

Donación Familia
Dr. Guillermo Ledesma

BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO

DERECHO ADMINISTRATIVO

II

ESTRUCTURA JURIDICA DE LA
ADMINISTRACION



TIPOGRAFICA EDITORA ARGENTINA
BUENOS AIRES

AÑO DEL LIBERTADOR GENERAL SAN MARTIN

1950

INDICE GENERAL

TÍTULO I

LA PERSONALIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I.—CONCEPTO JURIDICO DE PERSONA

65. Nociones generales	3
66. Diversas teorías sobre la naturaleza de las personas jurídicas	9
67. Teorías de la ficción	11
68. Teorías negativas de la personalidad	14
A. Teoría de los patrimonios de afectación	15
B. Teoría del patrimonio colectivo	17
C. Teoría de los bienes sin sujeto	18
D. Teorías individualistas	27
69. Teorías de la realidad	30
I. Teorías basadas en la voluntad	31
A. Teoría organicista	31
B. Teoría del alma colectiva	32
C. Teoría del organismo social	34
D. Teoría de la institución	36
II. Teorías basadas en el interés	45
A. Teoría de Michoud	45
B. Teoría de Saleilles	52
C. Teoría de Ferrara	58
70. Teoría normativa de Kelsen	64
71. Conclusiones sobre el concepto jurídico de persona	76
72. La naturaleza de las personas jurídicas en el Código Civil argentino	84
73. El dualismo doctrinario entre personas de existencia ideal y personas jurídicas	87

CAPITULO II.—CLASIFICACION DE LAS PERSONAS JURIDICAS

74. La clasificación de las personas jurídicas en la doctrina	91
75. La clasificación de las personas jurídicas en la legislación comparada	98

A. En el Código Civil alemán	98
B. En el Código Civil suizo	100
C. En el Código Civil italiano	100
76. La clasificación de las personas jurídicas en el Código Civil argentino	101
77. La clasificación de las personas jurídicas en el anteproyecto Bibiloni	103
78. La clasificación de las personas jurídicas en el proyecto de reforma del Código Civil	104
79. Las personas jurídicas en el derecho positivo	105

CAPITULO III.—PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO

80. Personas jurídicas públicas y personas jurídicas privadas. Diversidad de criterios doctrinales	109
A. Criterio del origen	111
B. Criterio del control administrativo	113
C. Criterio de la potestad de imperio	113
D. Criterio del servicio público	114
E. Criterio del fin público	116
F. Criterio de la organización	118
G. Conclusiones	119

CAPITULO IV.—LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

81. Consideraciones generales	125
82. Teorías sobre la personalidad del Estado	128
83. El Estado es un ente jurídico absolutamente distinto de la Nación	129
84. La Nación es un ente jurídico distinto del Estado persona	130
85. Crítica a las teorías que separan la Nación del Estado ..	131
86. El Estado no es persona	132
A. Teoría de Berthélemy	132
B. Teoría de Duguit	134
87. Crítica a las teorías que afirman que el Estado no es persona ..	137
A. Crítica a la teoría de Berthélemy	137
B. Crítica a la teoría de Duguit	138
88. El Estado como sujeto de derecho que corresponde al interés nacional	139
89. El Estado como sujeto de la voluntad de la colectividad ..	141
90. El Estado como la personificación del orden jurídico estatal ..	141

91. El Estado es una persona como consecuencia y expresión de la unidad de la voluntad estatal	150
92. El problema de la doble personalidad del Estado	157
A. Teoría de la doble personalidad del Estado	157
B. Teoría de la personalidad única del Estado	160
C. Conclusiones	161

CAPITULO V.—LAS PERSONAS JURIDICAS PUBLICAS EN EL DERECHO ARGENTINO

93. Consideraciones generales	165
94. El Estado	166
95. Las provincias	174
96. Los municipios	177
97. La Iglesia	179
98. Los entes autárquicos	181
A. Principios generales y comunes a los entes autárquicos ..	183
B. Caracteres de los entes autárquicos	185
C. División de los entes autárquicos	187
D. Clasificación de los entes autárquicos	188
99. Las sociedades de economía mixta	192
A. Consideraciones generales	192
B. Naturaleza jurídica	196
C. Las sociedades de economía mixta en el derecho argentino	199

