LIBRO CUARTO

LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

CAPÍTULO I

REGIMEN JURIDICO DE LA FUNCION PUBLICA

§ 1. — GENERALIDADES

A. — *Función pública y servicio público*

413 — Concepto general de funcionario público 1
414 — Definición del funcionario público 3

B. — *Carga pública y función pública*

415 — Carácter jurídico de las cargas públicas 6
416 — Poder que establece las cargas públicas 8
417 — Principales cargas públicas 10

§ 2. — LOS FUNCIONARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. — *Organización jerárquica*

418 — Principios. Competencia y jerarquía 12
419 — Concepto de la competencia 13
420 — Jerarquía 14
421 — Orden jerárquico. Deber de obediencia 16
422 — Defensa de los atributos y del ejercicio de la función pública 18
423 — Recusaciones y excusaciones de funcionarios administrativos 22

B. — *Clasificación sintética de los funcionarios*

424 — Principales clases de funcionarios 25
425 — Formas especiales de actividad administrativa. Asesores, jurados técnicos y comisiones 27

I. Funcionarios y empleados

426 — Fundamento de la distinción. Examen crítico 28
427 — Nuestra opinión 34
427bis — Consecuencias de la distinción 38
428 — Sinonimia en la terminología legal 39

II. Funcionarios y empleados no retribuidos pecuniariamente

429 — Funcionarios honorarios 42
430 — Funcionario "ad honorem" 44
430bis — Empleados meritorios 45

C. — *Funcionario de hecho*

431 — Concepto general 45
432 — Determinación del funcionario de hecho 46
433 — Usurpación. Función de hecho y gestión de negocios 48
434 — Efectos jurídicos de la relación entre el funcionario "de hecho" y la Administración pública 50

§ 3. — NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A. — *Nociones generales*

435 — Preliminar sobre la cuestión 52
436 — El aspecto externo de la función pública y su analogía con la locación de servicios y con el mandato 53
437 — Carácter de la función pública según la naturaleza de los actos que la constituyen 54
438 — Funcionarios del servicio exterior 57

B. — *Teorías de derecho público y de derecho privado*

439 — Clasificación 58
440 — Examen sumario de las teorías de derecho privado .. 58
441 — Teorías de derecho político. Crítica 62
442 — Soluciones intermedias 65
443 — Teoría contractual de derecho público 65

C. — *Régimen general de la función pública*

444 — Estatuto de los funcionarios. Concepto y definición 72
445 — Elementos esenciales del estatuto de funcionarios ... 73
446 — "Estatuto" y "estado" de funcionarios. Distinción ... 77
447 — El estatuto de funcionarios y la doctrina contractual 78
448 — Caracteres jurídicos de la función pública y del empleo público 83

D. — *Solución jurisprudencial*

449 — Jurisprudencia anterior de la Corte Suprema 84
450 — Jurisprudencia actual 86
451 — Régimen contractual 87
452 — Demanda contra la Nación, por derechos emanados del empleo 88

II. El estatuto legal de funcionarios

453 — Observaciones generales 88
454 — Ingreso 91
455 — Carácter del nombramiento 91
456 — Deberes 92
457 — Derechos 93
457bis — Recurso judicial 96
458 — Observación sobre el régimen del recurso 96

§ 4. — ORIGEN DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A. — *Designación. Requisitos constitucionales y legales*

459 — El principio general en la Constitución 97
460 — Carácter comprensivo de la idoneidad 99
460bis — El concurso en la función pública o en el empleo público 101
461 — Modificación de condiciones de concurso y ascenso ... 103
462 — Requisitos generales. La cuestión de la ciudadanía .. 104
463 — Requisitos constitucionales y capacidad política 108
463bis — Habilidad legal. Edad 109
464 — La mujer en la función y en el empleo público ... 111
465 — Las opiniones políticas y la lealtad a la Nación 113
466 — La afiliación partidaria. Inconstitucionalidad e inmoralidad de ella 114

B. — *Nombramiento. Sus caracteres jurídicos y legales*

466bis — Naturaleza jurídica del nombramiento 115
467 — Competencia y ejercicio de la atribución de nombrar y remover 117
468 — Nombramientos ilegales. Represión penal 119
469 — Nombramiento y elección. Sus diferencias 121
470 — La causa en el nombramiento y remoción de funcionarios 124
470bis — Necesidad de instituir la acción popular para impugnar nombramientos irregulares o ilegales 127
471 — Régimen legal de los nombramientos en la Administración nacional 128

472 — La elección de los funcionarios directivos de los entes autárquicos 129
473 — Carácter jurídico de los nombramientos efectuados con acuerdo del Senado 130
474 — Nombramientos efectuados por otras autoridades nacionales 131

