

TRATADO DE DERECHO FEDERAL Y LEYES ESPECIALES



SILVIA B. PALACIO DE CAEIRO

Directora

EDUARDO S. CAEIRO PALACIO

Coordinador

EDUARDO ÁVALOS - ALFONSO BUTELER
MAXIMILIANO RAFAEL CALDERÓN - NICOLÁS DIANA
MARÍA INÉS DEL C. ORTIZ DE GALLARDO
GABRIEL B. VENTURA

Autores



TOMO II

DERECHO ADMINISTRATIVO FEDERAL

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL
Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO FEDERAL - RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO
EN EL ÁMBITO NACIONAL - EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO
SERVICIOS PÚBLICOS - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO NACIONAL
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA - LEY DE MEDIOS
REGISTRO DE PROPIEDAD AUTOMOTOR - LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR
EXPROPIACIONES Y TRIBUNAL DE TASACIÓN DE LA NACIÓN

LA LEY

ÍNDICE GENERAL

Pág.

PARTE SEGUNDA DERECHO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Por *Eduardo Avalos*

I. Introducción.....	4
II. La incorporación del Derecho Internacional como fuente del derecho argentino.....	7
III. La tutela "administrativa" efectiva.....	19
IV. Los principios del procedimiento administrativo.....	21
V. El Procedimiento de formación del acto administrativo.....	29
V.1. El acto administrativo como manifestación de la función administrativa. Las distintas funciones del Estado.....	29
V.2. Criterios para identificar las funciones.....	31
V.3. Caracteres de la función administrativa.....	32
V.4. Lo reglado y lo discrecional.....	33
V.5. Diversas formas en que se manifiesta la función administrativa del Estado.....	39
V.6. Régimen legal del acto administrativo en el orden nacional.....	46
VI. El procedimiento de impugnación del acto administrativo. El agotamiento de la vía administrativa.....	54
VI.1. Fundamentos en que se ha justificado el agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa. Su crítica.....	61
VI.2. Análisis del sistema vigente: la vía recursiva y la vía reclamatoria.....	70
VI.3. La impugnación de reglamentos.....	78
VI.4. El amparo como modo alternativo para eludir la vía administrativa previa.....	81
VI.5. El agotamiento de la vía administrativa ante la Administración Fiscal.....	88
VII. Procedimientos de selección de contratista de la Administración.....	93

	Pág.
VII.1. Licitación pública	94
VII.2. Licitación privada.....	110
VII.3. Concurso público	111
VII.4. Concurso de proyectos integrales.....	111
VII.5. Remate público.....	113
VII.6. Suministro o relevamiento de precios	114
VII.7. Venta de acciones en Bolsas y Mercados.....	114
VII.8. Contratación directa	114
VIII. El Procedimiento administrativo disciplinario	116
VIII.1. Introducción. Deslinde conceptual	116
VIII.2. La relación de empleo público. Derechos, deberes y prohibiciones	120
VIII.3. La estabilidad del empleado público. El nuevo enfoque de la CSJN	121
VIII.4. Los despidos discriminatorios	128
VIII.5. Las reducciones salariales	132
VIII.6. La libertad sindical.....	134
VIII.7. La responsabilidad administrativa disciplinaria de los agentes públicos.....	136
VIII.8. Los principios del procedimiento administrativo disciplinario	138
VIII.9. El sumario administrativo	144
VIII.10. Las sanciones disciplinarias	147
IX. El proceso contencioso administrativo federal	149
IX.1. La jurisdicción contencioso administrativa federal	149
IX.2. La falta de Código Procesal Administrativo en el ámbito federal y sus consecuencias	156
IX.3. Los "recursos judiciales directos" o "recursos de apelación contra actos administrativos"	158
IX.4. La llamada "habilitación de la instancia"	176
IX.5. Los plazos de caducidad.....	179
IX.6. La exigencia del pago previo de multas impuestas por órganos administrativos	188
IX.7. Las medidas cautelares contra la Administración Pública	197
IX.8. El nuevo proyecto de ley sobre medidas cautelares contra el Estado.....	208
X. El régimen de ejecución de sentencias contra el Estado nacional	227
X.1. Las leyes de consolidación	230
X.2. Las leyes de presupuesto	233
X.3. La previsión presupuestaria del crédito	234
X.4. La inembargabilidad de los fondos públicos	236
X.5. La ejecución anticipada de la sentencia (art. 258, CPCN)	239
X.6. La importancia de la existencia de un sistema de ejecución de sentencias compatible con las garantías constitucionales y convencionales.....	240