CAPITULO VI.—LA ADMINISTRACION COMO PODER PUBLICO

100. Consideraciones generales	205
A. Opiniones afirmativas sobre la existencia de un cuarto "poder" del Estado	206
B. Opiniones negativas sobre la existencia de un cuarto "poder" del Estado	208
101. Los conceptos de ejecución y administración	212
102. La administración de la Constitución argentina	218
103. Las potestades administrativas	220
104. La potestad reglamentaria	223
A. La potestad reglamentaria ¿pertenece al poder ejecutivo o a la administración?	227
B. Los límites de la potestad reglamentaria	228
a) Límites de la potestad reglamentaria con respecto a los reglamentos de ejecución	228

b) Límites de la potestad reglamentaria con respecto a los reglamentos delegados	230
c) Límites de la potestad reglamentaria con respecto a los reglamentos autónomos	231
d) Límites de la potestad reglamentaria con respecto a los reglamentos de necesidad	231
105. La potestad imperativa	232
A. La potestad imperativa reglada y discrecional	232
B. La discrecionalidad técnica	237
106. La potestad sancionadora	238
107. La potestad ejecutiva	241
108. La potestad jurisdiccional	242

TÍTULO II

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO UNICO. — TEORIA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION

109. Concepto general de la organización administrativa	251
110. Principios generales de la organización administrativa	255
111. La competencia	257
A. Noción de la competencia	257
B. Principios fundamentales de la competencia	259
C. Clasificación de la competencia	259
D. La avocación y la delegación de la competencia	261
112. La jerarquía	263
A. Noción de la jerarquía	263
B. Clases de jerarquía	266
C. Los poderes del superior en el ordenamiento jerárquico	267
D. Los deberes del inferior en el ordenamiento jerárquico	270
113. La organización colegiada	272
A. Consideraciones generales	272
B. Organización de la administración colegiada	275
C. Funcionamiento de la administración colegiada	276
D. Carácter jurídico y validez de la decisión	278
114. La organización consultiva	280
A. Consideraciones generales	280
B. Designación de los miembros de la administración consultiva	283
C. Naturaleza jurídica de los actos de los organismos consultivos	284

115. La centralización administrativa	285
A. Noción de la centralización administrativa	285
B. Elementos consultivos de la centralización administrativa	288
C. Inconvenientes de la centralización administrativa	290
116. La descentralización administrativa	293
A. Noción de la descentralización administrativa	293
B. Formas de la descentralización administrativa	294
a) La descentralización burocrática	295
b) La descentralización autárquica	296
1. La descentralización institucional	299
2. La descentralización territorial	300
c) Límites de la descentralización administrativa	302
117. El control administrativo	306
A. Noción del control administrativo	306
B. Distinción entre el control jerárquico y el control de tutela o administrativo	308
118. La intervención administrativa	312
A. Noción de la intervención administrativa	312
B. Extensión de la intervención administrativa	314
C. La intervención administrativa es una facultad propia del poder central	314

TÍTULO III

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO ARGENTINO

CAPITULO I. — ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA NACION

119. Consideraciones generales	319
120. Materias administrativas del gobierno federal	322
A. Gobierno interior	324
a) Leyes generales	326
1. Naturalización y ciudadanía	326
2. Bancarrotas (quiebras)	327
3. Falsificación de moneda y documentación del Estado	328
b) Comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas	329
c) Concesiones de privilegios, primas y recompensas de estímulo	330
d) Regulación del comercio interior y exterior	331

e) Sistema de pesas y medidas	332
f) Legislación exclusiva federal	333
B. Gobierno exterior	334
C. Hacienda	335
D. Guerra y Marina (Defensa nacional)	336
E. Justicia	340