C. — *Readmisión. Reincorporación*

474bis — Principios generales 133
475 — Condiciones de readmisión 134
476 — Reincorporación 134
477 — Efectos de la readmisión y de la reincorporación .. 135

§ 5. — EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICO

478 — Formas generales 135
479 — Situación de disponibilidad 138
479bis — La declaración de comisión no implica extinción de la relación jurídica de función o empleo 139

A. — *Extinción por voluntad de la Administración pública*

I. Causas generales

480 — Revocación 140
481 — Jubilación de oficio 141
482 — Pérdida de derechos políticos 142
483 — Pena disciplinaria 142

II. Incompatibilidades

484 — Concepto. Incompatibilidad e inhabilidad 142
485 — Formas generales de las incompatibilidades. Sus normas interpretativas. Advertencia 145
485bis — Disposiciones reglamentarias sobre incompatibilidades 148
486 — Efectos de las incompatibilidades 149
487 — Cesación de las incompatibilidades 151
488 — Procedimiento administrativo para la revocación y la cesantía por incompatibilidad 152

B. — *Extinción por causas extrañas a la voluntad de la Administración pública*

489 — Renuncia 154
490 — Régimen de la aceptación 155

490bis — Recurso de deposición 158
491 — Incapacidad. Muerte 158

CAPÍTULO II

DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS

§ 1. — DERECHO AL EMPLEO

492 — Advertencia preliminar. Derecho a la función y derecho al empleo 163
493 — El derecho al empleo fundado en la relación jurídica del mismo. Estabilidad 164
493bis — Derecho a la carrera 167
494 — Derecho al ascenso 169
495 — El derecho a los honores 170

§ 2. — DERECHOS PECUNIARIOS DEL EMPLEADO

A. — *El sueldo*

496 — Concepto y definición 171
497 — Naturaleza jurídica del sueldo 173
497bis — Caracteres generales y legales del sueldo 175
498 — Régimen general de la percepción del sueldo 176
499 — Percepción del sueldo por los herederos del funcionario 179
500 — Prescripción 180
501 — Derechos pecuniarios accesorios o eventuales. Viáticos. Sobresueldos 183
502 — Beneficios especiales. Gratificación y aguinaldo 185

B. — *Jubilaciones y pensiones*

I. Generalidades

503 — Concepto y definición 186
504 — Caracteres jurídicos de la jubilación 187

II. Legislación nacional

505 — Caracteres generales 188
506 — Lineamiento del sistema legal 189
506bis — Organización de la Caja 191

507 — Conveniencia de una reforma en el régimen administrativo de las Cajas de Jubilaciones 192
508 — Caracteres legales de los descuentos sobre los sueldos 193
509 — Jubilación. Requisitos legales para obtenerla 194
510 — Servicios de carácter honorario 198
511 — Determinación del monto 199
512 — Reducción del haber jubilatorio 200
513 — Modalidades 201
513bis — Jubilación de oficio 205
514 — Efectos de la jubilación. Inhabilidad legal de los jubilados para tener empleos. Excepciones 206
515 — Jubilaciones especiales 208
516 — Jubilación de funcionarios del Poder judicial y del cuerpo diplomático 208
517 — Mejoras 210
518 — Obreros de dependencias y empresas industriales del Estado 212
519 — Suspensión de otorgamiento de jubilaciones 213
520 — Pérdida de la jubilación. Causas legales 213
521 — Incompatibilidades entre el goce de la jubilación y el trabajo por cuenta ajena 215
521bis — Reincorporación de exonerados y sus efectos en la jubilación 216
522 — Pensiones 216
523 — Modalidades 218
524 — Indemnización y beneficio de pensión. Compatibilidad legal 220
525 — Irretroactividad de las leyes modificatorias 221
526 — Extinción de la pensión 221
527 — Procedimiento administrativo sobre las jubilaciones y pensiones 222
528 — Diferencias y analogías de orden jurídico y legal entre la pensión y la jubilación 223
529 — Caracteres jurídicos comunes de los créditos de jubilación y de pensión 224
529bis — Devolución de aportes 226
530 — Prescripción 230
531 — Revocación 232

III. Pensiones graciables

532 — Antecedentes legales 232
533 — Su carácter jurídico 233
534 — Régimen de pensiones. Disposiciones especiales 233
535 — Jurisprudencia 236

536 — Incompatibilidades 236
537 — Limitación de pensiones y favores pecuniarios 237

CAPÍTULO III

DEBERES Y RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS

§ 1. — REGLAS Y LIMITACIONES

A. — *Deberes generales relativos a la función o empleo*

538 — Caracteres generales 238
539 — Deber esencial. "Continuidad" en el servicio. Ilicitud de la huelga 242
540 — La actividad administrativa y los derechos del funcionario 245
541 — Asociación y agremiación 247
542 — El decoro cívico del funcionario 248
543 — Deber de conservar el secreto 249
544 — Deberes relativos a la conducta en la vida privada .. 251
545 — La residencia y el domicilio 252
546 — El juramento 256
547 — La fianza 258
548 — Prohibiciones e incapacidades 260

