

RODOLFO CARLOS BARRA

Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas. Master en Derecho Administrativo Profundizado. Profesor Titular Ordinario de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Argentina. Ex Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ex Ministro de Justicia de la Nación. Convencional Constituyente Nacional en 1994. Presidente de la Auditoría General de la Nación



Tratado de derecho administrativo

Tomo 1

Principios. Fuentes

| | |
|--------------------------------|---------|
| Biblioteca de la Corte Suprema | |
| Nº de Orden | 102.497 |
| Ubicación | A 1859 |



Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma

CIUDAD DE BUENOS AIRES

ÍNDICE GENERAL DEL TOMO PRIMERO

| | |
|------------------------|---|
| PALABRAS PREVIAS | 9 |
|------------------------|---|

CAPÍTULO PRIMERO

✓
ESTADO Y BIEN COMÚN
El principio de subsidiariedad

| | |
|--|----|
| 1. Derecho y alteridad | 25 |
| 2. El Estado-ordenamiento | 27 |
| 3. Estado de derecho: norma (garantía de los derechos humanos) y organización (sistema democrático representativo) | 29 |
| 4. La pluralidad de ordenamientos jurídicos. Norma y ordenamiento. Ordenamiento y relación jurídica | 34 |
| 5. Derecho, política, economía y sociedad | 40 |
| 6. El Estado. Su origen | 44 |
| 7. Estado y formas de Estado. El Estado como realidad sustancial y las formas históricas de Estado | 48 |
| 8. Naturaleza del Estado. Estado y persona humana ... | 53 |
| a) El hecho social | 53 |
| b) Los derechos humanos | 56 |
| c) La persona como centro del derecho | 57 |
| d) La causa formal de la sociedad | 59 |
| 9. El principio de subsidiariedad | 61 |

CAPÍTULO II

✓
ESTADO Y SOCIEDAD
El Estado subsidiario y solidario

| | |
|--|----|
| 10. La causa final del Estado. El bien común | 67 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| a) La visión finalista del Estado | 67 |
| b) La piramide comunitaria y la identificación del bien común | 69 |
| 11. Bien común y principio de subsidiariedad | 72 |
| 12. Caracteres del bien común | 75 |
| a) Expansivo | 75 |
| b) Distributivo | 75 |
| c) Indeterminado | 75 |
| d) Subsidiario | 75 |
| e) Solidario | 75 |
| 13. Bien común y bien particular | 76 |
| 14. El bien común supranacional | 78 |
| 15. El Estado de la procura existencial | 81 |
| a) La realización del bien común | 81 |
| b) La adjudicación de bienes como visión dinámica del bien común | 85 |
| 16. El Estado subsidiario y solidario | 88 |
| a) La adjudicación por el mercado | 88 |
| b) Características del nuevo modelo | 90 |
| 17. El derecho administrativo del nuevo modelo | 93 |
| 18. La reforma del Estado | 97 |
| a) La reforma permanente | 97 |
| b) Eficacia de la reforma según la valoración de su eficiencia | 99 |

CAPÍTULO III

✓ JUSTICIA Y BIEN COMÚN

La justicia general y el orden público

| | |
|--|-----|
| 19. La virtud de la justicia | 103 |
| a) Justicia y orden social | 103 |
| b) El orden social justo | 106 |
| 20. Las condiciones de la justicia | 108 |
| a) El otro como término | 108 |
| b) Lo debido como objeto | 110 |
| c) La igualdad como medida | 111 |
| 21. La justicia como virtud general. El orden público .. | 115 |
| a) Justicia y bien común | 115 |
| b) La justicia general | 116 |
| c) El santuario de lo privado | 118 |
| 22. Las distintas especies de la virtud de la justicia | 123 |
| 23. Justicia general y orden público | 126 |