CAPÍTULO II

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Por Alfonso Buteler

I. Introducción.....	243
II. Breve reseña histórica acerca del origen del servicio público.....	244
II.1. Origen de la noción en el derecho continental europeo.....	244
II.2. El sistema anglosajón.....	246
III. Los servicios públicos en el sistema argentino.....	247
III.1. La evolución de la noción y la búsqueda de su nota tipificante.	247
III.2. La titularidad de los servicios públicos	249
III.2.1. La Constitución Nacional de 1853-60.....	249
III.2.2. La reforma constitucional de 1949.....	250
III.2.3. La reforma del Estado	251
III.2.4. La reforma constitucional de 1994.....	259
III.2.5. La crisis de 2001 y la declaración de emergencia	259
III.2.6. La situación en el último lustro: la tendencia a la reestabilización de algunos servicios	260
IV. Servicio universal.....	263
V. Los servicios públicos en Europa	265
VI. Algunas reflexiones finales.....	266

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA Y JUDICIAL

Por Alfonso Buteler

I. Introducción.....	269
II. Fundamento normativo de la responsabilidad del Estado	270
III. Origen y posterior evolución.....	272
IV. La responsabilidad del Estado por su actividad lícita.....	274
V. Responsabilidad del Estado por la actividad administrativa	278
V.1. La falta de servicio.....	278
V.2. Riesgo	280
V.3. El vicio de la cosa.....	281
V.3.1. Diferencias entre el vicio y el riesgo de la cosa	283
V.3.2. Su aplicación a los supuestos de responsabilidad estatal.	284
V.3.3. La falta de servicio y el vicio de la cosa	286
VI. Responsabilidad del Estado por la actividad legislativa	287
VI.1. Daños provocados por una reforma constitucional que luego sea declarada inconstitucional	287
VI.2. Daños derivados del dictado de una ley inconstitucional o reglamento inválido.....	288
VI.3. Perjuicios provocados por el cambio en el derecho objetivo	288

	Pág.
VI.4. La responsabilidad del Estado por actividad legislativa lícita	288
VII. Responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional.....	289
VII.1. Introducción	289
VII.2. Daños derivados de la prisión preventiva	291
VII.3. Diferencias entre la falta de servicio y el error judicial	294
VII.4. Daños derivados de internaciones psiquiátricas.....	295
VII.5. La responsabilidad del Estado derivada del despacho de medidas cautelares.....	295

CAPÍTULO IV

LAS CUESTIONES JUSTICIALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE

Por Alfonso Buteler

I. Delimitación del tema a tratar	297
II. Introducción.....	297
III. Control judicial del régimen interno de las universidades nacionales	298
III.1. La revisión de las decisiones internas de las universidades nacionales	299
III.2. La revisión judicial de los concursos universitarios.....	300
IV. Decisiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad	302
IV.1. Régimen de promoción y cesación.....	302
IV.2. Apreciaciones de la Junta de Calificaciones.....	303
V. Régimen de la función pública	304
V.1. Separación o pase a retiro de empleados estatales	304
V.2. Contratación de personal	304
V.3. Ponderación de las aptitudes personales de los empleados públicos	305
VI. Conflictos interadministrativos	305
VII. Tarifas.....	306
VIII. Declaración administrativa de huelga	307
IX. Conclusiones.....	308

CAPÍTULO V

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL PODER LEGISLATIVO Y JUDICIAL

Por Alfonso Buteler

I. Introducción.....	309
II. La función administrativa en el Poder Legislativo y Judicial.....	309
III. La jurisprudencia de la Corte Suprema	310
III.1. Decisiones administrativas del Poder Legislativo	311
III.2. Decisiones administrativas del Poder Judicial.....	312

