

## INDICE GENERAL

	Pág.
Prólogo .....	IX

### CAPÍTULO I

#### LAS BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA GÉNESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Las bases históricas del Derecho Administrativo.....	1
I.1. El Estado absoluto y el Estado liberal .....	1
I.2. El desarrollo del principio de división de poderes. El vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. La construcción de dos modelos.....	8
I.3. El modelo del doble derecho.....	14
I.4. La evolución de los modelos .....	17
I.5. El desarrollo del Derecho Administrativo .....	19
II. Las bases históricas en el modelo argentino .....	22
III. Las bases actuales del Derecho Administrativo .....	33
III.1. El Derecho Administrativo y el Estado Social y Democrático de Derecho.....	33
III.2. El Estado Neoliberal.....	35
IV. La teoría y justificación del Estado .....	37

### CAPÍTULO II

#### EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. El principio de división de poderes o separación de funciones.....	41
II. El principio de división de poderes en el marco constitucional argentino .....	56
II.1. Las potestades del Poder Legislativo .....	59
II.1.1. Las competencias materialmente legislativas .....	59
II.1.2. Las competencias materialmente ejecutivas .....	60
II.1.3. Las competencias materialmente judiciales.....	60

	Pág.
II.2. Las potestades del Poder Ejecutivo .....	61
II.2.1. Las competencias materialmente ejecutivas .....	61
II.2.2. Las competencias materialmente legislativas .....	62
II.2.3. Las competencias materialmente judiciales.....	62
II.3. Las potestades del Poder Judicial .....	62
II.3.1. Las competencias materialmente judiciales.....	62
II.3.2. Las competencias materialmente legislativas .....	63
II.3.3. Las competencias materialmente ejecutivas.....	63
II.4. Las potestades del Ministerio Público.....	63
II.4.1. Las competencias materialmente judiciales.....	63
II.4.2. Las competencias materialmente legislativas .....	64
II.4.3. Las competencias materialmente ejecutivas.....	64
II.5. Conclusiones .....	64
II.6. Los casos más controvertidos y problemáticos del principio de división de poderes .....	66
II.6.1. El control judicial sobre los otros poderes del Estado. El caso particular del control judicial de las leyes, los actos políticos, la discrecionalidad de los poderes políticos y el control objetivo de legalidad.....	67
II.6.2. El caso de los tribunales administrativos. El ejercicio de facultades judiciales por el Poder Ejecutivo .....	81
II.6.3. El caso particular de los actos legislativos del Poder Ejecutivo .....	87
II.6.4. El caso de la inaplicabilidad de la ley inválida por parte del Ejecutivo .....	88
II.6.5. El caso de las leyes singulares y de leyes de intromisión en las decisiones de los jueces. La aplicación de los actos y leyes declaradas nulas por los jueces.....	88
III. Los nuevos trazos del principio de división de poderes .....	90
IV. Los principios instrumentales de la división de poderes .....	93
IV.1. El principio de legalidad. La habilitación legal del Poder Ejecutivo. La sujeción del Poder Ejecutivo a las leyes .....	93
IV.2. El principio de legalidad en el ámbito de la regulación. La reserva legal .....	98
IV.3. La reserva del bloque legislativo.....	107
IV.4. La zona de reserva de los otros poderes. Su existencia y alcance .....	108
IV.5. La zona de reserva del Poder Ejecutivo.....	110
V. El principio constitucional de los derechos fundamentales. El otro pilar básico .....	112
V.1. El principio de autonomía de las personas.....	114

	Pág.
V.2. El reconocimiento de los derechos civiles y políticos.....	115
V.3. El reconocimiento de los derechos sociales. Los nuevos derechos.....	117
V.4. El reconocimiento normativo de los derechos en nuestro país .....	121
V.5. La exigibilidad de los derechos. En particular el caso de los derechos sociales. El carácter operativo. La interdependencia de los derechos. El carácter justiciable de los derechos sociales. Las conductas estatales mínimas, progresivas, permanentes y no regresivas .....	128
V.6. El reconocimiento judicial de los derechos sociales y los nuevos derechos en nuestro país .....	146
V.7. Conclusiones .....	162
VI. Los otros principios constitucionales .....	162
VII. El nuevo paradigma del Derecho Administrativo .....	169

