

# INDICE GENERAL

Pág.

## CAPÍTULO VII

### LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

|                             |  |    |
|-----------------------------|--|----|
| I.                          | Introducción .....   | 1  |
| II.                         | Breve reseña del fenómeno histórico de la personificación del Estado .....   | 2  |
| II.1.                       | Las consecuencias de la personificación estatal.....   | 6  |
| II.2.                       | El reconocimiento del Estado como persona jurídica en los textos normativos.....   | 6  |
| III.                        | Breve reseña del fenómeno de la imputación.....  | 9  |
| III.1.                      | La teoría del mandato o representación.....  | 11 |
| III.2.                      | La teoría del órgano.....  | 20 |
| IV.                         | El modo de reconocimiento de las potestades públicas. La competencia estatal. Concepto.....  | 24 |
| IV.1.                       | Las competencias expresas.....   | 29 |
| IV.2.                       | Las competencias implícitas.....   | 30 |
| Caso: "Peso" .....          | 33   |    |
| Caso "Multicambio" .....    | 34   |    |
| Caso: "Sciammarella" .....  | 36   |    |
| Conclusión .....            | 36   |    |
| IV.3.                       | La teoría de la especialidad.....  | 38 |
| Caso: "Marengo" .....       | 44   |    |
| Caso: "Angel Estrada" ..... | 45   |    |
| IV.4.                       | Las cláusulas generales de apoderamiento .....   | 48 |
| IV.5.                       | El criterio propuesto.....   | 49 |
| V.                          | Los tipos de competencia .....   | 50 |
| VI.                         | Los conflictos de competencias .....   | 53 |
| VII.                        | Breve distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas. Otro criterio: personas jurídicas públicas estatales y no estatales . | 55 |

|   | Pág. |
|---|------|
| VIII. Los modelos de organización estatal .....   | 63   |
| IX. El modelo básico en nuestro país.....   | 65   |
| X. La distinción entre Gobierno y Administración.....   | 67   |
| XI. El desarrollo del modelo. Las estructuras estatales .....   | 68   |
| XII. Los órganos estatales.....   | 71   |
| XII.1. El concepto de órgano .....  | 71   |
| XII.2. Los tipos de órganos.....  | 73   |
| XII.3. ¿Cuál es el poder competente para crear órganos estatales? .....   | 74   |
| XII.4. La relación entre los órganos estatales. La jerarquía, la dirección, la coordinación y la cooperación .....                          | 76   |
| XIII. Los entes estatales .....   | 87   |
| XIII.1. El concepto de ente .....   | 87   |
| XIII.2. ¿Cuál es el poder competente para crear entes estatales? .....  | 89   |
| XIII.3. La relación entre los entes estatales.....  | 91   |
| XIV. Las técnicas de distribución de competencias. Desconcentración y descentralización.....  | 94   |
| XV. Las técnicas de redistribución de competencias. Delegación y avocación .....  | 98   |
| XVI. El análisis de los órganos constitucionales en particular. El órgano Presidente, el órgano Jefe de Gabinete y el órgano Ministro ..... | 107  |
| XVI.1. El órgano Presidente.....  | 107  |
| XVI.2. El órgano Jefe de Gabinete de ministros.....   | 117  |
| XVI.3. La relación entre el Presidente y el Jefe de Gabinete de ministros.....  | 121  |
| XVI.4. El órgano Ministro. La relación entre el Jefe de Gabinete y los Ministros .....  | 127  |
| XVI.5. El acuerdo general de Ministros .....  | 130  |
| XVII. Los entes descentralizados autárquicos. La crisis del modelo clásico .....  | 130  |
| XVIII. Los casos atípicos .....   | 134  |
| XVIII.1. El ANSES .....   | 134  |
| XVIII.2. El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) .....  | 136  |
| XVIII.3. Los fondos fiduciarios .....   | 137  |
| XIX. Una nueva construcción dogmática sobre los entes descentralizados.....   | 138  |
| XIX.1. Los entes autónomos en el modelo norteamericano .....  | 139  |