	Pág.
III.2.1. Actos administrativos emanados de autoridades jurisdiccionales provinciales	312
III.2.2. Actos administrativos emanados de autoridades jurisdiccionales nacionales	314
III.2.3. Reglamentos	316
IV. Conclusiones.....	319

CAPÍTULO VI

RÉGIMEN FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Por Alfonso Buteler

I. Introducción.....	321
II. Breve reseña sobre su evolución.....	322
II.1. El modelo de confidencialidad y secreto	322
II.2. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública	323
II.3. La información pública positiva	325
III. Fundamento constitucional.....	325
IV. Objeto de acceso	326
V. Principios aplicables.....	326
V.1. Juridicidad	327
V.2. Verdad jurídica objetiva.....	327
V.3. Formalismo moderado o informalismo a favor del administrado	328
V.4. Oficialidad.....	329
V.5. Debido procedimiento previo.....	329
V.6. Principios específicos del procedimiento informativo	330
VI. Titularidad del derecho informativo	333
VII. Legitimación.....	334
VIII. Limitaciones.....	335
IX. Mecanismos de protección	337
X. La información pública positiva	340
X.1. Aspectos generales	340
X.2. Medios.....	342
X.3. El derecho supranacional.....	342
X.4. El derecho comparado.....	343
X.5. Objeto.....	344
XI. Los lineamientos del DAIP en el fallo "ADC" de la Corte	345

CAPÍTULO VII

EL CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA POR LA CORTE SUPREMA

Por Alfonso Buteler

I. Introducción.....	347
----------------------	-----

	Pág.
II. Facultades regladas y discrecionales.....	349
III. El carácter justiciable de la discrecionalidad	350
IV. Mecanismos de control judicial.....	351
IV.1. Control de la discrecionalidad por los elementos reglados del acto administrativo	351
IV.2. Control de la discrecionalidad técnica	354
IV.3. Control de razonabilidad.....	355
IV.4. Control por los conceptos jurídicos indeterminados.....	359
IV.5. Control por los hechos determinantes	361
V. Conclusiones.....	361

CAPÍTULO VIII

LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Por Alfonso Buteler

I. Introducción.....	363
II. La potestad reglamentaria	363
III. Clases de reglamentos	364
III.1. Reglamentos autónomos.....	365
III.1.1. Mecanismos de impugnación. Plazos	366
III.1.2. Efectos de la derogación y de la anulación judicial del reglamento.....	376
III.2. Reglamentos delegados	377
III.3. Decretos de necesidad y urgencia	378
III.4. Reglamentos de ejecución.....	379

CAPÍTULO IX

EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR. MARCO REGULATORIO Y PRINCIPALES ASPECTOS

Por Gabriel B. Ventura

I. El automotor como objeto del derecho.....	381
I.1. El automotor.....	381
I.2. El régimen de las cosas muebles en el Código Civil	382
I.3. El automotor como cosa mueble registrable	384
I.4. El avance de la registración en el derecho moderno.....	386
II. Los registros jurídicos de bienes.....	389
II.1. El fenómeno de la registración.....	389
II.2. Clasificación de los registros	391
II.2.1. Registros obligatorios o voluntarios	392
II.2.2. Registros reales, personales y causales	393
II.2.3. Registros constitutivos y declarativos.....	395
II.2.4. Convalidantes o no convalidantes.....	395