CAPITULO II.—ORGANIZACION DE LOS TERRITORIOS NACIONALES

121. Consideraciones generales	345
122. El sistema legal de organización de los territorios nacionales	349
A. Organización municipal	351
B. Organización del poder ejecutivo	351
C. Organización del poder legislativo	353
D. Organización del poder judicial	355
E. División administrativa de los territorios nacionales	357
123. Necesidad de la reforma de la ley orgánica de los territorios nacionales	358
A. Ejercicio de los derechos políticos en el orden local ..	360
B. Ejercicio de los derechos políticos en el orden nacional ..	361
C. El poder ejecutivo territorial	365
D. El poder legislativo territorial	368
E. Provincialización de los territorios nacionales	370

CAPITULO III.—ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS PROVINCIAS

124. Caracteres generales	373
125. Noción de la autonomía de las provincias	376
126. Funciones concurrentes de la administración nacional y de la administración provincial	379
127. Funciones esenciales de orden institucional	382
A. Administración de justicia	383
B. Educación primaria	384
C. Régimen municipal	385
D. Funciones de cooperación requeridas por el gobierno federal	386
128. Funciones administrativas propias de las provincias	390

CAPITULO IV.—ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

129. Consideraciones generales	397
--------------------------------------	-----

130. Naturaleza jurídica de los municipios provinciales	403
131. Caracteres comunes de la organización municipal	407
132. Funciones administrativas de los municipios	408
A. Poder de policía municipal	409
B. Servicios públicos municipales	410
C. Municipalización de los servicios públicos	411
133. Régimen financiero municipal	414
A. Impuestos municipales	416
B. Tasas municipales	416
C. Contribución de mejoras	419
134. Organización municipal de la Capital Federal	421
A. El sistema constitucional de 1853-1860	421
B. Antecedentes de las cláusulas constitucionales	425
a) Artículo 67, inciso 27	425
b) Artículo 86, inciso 3º	427
C. La reforma constitucional de 1949	429
a) Proyecto de ley de bases para el régimen de la Capital Federal	431
b) Anteproyecto de reforma de la Constitución Nacional	432
c) Deliberaciones de la Convención Nacional Constituyente	432
D. Conclusiones	435

CAPITULO V.—ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ECLESIASTICA

135. Consideraciones generales	447
136. El Patronato eclesiástico como poder inherente al gobierno de la Nación	453
A. Concepto del Patronato eclesiástico	453
B. Antecedentes del Patronato eclesiástico	454
I. Antecedentes hispánicos	454
a) Las bulas de 1493 y 1508	457
b) La cédula filipina de 1574	459
c) La división eclesiástica	461
d) Caracteres del Patronato Indiano	463
e) El Vicepatronato Indiano	464
II. Antecedentes argentinos	466
a) Consulta de la Junta Provisional Gubernativa 1810	466
b) Reformas religiosas de la Asamblea General Constituyente de 1813	470
c) La reforma religiosa en los ensayos constitucionales	473

d) La reforma eclesiástica de 1822	474
e) El Memorial Ajustado	477
f) Los decretos sobre exequátur de 1837 y 1849	481
g) La opinión de Vélez Sársfield	481
h) La Constitución de 1853-1860	483
137. Extensión del Patronato	486
138. División territorial eclesiástica	489
139. La organización arquetepiscopal	492
140. La organización episcopal	496

TÍTULO IV

ORGANOS ADMINISTRATIVOS

CAPITULO I. — CONCEPTO JURIDICO DE ORGANO

141. Consideraciones generales	503
142. Teoría del mandato	506
143. Teoría de la representación legal	508
144. Teoría orgánica de Kelsen	512
145. Teoría orgánica de Merkl	516
146. Crítica a las teorías de Kelsen y de Merkl	522
147. Teoría del órgano	527
148. Noción de órgano	529
149. Críticas a la teoría del órgano	532
A. Crítica de Duguit	532
B. Crítica de Michoud	533
C. Crítica de Carré de Malberg	535
D. Crítica de D'Alessio	536
E. Crítica de Raggi	538
150. Conclusiones sobre la teoría del órgano	539
151. Teoría de la apropiación del órgano por el sujeto	546