|   | Pág. |
|---|------|
| XIX.2. Los entes autónomos en el modelo europeo .....   | 146  |
| XX. El nuevo modelo de los entes descentralizados. Los entes autónomos.....                     | 150  |
| XX.1. Los antecedentes históricos.....  | 153  |
| XX.2. Los aspectos más relevantes de los entes autónomos. Las potestades legislativas .....     | 155  |
| XX.3. Las potestades reglamentarias de los entes.....   | 162  |
| XX.4. Otros aspectos de los entes autónomos.....  | 173  |
| XXI. El análisis de casos puntuales de entes autónomos .....                                    | 175  |
| XXI.1. Las Provincias .....   | 175  |
| XXI.2. Los municipios.....  | 179  |
| Caso: "Rivademar" .....   | 179  |
| Caso: "Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe" .....                                 | 183  |
| Caso: "Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del decreto 9111/1978" .....            | 186  |
| XXI.3. El caso de la Ciudad de Buenos Aires .....   | 192  |
| XXI.4. Las Universidades Públicas .....   | 199  |
| Caso: "Universidad de Buenos Aires c. Estado Nacional s/inconstitucionalidad del decreto" ..... | 202  |
| XXI.5. El Banco Central .....   | 211  |
| XXII. Los entes descentralizados con fines industriales o comerciales                           | 212  |
| XXII.1. El desarrollo histórico. Los regímenes vigentes .....                                   | 212  |
| XXII.2. Las nuevas sociedades del Estado.....   | 218  |
| XXII.3. Un cambio de rumbo: las sociedades anónimas de propiedad del Estado. Conclusiones ..... | 220  |
| 1. El caso Nucleoeléctrica Argentina S.A.....   | 222  |
| 2. El caso Polo Tecnológico Constituyentes S.A.....   | 222  |
| 3. El caso de los Bancos BiseI, Suquía y de Entre Ríos....                                      | 223  |
| 4. El caso Líneas Aéreas Federales .....  | 224  |
| 5. El caso Servicio Oficial de Correo .....   | 225  |
| 6. El caso ENARSA .....   | 226  |
| 7. El caso AR-SAT.....  | 229  |
| 8. El caso Agua y Saneamientos Argentinos.....  | 230  |
| 9. El caso Aerolíneas Argentinas .....  | 231  |
| Conclusiones.....   | 232  |
| XXII.4. La participación del Estado en las sociedades anónimas .                                | 242  |
| 1. El caso Aeropuertos Argentina 2000.....  | 243  |

|   | Pág. |
|---|------|
| 2. El caso del Anses .....  | 243  |
| XXII.5. Los casos atípicos .....  | 244  |
| 1. El caso Transporte Metropolitano y Belgrano Cargas ..  | 244  |
| 2. El caso YCRT .....   | 246  |
| 3. El caso Thales.....  | 246  |
| 4. El caso de Lockheed.....   | 247  |
| XXIII. La reforma del Estado y su incidencia en el campo de la organización estatal.....                        | 247  |
| XXIV. Los trazos del nuevo modelo de organización estatal. Los entes autónomos y las áreas metropolitanas ..... | 255  |
| XXV. Los lineamientos básicos de la organización administrativa en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires ..... | 260  |

## CAPÍTULO VIII

## EL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO

|   |     |
|---|-----|
| I. Introducción .....   | 265 |
| II. Cuestiones previas en el ámbito del empleo público .....  | 267 |
| II.1. Consideraciones previas .....   | 267 |
| II.2. El carácter reglamentario o contractual del vínculo.....  | 268 |
| III. Los regímenes de empleo público .....  | 270 |
| III.1. El régimen marco de empleo público .....   | 270 |
| III.2. Los convenios colectivos de trabajo.....   | 278 |
| III.3. La Ley de Contrato de Trabajo.....   | 283 |
| III.4. El decreto 2345/08 .....   | 285 |
| III.5. Los estatutos especiales .....   | 287 |
| IV. El derecho a la estabilidad en la relación de empleo público. Otros derechos y obligaciones .....   | 287 |
| V. La relación entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo en el empleo público .....          | 299 |
| VI. Los déficits del empleo público en nuestro país .....   | 306 |
| VI.1. La falta de planificación de políticas públicas .....   | 306 |
| VI.2. El problema del ingreso y ascenso .....   | 306 |
| VI.3. Las contrataciones temporarias .....  | 309 |
| VI.4. Los sistemas de perfeccionamiento .....   | 314 |
| VII. La responsabilidad de los agentes públicos. La responsabilidad penal, civil y administrativa ..... | 318 |