	Pág.
II.3. El Registro de la Propiedad del Automotor	397
II.3.1. La Dirección Nacional de la Propiedad del Automotor	397
II.3.2. Registro obligatorio	398
II.3.3. Registro real.....	399
II.3.4. Registro constitutivo	400
II.3.5. No convalidante.....	403
III. Los principios registrales en el registro automotor. Inscripción - Prio- ridad - Especialidad.....	404
III.1. Principio de inscripción	407
III.1.1. Inscripción inicial - Matriculación	407
III.1.2. Lugar de radicación.....	409
III.1.3. La obligación de inscribir	410
III.1.4. Expedición del título del automotor	410
III.2. Principio de prioridad.....	412
III.2.1. La reserva de prioridad	414
III.3. Principio de especialidad	415
IV. Principios de rogación, legitimación para obrar y legalidad.....	416
IV.1. Principio de rogación.....	416
IV.1.1. Las solicitudes "tipo"	417
IV.1.2. La caducidad como excepción a la rogación	418
IV.2. Principio de legitimación para obrar.....	420
IV.2.1. Legitimación para repeler la acción reivindicatoria	423
IV.2.2. Legitimación para usucapir.....	424
IV.3. Principio de legalidad	427
IV.3.1. La función calificadora del registrador.....	428
IV.3.2. Recurso frente a las decisiones del encargado del Regis- tro Seccional	431

CAPÍTULO X

LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL 26.522 - LEY DE MEDIOS

Por Maximiliano Rafael Calderón

I. Preliminares	433
I.1. Aspectos metodológicos.....	433
I.2. Algunas particularidades de la LSCA	434
I.2.1. Una ley compleja cuantitativa y cualitativamente.....	434
I.2.2. Una ley controversial	434
I.2.3. Una ley para la democracia	437
I.2.4. Una ley con perfiles participativos.....	440
I.2.5. Una ley con perfil pluralista	441
I.2.6. Una ley con "notas"	441
I.2.7. Una ley de orden público.....	442
II. Exposición general de la LSCA	442

	Pág.
II.1. Principios normativos generales	442
II.1.1. Ámbito material y territorial de aplicación.....	442
II.1.2. Objetivos	443
II.1.3. Actividad de interés público (art. 2º).....	444
II.1.4. Competencia (art. 7º)	446
II.1.5. Algunos caracteres de las emisiones	446
II.2. Estructura orgánica	447
II.2.1. Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual	447
II.2.2. Consejo Federal de Comunicación Audiovisual	449
II.2.3. Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (art. 17, LSCA).....	450
II.2.4. Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (art. 18 LSCA)	451
II.2.5. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (art. 19, LSCA)	452
II.2.6. La opinión de la doctrina	453
II.3. Prestadores de los SCA	454
II.3.1. Prestadores de los servicios de comunicación audiovisual	454
II.3.2. Régimen para la adjudicación de licencias y autorizaciones	459
II.3.3. Limitaciones a la disponibilidad de las licencias y autorizaciones	462
II.3.4. Régimen antimonopólico y desconcentración	464
II.3.5. Extinción de licencias y autorizaciones	467
II.4. Registros.....	468
II.5. Fomento de la diversidad y contenidos regionales	470
II.6. Contenidos de la programación.....	470
II.7. Obligaciones de los licenciarios y autorizados.....	474
II.7.1. Enumeración general	474
II.7.2. Cargas específicas	474
II.7.3. Responsabilidad.....	476
II.8. Derecho al acceso a los contenidos de interés relevante	476
II.9. Publicidad.....	478
II.9.1. Generalidades	478
II.9.2. Reglas de emisión	479
II.10. Otras disposiciones.....	480
II.10.1. Técnicas	480
II.10.2. Tributarias.....	483
II.10.3. Sancionatorias.....	485
II.10.4. Creación y fomento de MCA no comerciales	488
II.10.5. De derecho transitorio	490
III. Cuestionamientos constitucionales y judiciales a la LSCA.....	491
III.1. Objeciones formales	491
III.1.1. Vinculadas al debido proceso legislativo	491

	Pág.
III.1.2. Otras objeciones	499
III.2. Objeciones relativas a la cláusula antimonopólica y la regla de desinversión.....	500
III.2.1. Doctrina	501
III.2.2. Casos judiciales	504
III.3. Objeciones relativas al sistema federal.....	519
III.3.1. Doctrina	520
III.3.2. Legislación local y casos judiciales	522
III.4. Objeciones vinculadas al ordenamiento de la grilla	523
III.5. Objeciones generales sobre la regulación de contenidos.....	526
III.6. Cuestionamiento global desde la óptica de la libertad de expresión.....	529
III.7. Otros planteos.....	533
IV. Nuestra opinión sobre la LSCA.....	535
V. Legislación.....	539