CAPITULO II. — CLASIFICACION DE LOS ORGANOS JURIDICOS

152. Consideraciones generales	549
153. La clasificación de Jellinek	550
154. La clasificación de Hauriou	552
155. La clasificación de Romano	555
156. La clasificación de Duguit	558
157. La clasificación de Jèze	562
158. Crítica a las clasificaciones de los órganos	567

159. Ensayo de una clasificación de los órganos administrativos	569
---	-----

TÍTULO V

LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ARGENTINO

CAPITULO I. — EL ORGANO PRESIDENCIAL

160. Consideraciones generales	577
161. El órgano-institución presidencial	578
162. Atribuciones del órgano presidencial	583
163. Atribuciones administrativas del órgano presidencial	587
164. Atribuciones relacionadas con la reglamentación de la ley	599
165. Atribuciones relacionadas con la función pública	591
A. Atribuciones relacionadas con los nombramientos	591
B. Atribuciones relacionadas con la concesión de jubilaciones, retiros, licencia y goce de montepíos	598
166. Atribuciones relacionadas con el ejercicio del Patronato eclesiástico	599
167. Atribuciones relacionadas con las fuerzas armadas	600
168. Atribuciones relacionadas con la administración financiera	602
169. Atribuciones relacionadas con los servicios públicos	605
170. Atribuciones relacionadas con la policía de los ríos interprovinciales	608
171. Atribuciones como jefe inmediato y local de la Capital Federal	609

CAPITULO II. — LOS ORGANOS MINISTERIALES

172. Consideraciones generales	611
173. Naturaleza jurídica del órgano ministerial	615
174. La institución ministerial. Carácter de sus funciones	620
175. Responsabilidad ministerial	624
176. Responsabilidad política ministerial	626
A. Naturaleza del juicio político	628
B. Hechos generadores de la responsabilidad política ministerial	630
a) Mal desempeño de las funciones	630
b) Delito en el ejercicio de las funciones	631
c) Delitos comunes	632

177. Responsabilidad penal ministerial	633
178. Responsabilidad civil ministerial	634
179. Responsabilidad administrativa ministerial	636
180. Distribución de competencias de los órganos ministeriales	637
181. La ley orgánica de los ministerios	640
A. Estructura de la ley 13.529	641
B. Competencia común	642
C. Competencia específica	643
182. Funciones propias de los órganos ministeriales	648
183. Acuerdos ministeriales	649
184. Coordinación de las funciones ministeriales	652
185. La refrendata ministerial	654

CAPITULO III. — ORGANOS GOBERNACION

186. La institución gobernación	657
187. Atribuciones del órgano gobernación	659
188. Los órganos ministeriales provinciales	660
189. Régimen jurídico del órgano interventor	662
A. Consideraciones generales	662
B. Carácter jurídico del órgano intervención	667
C. Funciones del órgano intervención	668
D. El órgano interventor y sus funciones	672
E. El órgano interventor y el nombramiento y remoción de los jueces provinciales	676

CAPITULO IV. — ORGANOS MUNICIPALES

190. Los órganos municipales provinciales	681
A. El órgano deliberativo comunal	682
B. El órgano ejecutivo comunal	684
a) Atribuciones políticas	684
b) Atribuciones financieras	684
c) Atribuciones administrativas	685
d) Atribuciones contenciosas	685
191. Conflictos entre los órganos deliberativo y ejecutivo municipal	686
192. El órgano comisionado municipal	687
193. Organos municipales de la Capital Federal	690
A. Consideraciones generales	690
B. Los órganos municipales	691

CAPITULO V. — ORGANOS AUTARQUICOS NACIONALES

194. Consideraciones generales	693
--------------------------------------	-----

195. La inconstitucionalidad de los organismos autárquicos institucionales	695
--	-----

CAPITULO VI. — ORGANOS DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

196. Consideraciones generales	701
197. El órgano presidente y la atribución de veto	703
198. Responsabilidad del presidente de la sociedad	705

CAPITULO VII. — ORGANOS ECLESIASTICOS

199. Consideraciones generales	707
200. Organos eclesiásticos unipersonales	709
A. El órgano arzobispo	709
B. El órgano obispo	709
a) Obispo coadjutor	710
b) Obispo titular	710
C. El órgano Vicario capitular	711
D. El órgano Vicario foráneo	712
E. El órgano cura párroco	713
201. Organos eclesiásticos colegiados	713
A. Cabildo de canónigos	713
B. Curia eclesiástica	714