## CAPÍTULO IX

## EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

|   |     |
|---|-----|
| I. Introducción .....   | 323 |
| II. El control de legalidad y oportunidad de las conductas estatales  | 324 |
| II.1. Introducción .....  | 324 |
| II.2. El Defensor del Pueblo de la Nación.....  | 324 |
| III. El modelo de control estatal básico sobre los aspectos legales, económicos, financieros y de gestión del Estado..... | 326 |
| III.1. El control externo.....  | 327 |
| III.1.1. Las diferencias entre los modelos de control. Tribunales de Cuentas y Auditorías. El caso argentino.....         | 327 |
| III.1.2. Aspectos puntuales de la Auditoría General de la Nación (Ley 24.156).....  | 336 |
| (A) El plan de acción de la AGN.....  | 336 |
| (B) El control de la AGN.....   | 337 |
| (C) La potestad reglamentaria de la AGN .....   | 337 |
| (D) El carácter autónomo de la AGN .....  | 337 |
| III.2. El control interno. La Sindicatura General de la Nación .  | 338 |
| IV. El control de los agentes públicos por comisión de delitos o irregularidades en el ejercicio de sus funciones .....   | 341 |
| IV.1. El órgano superior con poder sancionador .....  | 341 |
| IV.2. La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas..   | 342 |
| IV.3. La Oficina Anticorrupción .....   | 345 |
| IV.4. La Ley de Ética Pública.....  | 347 |

## CAPÍTULO X

## LA ACTIVIDAD ESTATAL DE INTERVENCIÓN

|  |     |
|--|-----|
| I. Las actividades estatales de intervención. Los conceptos clásicos: el poder de policía, el servicio público y el fomento. Su entrecruzamiento ..... | 353 |
| II. Regulación estatal, servicio público y fomento: su régimen constitucional .....  | 360 |

## CAPÍTULO XI

## LA ACTIVIDAD INTERVENTORA ESTATAL RESTRICTIVA DE DERECHOS. EL PODER DE REGULACIÓN

|   |     |
|---|-----|
| I. Introducción. Evolución histórica. Desarrollo conceptual ..... | 365 |
|---|-----|

|   | Pág. |
|---|------|
| II. La actividad estatal de regulación. El poder de policía. Su fundamento.....   | 375  |
| III. El Poder de policía. Su dispersión entre los poderes estatales....   | 380  |
| IV. Las competencias concurrentes del Estado nacional y las provincias .....  | 382  |
| V. El conflicto entre el poder de policía local y federal .....   | 385  |
| VI. Los derechos alcanzados y su relación con el mayor o menor poder de regulación estatal.....   | 392  |
| VII. Los límites del poder estatal de regulación .....  | 400  |
| VIII. Los deberes: cargas y obligaciones.....   | 403  |
| IX. El criterio judicial.....   | 404  |
| X. Los medios de policía en tiempos de normalidad .....   | 405  |
| X.1. Las regulaciones. Prohibiciones temporales y reducciones materiales. Las órdenes.....  | 405  |
| X.2. Las restricciones sobre la propiedad privada.....  | 409  |
| X.3. Las servidumbres.....  | 414  |
| X.4. La ocupación temporánea .....  | 417  |
| X.5. La expropiación .....  | 419  |
| X.5.1. El concepto.....   | 419  |
| X.5.2. Los sujetos.....   | 421  |
| X.5.3. El objeto.....   | 422  |
| X.5.4. La causa y el fin .....  | 423  |
| X.5.5. El procedimiento .....   | 425  |
| a) La declaración de utilidad pública .....   | 425  |
| b) El acuerdo entre las partes .....  | 425  |
| c) La determinación del precio .....  | 427  |
| d) El proceso judicial en caso de desacuerdo entre las partes.....  | 433  |
| e) La expropiación irregular o inversa .....  | 436  |
| X.6. Las sanciones administrativas.....   | 437  |
| X.6.1. La distinción entre delitos e infracciones .....   | 442  |
| X.6.2. El poder competente para la regulación y aplicación de las sanciones administrativas.....  | 449  |
| X.6.3. Los principios sustanciales aplicables. La legalidad. La tipicidad. La irretroactividad. La presunción de inocencia. La culpabilidad. El <i>non bis in idem</i> . La igualdad. La razonabilidad..... | 455  |
| X.6.4. Los sujetos responsables y las partes .....  | 480  |
| X.6.5. La prescripción de las infracciones y sanciones ..   | 481  |