B. — *Deber de obediencia*

549 — Fundamento y contenido 264
550 — Límites del deber de obediencia 265
551 — Derecho a examinar la orden; criterio determinante 269
552 — La obediencia a la autoridad judicial y el orden jerárquico 269
553 — Carácter jurídico de la obediencia debida 272
554 — La "obediencia debida" y su régimen penal 274
555 — Hechos cometidos en estado de necesidad 276

§ 2. — RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

A. — *Principios generales*

555bis — Fundamento jurídico 279
556 — El principio en la Constitución 281
557 — Especies de responsabilidad 284

B. — *Responsabilidad penal*

I. Clasificación general

558 — Sistema legal general. Clasificación 286
559 — Principales delitos 287
560 — La inhabilitación como regla general 294

II. Jurisdicción y competencia penal en los delitos de funcionarios y empleados

561 — Aplicación de la ley penal 297

III. La cuestión del procedimiento administrativo

562 — Distinción preliminar 302
563 — Relación entre el procedimiento administrativo disciplinario y el proceso penal en caso de coexistencia de responsabilidades 306

IV. Delitos característicos de administraciones anómalas

564 — Malversación de caudales públicos 308
564bis — Prevaricato 314
564ter — Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas 317
565 — Abusos de autoridad. Delitos diversos 318
565bis — Violación de los deberes de los funcionarios públicos 321
566 — Nombramientos ilegales 324
567 — El delito de injuria en la función pública 326

C. — *Responsabilidad civil*

568 — Principios generales 331
569 — Responsabilidad de los funcionarios en el Código civil 333
570 — Diferencias que resultan de la doble situación en la responsabilidad civil del funcionario 336
571 — Jurisprudencia 338
572 — Exención de responsabilidad 340
573 — Hechos ejecutados en estado de necesidad 343

D. — *Responsabilidad administrativa y disciplinaria*

I. Responsabilidad administrativa

574 — Distinción preliminar 346
575 — Concepto general 349
575bis — Responsabilidad disciplinaria y responsabilidad civil. Diferencias 350

II. Responsabilidad disciplinaria

575ter — Fundamento del poder disciplinario 354
576 — Pena disciplinaria 358
577 — Aplicación de la pena disciplinaria 360
578 — Procedimiento 361
579 — Los consejos disciplinarios y los tribunales disciplinarios 363
579bis — Revisión de las medidas disciplinarias 364
580 — Sistema disciplinario general 366
581 — Recursos contra la decisión que impone pena disciplinaria de cesantía, destitución o suspensión 367
582 — Clasificación de las penas disciplinarias 368
583 — Suspensión 372
583bis — Efectos del fallecimiento del funcionario o empleado durante el procedimiento disciplinario o luego de aplicarse las penas 375
584 — Régimen disciplinario del Estatuto 376

E. — *Responsabilidad política*

585 — Naturaleza y fundamento 377
586 — Efectividad y sanción: juicio político 378

CAPÍTULO IV

ORGANIZACION MILITAR

§ 1. — RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL EJÉRCITO

A. — *Normas generales*

587 — Preliminar 380
588 — Principios constitucionales 381
589 — Poderes militares creados por la Constitución 382
590 — División de la fuerza militar 383

B. — *Reclutamiento. Obligaciones militares*

591 — Lineamiento del sistema legal vigente 385
592 — Obligaciones militares 386
593 — Régimen de excepciones 388
594 — Operaciones preliminares. Enrolamiento; sorteo; convocatoria; afectación o destino a cuerpos determinados 389
595 — Requisiciones militares 389

C. — *Composición del ejército*

596 — Personal militar 391
597 — Régimen legal del voluntariado 391

D. — *Comando general*

598 — Régimen constitucional 392
599 — Ministerio de Defensa Nacional: organización y funciones 394
600 — Cuerpo de administración 395
601 — Lineamientos del régimen militar (cuadros) 396
602 — Baja y reincorporación 399
603 — Retiro 400
604 — Ascensos 403
605 — Haberes militares 405

E. — *Armada. Organización de la Marina de Guerra*

606 — Composición y división de la fuerza 407
607 — Comando general. Ministerio de Marina 407

§ 2. — JUSTICIA MILITAR

608 — Fundamento y caracteres de la jurisdicción militar .. 408
609 — La cuestión de la "jurisdicción disciplinaria militar" y de "justicia militar" 413
610 — Organización de los tribunales militares nacionales 417
611 — Caracteres del procedimiento 418