### CAPÍTULO III

#### EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Hacia una aproximación del concepto de Derecho Administrativo .....	175
I.1. Introducción.....	175
I.2. Las funciones estatales .....	180
I.3. Las funciones estatales según el criterio objetivo .....	184
I.4. Las funciones estatales según el criterio subjetivo.....	191
I.5. Las funciones estatales según otros criterios. Los criterios mixtos.....	194
I.6. El procedimiento como criterio para definir el concepto de función estatal .....	202
I.7. El postulado de la homogeneidad del objeto y el uso de un criterio uniforme de análisis .....	205
I.8. Las funciones estatales administrativas. Alcance y consecuencias jurídicas. El carácter instrumental .....	206
I.9. Las ventajas y desventajas de los diferentes criterios.....	209
I.10. El alcance relativo del problema a resolver y su importancia cada vez menor.....	216
I.11. El criterio más razonable .....	220
I.12. Las críticas más relevantes con respecto al criterio subjetivo. Su relatividad .....	225
I.13. ¿Cuál es el criterio en el sistema jurídico positivo de nuestro país?.....	226
I.13.I. El régimen del procedimiento administrativo.....	227

	Pág.
I.13.2. Las contrataciones del Estado.....	229
I.13.3. El régimen de personal estatal.....	231
I.13.4. Conclusión.....	233
I.14. ¿Qué sucede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? La normativa local. El criterio mixto.....	234
I.15. ¿Cómo los jueces interpretaron el concepto de funciones administrativas?.....	240
I.15.1. El ejercicio de facultades materialmente judiciales por el Poder Ejecutivo. El caso de los Tribunales Administrativos.....	241
I.15.2. El ejercicio de facultades materialmente administrativas del Poder Judicial.....	250
Caso: "Rojas, Jorge c. Corte Suprema de Justicia de la Nación".....	250
Caso: "A.H.F. c. Gobierno Nacional".....	251
Caso: "Villar de Puenzo, Leticia c. Provincia de Buenos Aires".....	254
Caso: "Narvaiz, Pedro Pablo c. Corte Suprema de Justicia de la Nación".....	257
Caso: "Rodríguez Varela, Florencio c. Corte Suprema de Justicia de la Nación".....	259
Caso: "Amoedo, Fernando s/recurso jerárquico c. acuerdo 1/97 de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba".....	262
Caso: "Carmas SRL y otro c. Poder Judicial de la Nación".....	263
Caso: "Facciuto, Omar y otros c. Ministerio de Justicia".....	264
Caso: "Charpin, Osvaldo".....	265
I.15.3. El ejercicio de facultades materialmente legislativas del Poder Judicial.....	265
I.15.4. El ejercicio de facultades materialmente administrativas del Poder Legislativo.....	266
Caso: "Martín, Gustavo c. Provincia de Buenos Aires".....	266
Caso: "Bussi, Antonio Domingo c. Estado Nacional (Congreso de la Nación)".....	267
I.15.5. Conclusión.....	268
II. El concepto de Derecho Administrativo.....	269

## CAPÍTULO IV

## LOS CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Los caracteres clásicos del derecho administrativo.....	277
--	-----

	Pág.
I.1. El equilibrio entre los privilegios estatales y los derechos de las personas.....	277
I.2. El Derecho Administrativo como derecho autónomo. La relación entre el Derecho Administrativo y otras ramas del Derecho. Los casos más relevantes. El Derecho Laboral y el Derecho Penal.....	282
I.3. El Derecho Administrativo como derecho local.....	284
II. El Derecho Administrativo como instrumento jurídico necesario de ejecución de políticas públicas. Su relación con la historia política e institucional del país.....	292
III. Los mayores déficits de la dogmática jurídica en el ámbito del Derecho Administrativo.....	294
III.1. La relevancia del Derecho Constitucional en el ámbito de nuestra materia. Un postulado jurídicamente obvio y, a veces, ignorado.....	294
III.2. La interpretación de la ley administrativa. Lagunas y ambigüedades. Aplicación directa, subsidiaria o analógica del Derecho Privado ante el caso administrativo no previsto. La integración entre el Derecho Administrativo y Privado. Contradicciones normativas: principio de ley superior, especial y posterior....	299
III.3. El concepto de interés público.....	319
IV. La práctica administrativa y su disociación con el Derecho Administrativo vigente. Un caso típico de anomia por incumplimiento y no por ausencia de ley.....	327
IV.1. Las contrataciones del Estado.....	330
IV.2. Las cuentas de inversión del presupuesto.....	331
V. La profusión de normas y el estado de confusión.....	332
VI. De la huida al éxodo del Derecho Administrativo.....	339
VI.1. La deslegalización de la actividad estatal.....	339
VI.2. El modelo de Derecho Privado y la consecuente exclusión del Derecho Administrativo.....	339
VI.3. La desaparición de los controles estatales.....	341
VI.3.1. Los fondos reservados.....	342
VI.3.2. Los fondos fiduciarios.....	345
VI.3.3. Los fondos especiales.....	350
VI.3.4. El superávit presupuestario.....	353
VI.3.5. Los recursos fuera del presupuesto.....	353
VII. El Derecho Administrativo comunitario y global.....	356
VIII. La codificación en el Derecho Administrativo.....	362
IX. ¿Hacia dónde va el Derecho Administrativo? El desafío del Derecho Administrativo actual	