Donación Familia
Dr. Guillermo Ledesma

BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO

DERECHO ADMINISTRATIVO

III

INSTITUCIONES FUNDAMENTALES

(PRIMERA PARTE)

SERVICIOS PUBLICOS - FUNCION PUBLICA



TIPOGRAFICA EDITORA ARGENTINA
BUENOS AIRES

1951

TITULO VI

SERVICIOS PUBLICOS

CAPITULO I. — NOCION DE SERVICIO PUBLICO

	<i>Pág.</i>
202. Consideraciones generales	3
203. Teorías que consideran como servicio público toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes	7
204. Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la administración pública	12
A. Teoría de Jèze	12
B. Teoría de Posada	18
205. Teorías que consideran como servicio público una parte de la actividad de la administración pública	20
A. Teoría de Hauriou	20
B. Teoría de Fleiner	24
C. Teoría de Presutti	28
D. Teoría de García Oviedo	30
E. Teoría de Bielsa	32
F. Teoría de Díez	37
G. Teoría de Greca	39
206. Definición de servicio público	41
207. Análisis de los elementos esenciales del servicio público	50
A. Actividad directa o indirecta de la administración pública	50
B. Satisfacción de las necesidades colectivas	51
C. Procedimiento de derecho público	53

CAPITULO II. — CARACTERES JURIDICOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

208. Consideraciones generales	55
A. La generalidad	56
B. La igualdad	59
C. La regularidad	60
D. La continuidad	61

CAPITULO III.—REGIMEN JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO

209. Consideraciones generales	65
210. El poder de policía como nota específica del servicio público	67
211. La obligatoriedad de la prestación como nota específica del servicio público	69
212. El dominio público como nota específica del servicio público	71
213. La expropiación por causa de utilidad pública o social como nota específica del servicio público	73
214. Las servidumbres y restricciones al dominio privado como nota específica del servicio público	74
215. Las obras públicas como nota específica del servicio público	75
216. Las modificaciones en la organización del servicio como nota específica del servicio público	76
217. Facultades para asegurar la continuidad del servicio	78
218. Régimen de las tarifas como nota específica del servicio público	79
219. Las huelgas y la suspensión del servicio público	82
220. Carácter público de los recursos del servicio público	86
221. La jurisdicción contenciosoadministrativa	89

CAPITULO IV.—SISTEMAS DE PRESTACION

222. Consideraciones generales	91
223. Sistema de los servicios públicos en la economía liberal	93
224. Sistema de la locación	96
225. Sistema de la concesión	98
A. Consideraciones generales	98
B. Ventajas del sistema de la concesión	100
C. Inconvenientes del sistema de la concesión	102
226. Sistema de la "estatización"	106
A. Consideraciones generales	106
B. Críticas al sistema de la "estatización"	109
a) El principio constitucional de la libertad de industria	109
b) La incapacidad industrial del Estado	110
227. Sistema de la economía mixta	111
A. Consideraciones generales	111
B. El proceso de la nacionalización de las empresas industriales	113
228. El sistema de prestación de los servicios públicos en la Constitución argentina	116
A. Consideraciones generales	116
B. "Estatización" de los servicios públicos	117
C. Procedimientos para la "estatización"	123
D. Jurisdicción sobre los servicios públicos	126