| | |
|---|-----|
| a) Normas supletorias y normas imperativas | 126 |
| b) El orden público | 128 |
| c) El deslinde subsidiario | 131 |
| 24. La justicia general y las relaciones jurídico-privadas incididas parcialmente por el derecho administrativo ... | 134 |
| a) Actos administrativos constitutivos de relaciones jurídico-privadas | 135 |
| b) Actos administrativos presupuestos para la válida constitución de relaciones jurídico-privadas | 136 |
| c) Actos administrativos determinantes de elementos objetivos de la relación jurídico-privada | 136 |
| d) Actos administrativos productores de efectos en las relaciones jurídico-privadas | 137 |
| 25. Justicia general, policía y regulación administrativa .. | 139 |
| a) La base del sistema jurídico: la libertad negocial. El mercado | 139 |
| b) Los límites del mercado | 141 |
| c) La policía | 143 |
| 26. Los distintos "niveles" del ordenamiento regulatorio .. | 148 |
| 27. La "justicia social" | 151 |

CAPÍTULO IV

✓ LA JUSTICIA PARTICULAR

Justicia conmutativa y derecho privado

| | |
|---|-----|
| 28. Justicia particular. Sus especies | 155 |
| 29. La virtud de la justicia conmutativa | 160 |
| 30. La alteridad entre sujetos privados | 161 |
| a) En el ordenamiento nacional | 161 |
| b) En el ordenamiento internacional | 163 |
| 31. El bien particular como objeto | 165 |
| 32. La igualdad aritmética como medida | 168 |
| 33. Derecho privado y derecho público | 171 |
| a) Cualidad de la norma y relación jurídica | 171 |
| b) Incertezas doctrinarias | 173 |
| 34. Características del derecho privado | 182 |

CAPÍTULO V

✓ LA VIRTUD DE LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA

| | |
|---------------------------------|-----|
| 35. Justicia distributiva | 185 |
| 36. El derecho del otro | 186 |

| | |
|---|-----|
| a) El bien participado | 186 |
| b) Naturaleza de la participación | 189 |
| 37. Los sujetos en la relación de distribución | 192 |
| a) Sujeto deudor | 192 |
| b) Sujeto acreedor | 197 |
| 1. Sujeto específico | 197 |
| 2. Sujeto virtual | 198 |
| 38. Relaciones instrumentales | 201 |
| 39. La Iglesia Católica | 203 |
| 40. El vínculo de comparación | 205 |
| 41. Justicia distributiva y justicia conmutativa | 208 |
| a) Relación en el orden general | 208 |
| b) Relación en los vínculos jurídicos entre el Estado y los particulares | 210 |
| c) Decisiones públicas tomadas por el procedimiento del consenso privado | 213 |
| 42. Justicia distributiva y derecho público | 213 |
| 43. Aplicación del derecho privado en relaciones jurídicas de derecho público | 217 |
| 44. Quid de los "actos" y "contratos privados de la Administración" | 219 |

CAPÍTULO VI

✓ EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO RÉGIMEN DE DERECHO PÚBLICO

El régimen jurídico exorbitante

| | |
|--|-----|
| 45. Derecho público, derecho administrativo, Administración Pública y actividad administrativa. La preeminencia de la organización | 223 |
| 46. Gobierno y administración | 226 |
| 47. Administración Pública y actividad administrativa ... | 232 |
| 48. La ciencia de la administración | 234 |
| 49. Derecho administrativo y actividad materialmente administrativa. Criterios doctrinarios | 236 |
| 50. La función administrativa | 240 |
| a) Las "actividades" del ordenamiento estatal | 240 |
| b) La función como dato organizativo | 243 |
| 51. Situación del Presidente de la Nación. La función presidencial o función de jefatura | 248 |
| 52. El derecho administrativo | 251 |
| a) Derecho y función | 251 |
| b) El caso "Nicosia" | 255 |