	Pág.
IX.1. La participación de las personas en la Administración Pública. Principio y técnicas .....	367
IX.2. La transparencia en el sector público .....	376
IX.3. La eficiencia estatal. La informatización en el ámbito administrativo. El expediente digital. La firma digital.....	380
IX.4. El nuevo Derecho Administrativo como mixtura del Derecho Público y Privado.....	383
 CAPÍTULO V LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	
I. Introducción.....	387
I.1. Los pilares centrales del modelo jurídico .....	392
I.2. Los conflictos entre los subsistemas federal y provincial. Las competencias por materias entre subsistemas.....	392
I.3. Los conflictos entre subsistemas provinciales. La territorialidad.....	395
I.4. El conflicto en el subsistema federal. La jerarquía entre las fuentes. El caso especial de las competencias por materias o procedimiento .....	395
II. Los principios generales.....	399
II.1. Los principios generales del Derecho .....	399
II.2. Los principios del Derecho Administrativo .....	405
III. La Constitución .....	421
III.1. La interpretación del texto constitucional .....	423
III.2. El sistema democrático y su justificación como técnica de interpretación constitucional.....	429
IV. Los Tratados Internacionales.....	438
IV.1. Los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	439
IV.2. Los Tratados sin rango constitucional.....	451
IV.3. El caso del CIADI.....	454
IV.4. Los Tratados de integración .....	465
IV.5. El caso del MERCOSUR .....	468
V. La ley y el reglamento .....	474
V.1. ¿Qué es la ley?.....	474
V.2. ¿Qué es el reglamento? .....	481
V.3. La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo .....	484
V.4. Los tipos de reglamentos.....	492

	Pág.
V.5. Los reglamentos autónomos. La zona de reserva de la Administración .....	493
V.6. Los reglamentos internos .....	502
V.7. Los reglamentos de ejecución.....	504
V.8. Los reglamentos delegados .....	522
V.8.1. La práctica de los decretos delegados antes de la reforma constitucional.....	524
V.8.2. El criterio de los jueces sobre los reglamentos delegados antes de 1994 .....	526
Caso: "M. A. Delfino y Cía. c. Gobierno Nacional" .....	530
Caso: "Arpemar S.A.P.C. e I. y otros s/infracción a la ley 19.359" .....	537
Caso: "Cocchia, Jorge Daniel c. Estado Nacional s/acción de amparo" .....	540
V.8.3. El nuevo marco normativo de los decretos delegados .....	547
V.8.4. El principio sobre delegación legislativa.....	552
V.8.5. Los conceptos jurídicos de administración y emergencias públicas.....	564
V.8.6. Las bases de la delegación.....	583
V.8.7. El plazo de la delegación .....	589
V.8.8. La delegación en los órganos inferiores .....	596
V.8.9. El trámite constitucional.....	606
V.8.10. Los efectos ante el incumplimiento de los requisitos constitucionales .....	616
V.8.11. El criterio jurisprudencial.....	620
Caso: "Provincia de San Luis c. Estado Nacional" .....	622
Caso: "Selcro S.A. c. Jefatura de Gabinete de Ministros" .....	624
Caso: "Comisión Nacional de Valores c. Terrabusi" ..	626
Caso: "Mexicana de Aviación S.A. c. PEN - Ministerio de Defensa s/amparo" .....	628
Caso: "Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c. Estado Nacional" .....	632
V.8.12. Las delegaciones previas a la reforma constitucional .....	637
V.9. Los decretos de necesidad y urgencia .....	640
V.9.1. La práctica de los decretos de necesidad y urgencia antes de la reforma constitucional.....	642
V.9.2. El criterio de los jueces sobre los decretos de necesidad antes de 1994 .....	645
V.9.3. El nuevo marco normativo de los decretos de necesidad y urgencia .....	648