E. Regulación legislativa de los servicios públicos	130
F. Regulación administrativa de los servicios públicos	131

CAPITULO V.—CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

229. Consideraciones generales	133
A. Criterio de la finalidad	134
B. Criterio de la finalidad y el tipo de compensación	134
C. Criterio de la finalidad y de la utilidad del servicio	134
D. Criterio del relativo interés de la colectividad	135
230. Clasificación jurídica de los servicios públicos	136
231. Clasificación de los servicios públicos por razón de su importancia ..	137
232. Clasificación de los servicios públicos por el carácter de la prestación ..	139
233. Clasificación de los servicios públicos por razón de su utilización ...	140
234. Clasificación de los servicios públicos por razón de competencia económica	141
235. Clasificación de los servicios públicos por razón de la persona que los presta	142
a) Servicios públicos administrados directamente por el Estado	143
b) Servicios públicos administrados por personas jurídicas de derecho público	143
c) Servicios públicos a cargo de concesionarios	143
236. Clasificación de los servicios públicos por razón de jurisdicción	144
237. Clasificación de los servicios públicos por razón de la naturaleza del servicio	145
238. Clasificación de los servicios públicos por razón de los usuarios	147
239. Clasificación de los servicios públicos por la forma de prestación ...	148
a) Servicios públicos del Estado	148
b) Servicios públicos concedidos	149
c) Servicios públicos de economía mixta	149
240. Clasificación de los servicios públicos por el carácter de la necesidad ..	150

CAPITULO VI.—CREACION, ORGANIZACION Y SUPRESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

241. Consideraciones generales	153
242. Creación de los servicios públicos	154
243. Los derechos de la libertad individual y la creación de los servicios públicos	156
244. Organización de los servicios públicos	158
245. Organización de los servicios públicos federales	159
246. Organización de los servicios públicos provinciales	161

247. Organización de los servicios públicos municipales	163
248. Supresión de los servicios públicos	164

CAPITULO VII.— EL PRECIO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

249. Consideraciones generales	169
250. El principio de la gratuidad en la prestación de los servicios públicos	170
251. Las tasas como remuneración de los servicios públicos	178
252. Noción jurídica de tasa	179
253. Caracteres jurídicos de la tasa	181
254. Principios reguladores de los precios	185
A. La proporcionalidad como elemento de la tasa	186
B. La justicia y la razonabilidad del precio	188

CAPITULO VIII.— LA SITUACION JURIDICA DEL USUARIO DEL SERVICIO PUBLICO

255. Consideraciones generales	195
256. La teoría contractual	196
257. La teoría del contrato de adhesión	200
258. La teoría de la situación reglamentaria	205
259. Conclusiones	207
260. La protección legal del usuario	212
A. El recurso de revocación	214
B. El recurso jerárquico	215
C. El recurso contenciosoadministrativo	215
D. El recurso contencioso de anulación	216
261. La protección legal del usuario en el derecho argentino	218

TÍTULO VII

FUNCION PUBLICA

CAPITULO I.— NOCION DE FUNCION PUBLICA

262. Consideraciones generales	223
263. Noción de funcionario público	229

INDICE GENERAL

264. El concepto de funcionario público en la doctrina francesa	230
A. Teoría de Duguit	230
B. Teoría de Jèze	232
a) Los gobernantes	232
b) Los auxiliares	233
c) Los requisados	233
d) Los agentes del servicio público propiamente dichos o funcionarios públicos	235
e) Observaciones a la teoría de Jèze	236
C. Teoría de Berthélemy	238
D. Teoría de Hauriou	243
265. El concepto de funcionario público en la doctrina alemana	244
A. Teoría de Laband	244
B. Teoría de Mayer	248
266. El concepto de funcionario público en la doctrina italiana	255
A. Teoría de D'Alessio	255
B. Teoría de Raggi	257
C. Teoría de Vitta	259
D. Teoría de Forti	261
E. Teoría de Petrozziello	263
F. Observaciones a la doctrina italiana	267
267. El concepto de funcionario público en la doctrina argentina	269
268. El concepto de funcionario público en el derecho positivo argentino	272
A. En la Constitución nacional	272
B. En el Código Civil	274
C. En el Código Penal	275
D. En la legislación positiva federal	277
269. Conclusiones sobre la noción de funcionario y empleado públicos	278

CAPITULO II.— NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION Y EM-
PLEO PUBLICOS

270. Consideraciones generales	289
271. Teorías civilistas	290
A. Teoría del mandato	291
B. Teoría de la locación de servicios	292
272. Teoría política	295
273. Teoría mixta	298
274. Teoría del acto unilateral	298
275. Teoría del contrato de derecho público	302
276. Observaciones críticas a las teorías del acto unilateral y del contrato de derecho público	308
A. Objeciones a la teoría del acto unilateral	310
B. Objeciones a la teoría del contrato de derecho público	311
277. Teoría del acto bilateral	313

