

*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 .....	234
106. La potestad sancionadora .....	237
107. La potestad ejecutiva .....	238
108. La potestad jurisdiccional .....	241
	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 arquiepiscopal .....	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