	Pág.
V.9.4. El principio sobre los decretos de necesidad y urgencia. Los requisitos constitucionales.....	652
V.9.5. Las materias excluidas.....	669
V.9.6. El órgano competente.....	677
V.9.7. El procedimiento constitucional.....	682
V.9.8. La Comisión Permanente.....	685
V.9.9. El trámite ante las Cámaras del Congreso.....	692
V.9.10. El modo de expresión de la voluntad del Congreso ...	695
V.9.11. El plazo del trámite ante el Congreso.....	702
V.9.12. Los efectos del pronunciamiento del Congreso.....	703
V.9.13. El control judicial.....	709
Caso: "Video Club Dreams".....	709
Caso: "Rodríguez".....	715
Caso: "Della Blanca".....	720
Caso: "Verrocchi".....	721
Caso: "Guida".....	725
Caso: "Risolfá de Ocampo".....	728
Caso: "Leguizamón Romero".....	731
Caso: "Consumidores Argentinos".....	733
V.10. El nuevo régimen de los decretos legislativos a la luz de la práctica institucional.....	739
VI. Las otras normas.....	750
VII. La jurisprudencia como fuente.....	751
VIII. La doctrina.....	754
IX. La costumbre.....	755
X. Las fuentes en el Derecho Público de la Ciudad de Buenos Aires..	758
X.1. Los principios básicos de la Constitución local.....	758
X.2. Las leyes. Clasificación de las leyes. Procedimientos y mayorías especiales.....	760
X.3. La potestad reglamentaria según el texto constitucional.....	761
X.4. La jurisprudencia.....	762

## CAPÍTULO VI

EL EJERCICIO DISCRECIONAL O REGLADO  
DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

I. El principio de división de poderes en este contexto.....	765
II. Las funciones estatales. La función administrativa en este marco.	770

	Pág.
III. El vínculo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.....	773
III.1. El principio de legalidad.....	774
III.2. Las potestades discrecionales y regladas.....	776
III.3. El concepto mixto. El acto estatal como mixtura de aspectos reglados y discrecionales.....	782
IV. El criterio de potestades regladas o discrecionales según el desarrollo de las reglas.....	791
IV.1. El concepto de reglas: su redefinición.....	791
IV.2. La interpretación del derecho y el ejercicio de las potestades discrecionales.....	795
IV.3. El sentido de la distinción entre las potestades regladas y discrecionales.....	799
V. El contenido de la discrecionalidad estatal.....	799
V.1. Los elementos del acto estatal. ¿Elementos reglados o discrecionales?.....	799
V.2. El alcance de la discrecionalidad estatal. Oportunidad, mérito o conveniencia.....	802
V.3. Las reglas inespecíficas. El bloque jurídico. Los principios generales del derecho.....	805
V.4. La obligatoriedad de la motivación de la decisión estatal discrecional.....	809
V.5. Los conceptos excluidos de la discrecionalidad estatal. Los conceptos jurídicos indeterminados. La discrecionalidad técnica. Su relatividad.....	813
VI. El control judicial de la discrecionalidad estatal.....	822
VI.1. El alcance del control judicial.....	823
VI.2. El caso de la sustitución de los actos estatales por el juez.....	828
VI.3. La intervención judicial en el diseño de las políticas públicas.	829
VI.4. El control judicial de las cuestiones de hecho y de los aspectos técnicos. Análisis de casos judiciales.....	835
Caso: "López de Reyes".....	835
Caso: "Ojeda".....	837
Caso: "Centro Motor Gas".....	839
VI.5. El control judicial de los actos discrecionales. Análisis de casos judiciales.....	840
Caso: "Industria Maderera Lanín S.R.L.".....	840
Caso: "Almirón".....	841
Caso: "Leiva".....	843
Caso: "Comunidad Homosexual Argentina".....	844
Caso: "Astilleros Alianza S.A.".....	847

	Pág.
Caso: "Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos" ....	848
Caso: "Emisiones Platenses S.A." .....	850
Caso: "Solá" .....	851
Caso: "Schneiderman" .....	853
Caso: "ALITT" .....	854
Caso: "Editorial Río Negro S.A. c. Provincia de Neuquén" .....	856
VI.6. Análisis crítico de los antecedentes judiciales.....	857