278. La naturaleza de la relación de empleo público en la doctrina y jurisprudencia argentina	321
A. En la doctrina	321
B. En la jurisprudencia	324
279. La concepción ecléctica	327
280. El <i>nomen iuris</i> de la relación	330
A. La admisión	330
B. La autorización	331
C. La concesión	333
D. Conclusiones	334
281. Conclusiones sobre la naturaleza jurídica de la relación de empleo público	335

CAPITULO III.—SERVICIOS PERSONALES OBLIGATORIOS

282. Consideraciones generales	341
283. Caracteres jurídicos de los servicios personales obligatorios	343
A. Igualdad	343
B. Legalidad	344
C. Temporalidad	344
D. Gratuidad	345
E. Impermutable	345
F. Cierto y determinado	345
284. Principio y fin del servicio personal obligatorio	345
285. Forma de institución de las cargas públicas personales	350
286. Las principales cargas públicas personales en el derecho federal argentino	351
A. Servicio militar	351
B. Servicio militar en tiempo de guerra	352
C. Servicio electoral	354
D. Servicio censal	354
E. Servicio de defensa agrícola	355
F. Servicio testimonial	355
G. Servicio testimonial ante las comisiones parlamentarias de investigación	357

CAPITULO IV.—LOS SUJETOS DE LA RELACION DE EMPLEO PUBLICO

287. La administración pública como uno de los sujetos de la relación de empleo público	363
288. La persona física como sujeto de la relación de empleo público	364
289. La ciudadanía como requisito de idoneidad	366
290. La edad como requisito de idoneidad	368
291. La salud como requisito de idoneidad	373

292. La aptitud técnica (intelectual o cultural) como requisito de idoneidad	374
293. La moralidad como requisito de idoneidad	377
294. Las creencias políticas como requisito de idoneidad	380
295. Las creencias religiosas como requisito de idoneidad	384
296. El sexo como requisito de idoneidad	386
297. El cumplimiento del servicio militar obligatorio como requisito de idoneidad	388
298. La incapacidad para las funciones públicas declarada en juicio político	389
299. La incapacidad para las funciones judiciales declarada por el tribunal de enjuiciamiento de jueces nacionales	391

CAPITULO V.—CONSTITUCION DE LA RELACION DE EMPLEO Y FUNCION PUBLICOS

300. Distintas formas de designación de los empleados y funcionarios públicos	393
301. Naturaleza jurídica de la designación	394
302. Naturaleza jurídica de la designación por elección y por sorteo	398
A. Designación por elección	398
B. Designación por sorteo	399
303. Los órganos de nombramiento en el derecho argentino	400
304. Carácter jurídico de los nombramientos con acuerdo senatorial	402
305. Carácter jurídico de los nombramientos en comisión	404
306. Extensión de la atribución de nombramiento del órgano presidencial	405
307. El acto de nombramiento	407
308. El nombramiento por concurso	409
309. Nombramientos con efecto retroactivo	412
310. Nombramientos para empleos y funciones no vacantes	413
311. Momento constitutivo de la relación	414
312. El juramento como requisito previo al ejercicio del empleo y función públicos	415
313. La reintegración al empleo o función públicos	419
314. La readmisión al empleo o función públicos	421

CAPITULO VI.—LOS DEBERES DEL EMPLEADO Y FUNCIONARIO PUBLICOS

315. Consideraciones generales	425
316. El deber de fidelidad	427

317. El deber de obediencia	430
318. Los límites jurídicos del deber de obediencia	434
319. Teoría de la reiteración	437
320. Teoría de la legalidad formal	438
321. Teoría de Mayer	441
322. Teoría de Orlando	444
323. Teoría de la legalidad formal y material	445
324. La obediencia debida en el Código Penal	446
325. La doctrina jurisprudencial sobre la obediencia debida	449
326. Conclusiones sobre los límites del deber de obediencia	451
327. -El deber de dignidad de la conducta	454
328. El deber de dedicación al cargo	456
329. El deber de guardar secreto	460
A. Divulgación de actuaciones secretas	460
B. Revelación de secretos	461
330. El deber de residencia	462
331. El deber de rendir fianza	464