|   | Pág. |
|---|------|
| X.6.6. El procedimiento sancionador. Los derechos y garantías de las personas .....                                     | 482  |
| X.6.7. Las sanciones en el marco de las relaciones especiales entre el Estado y particulares .....                      | 489  |
| X.7. La coacción estatal. El uso de la fuerza pública. El decomiso .....  | 490  |
| XI. Las excepciones al poder de policía estatal. Las vías de escape ..  | 491  |
| XI.1. Las técnicas de habilitación.....   | 491  |
| XI.2. La desregulación.....   | 499  |
| XII. El poder de policía en situaciones de emergencia. Definición de emergencia.....                                    | 506  |
| XII.1. El criterio judicial. El concepto de emergencia en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación..... | 506  |
| XII.2. Un caso paradigmático: el precedente "Longobardi" .....  | 527  |
| XII.3. Conclusión sobre el concepto de emergencia pública....   | 536  |
| XII.4. Los períodos de emergencia en la historia de nuestro país. Las leyes de emergencia. Los medios estatales.....    | 540  |
| XII.4.1. Las leyes y decretos sobre emergencia .....  | 541  |
| XII.4.2. Emergencia, poder de policía y contratos estatales   | 561  |
| XII.4.3. Emergencia, poder de policía y empleo público.   | 563  |
| XII.4.4. Emergencia, poder de policía y procesos judiciales contra el Estado.....                                       | 566  |
| XII.4.5. Emergencia, poder de policía y derechos patrimoniales de los particulares .....                                | 568  |
| XII.5. ¿Puede el juez controlar el estado de emergencia? .....  | 570  |
| XII.6. El control judicial de las medidas estatales .....   | 577  |
| XII.6.1. ¿Hacia dónde va la jurisprudencia de la Corte?..   | 596  |
| XIII. Los estados de excepción.....   | 597  |
| XIV. El poder de ordenación y regulación en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires .....                                | 599  |

## CAPÍTULO XII

LA INTERVENCIÓN ESTATAL A FAVOR  
DE LOS PARTICULARES. EL SERVICIO PÚBLICO

|   |     |
|---|-----|
| I. Las distinciones entre el poder estatal de regulación y los servicios estatales..... | 605 |
| II. Las funciones estatales. Los servicios sociales y los servicios públicos.....       | 609 |

|  | Pág. |
|--|------|
| III. El desarrollo histórico del concepto de servicio público. Los elementos constitutivos. Su crisis. Su rescate: el reconocimiento normativo.....  | 612  |
| IV. Los fundamentos del servicio público. <i>Publicatio</i> . Monopolio. <i>Public utilities</i> . Servicios de interés general. Su relatividad..... | 621  |
| V. El servicio público entre el contenido legal o esencial. Las bases de su reconstrucción en términos dogmáticos.....                               | 634  |
| VI. El concepto de servicio público. Sus elementos más relevantes.   | 637  |
| VI.1. La responsabilidad del Estado por la prestación del servicio.....  | 641  |
| VI.2. La prestación en condiciones de competitividad y excepcionalmente en situaciones de monopolio u oligopolio.                                    | 643  |
| VI.3. El carácter retributivo del servicio.....  | 648  |
| VI.4. La obligatoriedad de las prestaciones.....   | 649  |
| VI.5. El reconocimiento por parte del Legislador de los derechos instrumentales y del servicio como público.....                                     | 650  |
| VII. El reconocimiento de las prerrogativas estatales en el marco del servicio público.....  | 651  |
| VIII. El régimen jurídico del servicio público.....  | 658  |
| IX. Los caracteres del servicio público.....   | 661  |
| X. La clasificación de los servicios públicos.....   | 664  |
| XI. El órgano competente para crear, regular, explotar y extinguir el servicio.....  | 668  |
| XII. La gestión del servicio público.....  | 671  |
| XII.1. La gestión estatal y mixta.....   | 672  |
| XII.2. Las privatizaciones.....  | 679  |
| XII.3. El proceso de reestatización. Un final anunciado.....   | 685  |
| XIII. Los marcos de regulación. El control de los servicios públicos privatizados.....   | 692  |
| XIII.1. El marco de regulación.....  | 693  |
| XIII.2. Los entes reguladores.....   | 710  |
| XIII.2.1. El concepto. Su creación. Estructura y organización.....   | 710  |
| XIII.2.2. Los objetivos. El régimen jurídico. Los recursos.....  | 718  |
| XIII.2.3. Las competencias: las funciones legislativas, judiciales y administrativas. El regreso del criterio subjetivo.....                         | 719  |
| XIII.2.4. El régimen sancionador.....  | 731  |
| XIII.2.5. La impugnación en sede administrativa de los actos del ente. El agotamiento de las vías administrativas.....                               | 734  |

