353
b) Empresas del Estado 354
c) Entidades descentralizadas atípicas 354
3. Organo competente para disponer la creación de entidades descentralizadas 354
4. La tesis de las facultades concurrentes 356
5. El régimen jurídico de los actos de las entidades descentralizadas y la posibilidad de emitir actos de objeto privado 357
6. La intervención del Estado en el campo de la gestión económica 359
7. El llamado proceso de las "nacionalizaciones" 361
8. Las actividades industriales y comerciales realizadas por el Estado bajo formas jurídicas privadas 364
9. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas y sociedades comerciales del Estado 365
10. La planificación en el proceso de descentralización y en las empresas de propiedad y/o gestión estatal 367

CAPÍTULO VI

ENTIDADES AUTARQUICAS

1. Origen histórico de la autarquía 373
2. Autonomía, soberanía y autarcía 374
3. La crisis de la noción clásica y su significado actual 375
4. La crisis del "establecimiento público" 376
5. Condición jurídica y elementos de la entidad autárquica 376
6. Distintas clases de entidades autárquicas 377
7. Organo competente para crear entidades autárquicas institucionales: remisión 378
8. Clasificación de las entidades autárquicas institucionales 379
9. Régimen jurídico de la entidad autárquica 380
10. El contralor de los actos de la entidad autárquica. Remisión. La intervención 382
11. Modificaciones de su *status* y órgano competente para disponer la extinción de la entidad 383

CAPÍTULO VII

LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. Causas de su aparición 387

2. Su tipicidad y condición jurídica: el encuadramiento de la organización administrativa 388
3. Objeto de su actividad: los llamados servicios públicos industriales y comerciales 389
4. Su creación 390
5. Caracteres 390
6. Regulación de sus relaciones jurídicas: principios aplicables 391
7. Relaciones con la Administración Pública y otras entidades: la aplicación de multas 392
8. Régimen de sus actos y contratos. Los reglamentos de contrataciones 394
9. La aplicación a las empresas del Estado de la Ley de Procedimientos Administrativos 395
10. El personal de las "empresas del Estado" 396
11. Lo atinente a la responsabilidad de sus autoridades 397
12. El control de sus actos por el Poder Ejecutivo. La intervención 398
13. Transacción y arbitraje. Remisión 399
14. Modificación de sus estatutos y extinción 399

CAPÍTULO VIII

OTRAS FORMAS JURIDICAS DE INTERVENCION Y PARTICIPACION ESTATAL

Sección 1ª

Las formas societarias

1. Utilización de las técnicas del derecho comercial por el Estado en las formas de personificación 403
2. Crítica a las posiciones que niegan la existencia de empresas estatales personificadas bajo formas privadas 406
3. Consecuencias que se derivan de las posturas negatorias 408
4. La utilización por el Estado de la forma societaria mercantil y el Derecho público. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 409
5. Tribunal judicial competente en caso de contiendas 410
6. La participación de las provincias en sociedades estatales 412
7. Conclusiones 413
I. *La sociedad de economía mixta* 414
8. Antecedentes 414
9. Concepto. Fines que debe perseguir 415
10. Condición jurídica 416
11. Naturaleza de los aportes 417
12. Dirección y administración. Fiscalización. El veto 418
13. Creación de la entidad 419
14. Régimen jurídico: la imposibilidad de que sean declaradas en quiebra. El rescate 420

II. *La sociedad del Estado* 420
15. Noción y naturaleza jurídica 420
16. Objeto 423
17. Régimen legal: derogaciones al Código de Comercio y aplicación de la legislación administrativa 423
18. La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a las sociedades del Estado y el control de sus actos 424
19. El régimen del personal de las sociedades del Estado 428
III. *Sociedades anónimas* 428
20. La actuación del Estado y la sociedad anónima 428
21. La Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria 429

Sección 2ª

Otras formas de gestión

I. *Empresas sin personalidad jurídica* 431
II. *Las corporaciones estatales* 432
III. *Las fundaciones* 433
1. Antecedentes de la política legislativa sobre las fundaciones 433
2. El concepto de fundación. Diferencias con las corporaciones o asociaciones 435
3. La participación del Estado en el acto fundacional y la naturaleza jurídica de la fundación 436

CAPÍTULO IX

LA ADMINISTRACION DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

1. Antecedentes 441
2. La autonomía de las provincias 442
3. Atribuciones 443
4. Instituciones y principales características de la organización provincial 444
5. Los órganos provinciales 445
6. Los gobernadores 447
7. La intervención federal 447
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos 450
9. Su condición jurídica 451
10. El régimen administrativo municipal 454
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional 455
A) Los municipios provinciales 455
B) El municipio de la ciudad de Buenos Aires 456