CAPÍTULO V

REGIMEN ECLESIASTICO

§ 1. — EL PATRONATO NACIONAL

A. — *Fundamento y ejercicio*

612 — Preliminar. Situación jurídica de la Iglesia 420
612bis — El culto como servicio público 423
613 — Fundamentos históricos. Antecedentes coloniales 424
614 — Antecedentes nacionales 426
615 — Enumeración de fuentes legales 428
616 — Ejercicio del derecho de patronato. Qué comprende 428
617 — Erección de iglesias y de catedrales 431

B. — *Organización de las diócesis*

618 — Obispos 432
619 — Cabildos eclesiásticos 435
620 — Curia eclesiástica 436
621 — Delegados apostólicos 437
622 — Vicarios y prefectos apostólicos 438
623 — Vicarios capitulares. Casos de sede vacante 439
624 — Obispos auxiliares. Su institución 441
625 — Vicarios foráneos 443
626 — Curas. Sus anteriores funciones administrativas 443
627 — Suspensión de funcionarios eclesiásticos. Privación de jurisdicción 444
628 — Carácter de la suspensión y de la destitución. Disposiciones penales 445

§ 2. — VICEPATRONATO

629 — Fundamento y principios generales 448
630 — Antecedentes legales 450
631 — Opinión de Estrada 451
632 — Ejercicio del vicepatronato. Nombramiento de curas 451
633 — Conflictos 452

LIBRO QUINTO

EL DOMINIO PUBLICO

CAPÍTULO ÚNICO

§ 1. — RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO

A. — *Determinación*

634 — Concepto y definición 454
635 — Naturaleza jurídica 456
636 — Formación del dominio público 460
637 — Bienes "patrimoniales" del Estado. División en razón de su afectación 463
638 — Patrimonio del Estado. Concepto. Composición 464
639 — Enumeración legal de los bienes privados del Estado. Análisis crítico general 466
640 — Afectación al uso público 468
641 — Dominio y jurisdicción 472
642 — División jurisdiccional del dominio en nacional, provincial y comunal 474

643 — Caracteres jurídicos del dominio público 475
644 — Jurisprudencia 479
645 — La cuestión de la posición de bienes públicos y la interversión del título 484
646 — Desafectación de las cosas del dominio público 485
647 — Erección de monumentos en el dominio público 486

B. — *Uso del dominio público*

I. Uso general

648 — Principios que regulan el uso general 489

II. Policía de dominio público

649 — Policía del dominio público 493
649bis — Protección jurídica de bienes del Estado. Represión penal 495
650 — Régimen legal de tránsito en los caminos y calles de la República. Observaciones críticas 497
651 — Uso público del dominio privado 499
652 — Concesiones y ocupaciones temporáneas del dominio público 500
653 — Distinción entre concesión de uso y permiso de ocupación 503
654 — Bibliotecas públicas 508

§ 2. — COMPOSICIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. JURISDICCIÓN Y POLICÍA

A. — *Dominio público terrestre*

I. Calles, plazas y demás partes de la vía pública

655 — Caracteres del dominio público urbano 509
656 — Obligaciones impuestas a los propietarios de fincas linderas con las calles, etc. 512
657 — Derechos y obligaciones de los propietarios fronteros 513
658 — Situación jurídica de las propiedades colindantes con el dominio público 516

II. Cementerios. Sepulturas

659 — Los cementerios como bienes del dominio público ... 519
660 — Caracteres jurídicos del derecho de concesión de sepultura. Teorías 521
661 — Régimen administrativo de los cementerios 523

662 — Protección jurídica de los sepulcros. Acciones procesales civiles y recursos jurisdiccionales administrativos 524

III. Parques nacionales

663 — Reglas legales de afectación 526
664 — Dirección de parques nacionales 527

IV. Dominio público rural

665 — Sistema general. Su régimen jurisdiccional 528
666 — Lineamiento del régimen jurídico del uso 531

B. — *Dominio marítimo*

667 — Composición general 532
668 — Puertos. Concepto general y división 535
669 — Derechos que el Estado tiene en el mar territorial 536
670 — Jurisdicción administrativa sobre las playas de los mares y los ríos y sobre las riberas de ríos navegables 539
671 — Situación jurídica de las islas. Crítica del régimen del Código civil 540

C. — *Dominio público fluvial. Ríos y aguas navegables*

672 — Clasificación general 542
673 — Ríos navegables. Noción comprensiva de la navegación 544
674 — Jurisdicción nacional sobre ríos navegables. Su fundamento constitucional 546
675 — Policía fluvial y marítima. Su organización y funciones 548
676 — La autoridad administrativa y los derechos y obligaciones de los propietarios ribereños 550
677 — Reglamentación del derecho de pesca 556

D. — *Dominio aéreo*

678 — Principios generales 557
679 — Normas de reglamentación 559
680 — Jurisdicción nacional exclusiva en el espacio aéreo. Régimen legal 561