|  | Pág. |
|--|------|
| XIII.2.6. El control político-institucional y judicial de los entes.....   | 739  |
| (A) La legitimación activa.....  | 740  |
| (B) El procedimiento de impugnación judicial.....  | 745  |
| (C) El alcance del control judicial.....   | 754  |
| XIV. Las concesiones de los servicios públicos.....  | 757  |
| XIV.1. Concepto. Régimen general.....  | 757  |
| XIV.2. El régimen jurídico específico.....   | 765  |
| XIV.3. Las tarifas públicas. Las tarifas sociales.....   | 769  |
| XIV.4. Los subsidios. Los fondos fiduciarios.....  | 790  |
| (1) Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF).....   | 791  |
| (2) Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas.....  | 792  |
| (3) Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas Licuado de Petróleo (GLP).....  | 793  |
| (4) Fondo Fiduciario de Energías Renovables.....   | 794  |
| XIV.5. Los cargos específicos.....   | 795  |
| XIV.6. La renegociación de los contratos de privatización de los servicios públicos. La intervención del Congreso. El silencio del Congreso como convalidación de las renegociaciones contractuales..... | 797  |
| XIV.6.1. La UNIREN.....  | 802  |
| XV. La situación del usuario. La protección de sus derechos.....   | 808  |
| XV.1. El régimen jurídico de protección legal. Los tratados internacionales, la Constitución y los marcos reguladores..  | 810  |
| XV.2. La Ley de Defensa del Usuario y Consumidor, Ley de Defensa de la Competencia y Ley de Lealtad Comercial. Su interpretación armónica.....   | 812  |
| XV.3. El régimen de participación.....   | 827  |
| XVI. Los servicios estatales en la Ciudad de Buenos Aires.....   | 833  |

## CAPÍTULO XIII

LA INTERVENCIÓN ESTATAL A FAVOR  
DE LOS PARTICULARES. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

|  |     |
|--|-----|
| I. Las actividades de fomento. Su delimitación. La multiplicidad de técnicas y regímenes. La dificultad de su sistematización..... | 841 |
| II. Los conceptos básicos. El régimen jurídico básico. La distorsión de la competencia.....  | 853 |

|  | Pág. |
|--|------|
| III. El carácter del vínculo entre las partes .....  | 861  |
| IV. La distribución de competencias en el ámbito de la actividad de intervención estatal .....         | 862  |
| V. El vínculo entre los subsidios y los fondos fiduciarios .....                                       | 863  |
| VI. Breve mención de otros regímenes especiales.....   | 866  |
| VI.1. Los subsidios a favor de las empresas prestatarias de servicios públicos y otros servicios ..... | 866  |
| VI.1.1. Transporte Automotor de Pasajeros .....  | 866  |
| VI.1.2. Transporte aerocomercial.....  | 868  |
| VI.1.3. Transporte ferrocarril de cargas y pasajeros .....   | 868  |
| VI.1.4. Bancos y entidades financieras .....   | 869  |
| VI.1.5. Concesionarios viales.....   | 870  |
| VI.2. Los regímenes de promoción industrial.....   | 870  |
| VI.3. Otros subsidios .....  | 871  |

#### CAPÍTULO XIV

#### LOS BIENES DEL DOMINIO ESTATAL

|  |     |
|--|-----|
| I. El concepto. Los bienes del dominio privado .....   | 873 |
| II. La afectación y desafectación .....  | 879 |
| III. Los caracteres y privilegios .....  | 882 |
| IV. La relación entre el trámite de ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado y el carácter inembargable de los bienes estatales. ¿Cómo resolver este conflicto?..... | 886 |
| V. Los Poderes competentes para su regulación. Estado federal, provincias y municipios .....   | 888 |
| VI. El uso de los bienes del dominio público .....   | 890 |