| | |
|---|-----|
| 53. El régimen exorbitante | 257 |
| 54. El régimen administrativo como modelo o sistema ... | 260 |
| 55. Régimen exorbitante, derecho público y justicia distributiva | 264 |
| 56. Contenido del régimen exorbitante | 266 |
| 57. Las prerrogativas de la Administración Pública | 270 |
| a) Poder, prerrogativa, potestad | 273 |
| b) Las principales prerrogativas presentes en la relación jurídica administrativa | 273 |
| 1. La presunción de legitimidad de sus actos | 273 |
| 2. El principio de la ejecutoriedad | 274 |
| 3. El principio de la actuación coactiva | 274 |
| 4. Régimen privilegiado de sus bienes | 276 |
| 5. Régimen procesal privilegiado | 277 |
| 6. Régimen contractual privilegiado | 278 |
| 58. Las garantías en favor del administrado | 278 |
| a) Exigencias del debido procedimiento legal | 279 |
| b) Sumisión al principio de igualdad | 281 |
| c) La estricta vinculación a la ley | 282 |
| d) La intangibilidad de la remuneración del administrado | 283 |
| 59. Las cláusulas exorbitantes | 283 |
| 60. La justicia distributiva como patrón de la actuación de la Administración Pública | 286 |

CAPÍTULO VII

✓ LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Constitución. Tratados internacionales. Ley

| | |
|---|-----|
| 61. El sistema de las fuentes del derecho administrativo . | 291 |
| 62. La coherencia del ordenamiento | 293 |
| 63. La clasificación de las fuentes materiales | 296 |
| 64. La competencia normativa de la sociedad | 298 |
| 65. La preeminencia constitucional | 301 |
| 66. Ordenamiento normativo jerárquico y soberanía popular | 307 |
| 67. La cuestión del ordenamiento supranacional | 309 |
| 68. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia inmediatamente anterior a, y fundante de, la reforma constitucional de 1994 | 314 |
| 69. Los principios de jerarquía y competencia en la regulación positiva constitucional argentina | 316 |

| | |
|--|-----|
| 70. La distribución de competencias entre la sociedad y el Estado | 316 |
| 71. La preeminencia de la Constitución sobre el ordenamiento normativo interno. Los tratados constitucionales | 318 |
| 72. Constitución "originaria" y Constitución "derivada" ... | 322 |
| 73. Los tratados internacionales | 331 |
| 74. Los acuerdos ejecutivos | 335 |
| 75. Los tratados de integración | 339 |
| 76. La relación entre Constitución nacional y ordenamiento internacional | 346 |
| 77. La cuestión de la conformidad con "los principios de derecho público" | 351 |
| 78. La ley | 355 |
| 79. Leyes especiales y ordinarias. Su relación jerárquica . | 358 |
| 80. Ley general y ley particular. El problema de los contenidos "extrapresupuestarios" de las leyes de presupuesto | 365 |
| 81. El contenido material de la ley. Quid del artículo 75, inciso 32 | 367 |

CAPÍTULO VIII

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
(Continuación)

Los decretos de necesidad y urgencia

| | |
|---|-----|
| 82. La participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo | 373 |
| 83. Actividad reglamentaria y actividad legislativa del Presidente de la Nación | 376 |
| 84. La promulgación de las leyes | 377 |
| 85. El veto del proyecto de ley | 382 |
| 86. La promulgación parcial | 387 |
| 87. Los decretos de necesidad y urgencia | 391 |
| 88. La situación anterior a la reforma constitucional de 1994 | 393 |
| 89. La doctrina de la emergencia | 398 |
| 90. La nueva habilitación de competencia presidencial ... | 405 |
| a) Régimen general | 405 |
| b) Requisitos sustanciales | 407 |
| 1. La circunstancia excepcional | 408 |
| 2. La imposibilidad de seguir el procedimiento ordinario para la sanción de las leyes | 408 |
| 3. La necesidad | 410 |
| 4. La urgencia | 410 |