CAPÍTULO XI

LAS UNIVERSIDADES Y LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Por María Inés del C. Ortiz de Gallardo

I. Introducción.....	542
II. El Sistema Educativo Nacional y sus orígenes	543
III. La universidad en el período independentista y de organización federal.....	547
IV. La nacionalización de las universidades y la influencia de la Generación del 80	549
V. La reforma universitaria de 1918	555
VI. El período 1930-1943: La caída de Yrigoyen	558
VII. La derogación de la Ley Avellaneda tras sesenta y dos años de vida institucional y el triunfo electoral de Perón	560
VIII. De la Revolución Libertadora de 1955 al Proceso de Reorganización de 1966	569
IX. La supresión de la autonomía universitaria y la Noche de los Bastones Largos	573
X. Las universidades en el período 1976 a 1983.....	581
XI. Las universidades en tiempos democráticos: de 1983 a 1995	584
XII. La Ley Nacional 24.521 de Educación Superior	592
XIII. Las leyes universitarias impulsadas por el Gobierno de Kirchner.....	602
XIV. Caracteres de las leyes orgánicas de las universidades	606
XV. Análisis de la jurisprudencia vinculada a las universidades y a la educación superior	608
XV.1. Autonomía universitaria.....	608
XV.2. Autonomía, gratuidad y representación del personal no docente, graduados y estudiantes	618

	Pág.
XV.3. Art. 34 de la ley 24.521 y la observaciones a los estatutos universitarios fundadas en los principios de gratuidad y equidad..	621
XV.4. Autonomía y condiciones de ingreso universitario.....	623
XV.5. Alcances de la representación estudiantil en el cogobierno universitario.....	634
XV.6. Otorgamiento, validez y eficacia de los títulos.....	636
XV.7. Las universidades y la demandabilidad del Estado.....	641
XV.8. Discriminaciones por razones de género para el reconocimiento de la validez del título profesional: aplicación extensiva y analógica de una incapacidad legal	644
XV.9. Naturaleza de la relación jurídica de profesor universitario	645
XV.10. Concursos universitarios: revisión judicial de los actos y procedimientos administrativos académicos.....	647
XV.10.1. Criterios de valoración fijados después de recepcionar la prueba de oposición y discordancias entre los órganos de gobierno de la universidad en la apreciación de la entidad del vicio del acto y del procedimiento de selección docente. Incompatibilidad del asesor jurídico de la universidad	647
XV.10.2. Eficacia de las notificaciones durante el procedimiento de selección docente	654
XV.10.3. Falta de motivación del dictamen del Jurado: omisión de examinar o evaluar los antecedentes y el desempeño de los aspirantes durante las etapas evaluadoras.....	655
XV.11. Estabilidad de las designaciones docentes, revocación de oficio y derecho de defensa.....	657
XV.12. El recurso directo del art. 32 de la ley 24.521: nueva vía de revisión judicial de la actividad administrativa de las universidades.	659
XV.13. Reflexiones finales.....	663
XVI. Normativa consultada	665

CAPÍTULO XII

EXPROPIACIÓN Y TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACIÓN

Por Nicolás Diana

I. Introducción.....	669
II. El destino de la expropiación.....	673
III. Ausencia de consentimiento a la ocupación irregular	674
IV. El Tribunal de Tasaciones de la Nación	674
V. Reglamento Interno del Tribunal de Tasaciones	678
V.1. Atribuciones	678
V.2. Miembros	679
V.3. Las salas: jurisdicción y funcionamiento	680
V.4. Expedientes judiciales	681
V.5. Tasaciones especiales	682

	Pág.
VI. Expropiación y competencia del Tribunal de Tasaciones	683
VII. Lineamientos generales para las normas nacionales de valuación.....	685
VII.1.Principios y conceptos de valor. Valor de tasación (Norma TTN 1.4)	685
VII.2.Algunas normas valuatorias en particular	690
VIII. <i>Sapere vedere</i>	710