CAPITULO VII. — LOS DERECHOS DEL EMPLEADO Y FUNCIONARIOS PUBLICOS

332. Consideraciones generales	467
333. Derecho al empleo o a la función	471
334. Derecho a la carrera	475
335. Derecho al ascenso	478
336. Derecho a los honores	480
337. Derecho al sueldo	482
338. Naturaleza jurídica del sueldo	484
339. Momento en que nace el derecho al sueldo	485
340. Carácter económico del sueldo	486
341. Caracteres jurídicos del sueldo	489
A. Inembargabilidad del sueldo	489
B. Retención de sueldos	490
C. Prescripción de los sueldos	490
D. Iniciación e interrupción de la prescripción de los sueldos	493
342. Derechos accesorios del sueldo	494
343. Derecho a la jubilación	496
344. El derecho a la jubilación futura	498
345. El derecho a la jubilación concedida	500
346. Caracteres jurídicos de la jubilación	504
A. La jubilación es personal	505

B. La jubilación es renunciable	505
C. La jubilación es <i>ad vitam</i>	505
D. La jubilación no puede ser objeto de cesión total	505
E. La jubilación no puede ser objeto de embargo total	506
347. Caracteres jurídicos de las retenciones de sueldos	506
A. Las retenciones son obligatorias	506
B. Las retenciones son inembargables	507
C. Las retenciones son definitivas	507
D. Las retenciones son proporcionales al sueldo	507
348. Interpretación de las leyes jubilatorias	508
349. Derecho a la pensión	510
350. Caracteres jurídicos de la pensión	511
A. La pensión es personal	511
B. La pensión es renunciable	511
C. La pensión no puede ser objeto de cesión ni de embargo total ..	512
D. La pensión es excluyente de otra pensión	512
351. Extinción de la pensión	513
352. Pensiones graciables	513
353. Derecho a indemnización por causa del servicio	516
354. Derecho de asociación	518
355. La ley 12.921 y el derecho de asociación	522

CAPITULO VIII. — LA RESPONSABILIDAD DEL EMPLEADO Y FUNCIONARIO PUBLICOS

356. Consideraciones generales	525
357. Responsabilidad disciplinaria	528
358. Esfera de aplicación del poder disciplinario	530
359. Sanciones disciplinarias	533
360. El procedimiento disciplinario	536
361. Revocación, remisión y condonación de las sanciones disciplinarias	
a) Por ilegalidad	538
b) Por acto discrecional	538
362. La prescripción de la acción y de la pena disciplinaria	538
363. La suspensión provisional durante el proceso penal o administrativo	541
364. La responsabilidad civil o patrimonial	543
365. Elementos constitutivos de la responsabilidad civil del agente público	545
A. La culpa	546
B. El daño	547
366. La reparación del daño	549
367. La responsabilidad contable	549
368. La responsabilidad penal	551

D. Clasificación de Jéze	594
E. Conclusiones	596
381. Condiciones esenciales para la constitución de un funcionario de hecho	597
382. Doctrinas sobre la validez de los actos de los funcionarios <i>de facto</i> ..	600
A. Teoría del error común	600
B. Teoría de la investidura plausible	603
a) La doctrina <i>de facto</i>	604
b) Teoría de Jéze	606
C. Teoría de la presunción de legitimidad del acto administrativo ..	608
D. Conclusiones	609
383. Derechos de los funcionarios <i>de facto</i>	613
384. Responsabilidad de los funcionarios <i>de facto</i>	616
385. Los nombramientos irregulares en el derecho argentino	617
386. El usurpador de funciones en el derecho penal argentino	619
387. La usurpación de funciones propiamente dicha	620
388. La usurpación por continuación arbitraria de la función	623
389. La usurpación por el ejercicio de la función sin competencia	624
390. La omisión del juramento en el ejercicio de la función o empleo públicos	625