| | |
|---|-----|
| 91. La evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia posterior a la reforma constitucional | 411 |
| 92. Los primeros aportes doctrinarios. Ausencia de una visión funcional de la relación interpoderes | 417 |
| 93. Sentido político-institucional de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo | 422 |
| 94. Las materias excluidas | 425 |
| 95. Otras materias excluidas por su propia naturaleza. La cuestión de la ley de presupuesto | 430 |
| 96. El procedimiento para la sanción de decretos de necesidad y urgencia | 434 |
| a) El acuerdo general de ministros | 435 |
| b) La participación del Jefe de Gabinete | 436 |
| c) El tratamiento por el Congreso. Comisión Bicameral e intervención de las Cámaras | 437 |
| 97. La expresión de voluntad del Congreso | 440 |
| a) La vigencia del decreto de necesidad y urgencia .. | 440 |
| b) El medio de expresión | 442 |
| 98. La cuestión de la confirmación | 445 |
| 99. Efectos de la decisión del Congreso | 446 |
| 100. El derecho comparado | 449 |
| a) El instituto en los Estados Unidos | 449 |
| b) El derecho español | 452 |
| c) El derecho italiano | 455 |
| 101. Naturaleza del decreto de necesidad y urgencia. El problema de su calificación incorrecta | 459 |
| a) La importancia de la forma | 459 |
| b) Un caso especial: el "multidecreto" 1387/01 | 462 |

CAPÍTULO IX

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
(Continuación)

La delegación legislativa

| | |
|---|-----|
| 102. La delegación legislativa desde el punto de vista de la competencia otorgada a los órganos constitucionales .. | 465 |
| 103. La delegación legislativa y la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo | 470 |
| 104. La cuestión en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación | 474 |
| 105. La sistematización de la doctrina en "Cocchia" | 477 |
| 106. Caracteres diferenciadores | 481 |
| a) Según la competencia | 481 |

| | |
|---|-----|
| b) Según el margen de discrecionalidad | 482 |
| c) Según la materia | 483 |
| d) Según el tiempo | 483 |
| e) Según el procedimiento | 483 |
| f) Según la jerarquía de la norma presidencial | 483 |
| 107. La vigencia de la doctrina judicial sistematizada en "Cochia" | 484 |
| 108. La delegación en la reforma constitucional. Casos en que procede | 486 |
| a) Las materias determinadas de administración | 487 |
| b) La emergencia pública | 492 |
| 109. Los requisitos de la ley de delegación | 495 |
| a) Materias determinadas | 495 |
| b) Con plazo determinado para su ejercicio | 496 |
| c) Las bases de la delegación | 498 |
| 110. Los casos de las leyes 23.696 y 25.414 | 502 |
| a) La ley de reforma del Estado | 502 |
| b) La ley de delegación 25.414 | 507 |
| 111. Las formalidades y el procedimiento de la delegación | 511 |
| 112. La subdelegación. Quid de la delegación en órganos o entes inferiores de la Administración Pública | 513 |
| 113. La delegación en el derecho inglés | 515 |
| 114. El instituto de la delegación legislativa en los Estados Unidos de América | 517 |
| 115. La delegación en el centro del debate regulatorio. Delegación y discrecionalidad | 523 |
| a) La delegación y el "New Deal" | 523 |
| b) El "principio inteligible" | 525 |
| 116. La delegación en el derecho español | 537 |
| 117. La delegación en el derecho italiano | 542 |
| 118. La deslegificación | 545 |
| 119. Delegación y discrecionalidad | 549 |
| 120. El decreto delegado | 552 |
| a) Su referencia a la ley delegante | 552 |
| b) El caso del Banco Central | 555 |

CAPÍTULO X

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

(Continuación)

Los decretos ejecutivos. El control judicial
de la actividad legislativa presidencial

| | |
|---|-----|
| 121. Los decretos ejecutivos. Casos en que procede su sanción | 559 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| 122. Clasificación de los decretos ejecutivos | 563 |
| 123. La "autoridad de aplicación" | 565 |
| 124. Naturaleza de la actividad presidencial en la emisión de los decretos ejecutivos | 568 |
| 125. Naturaleza de los decretos ejecutivos | 573 |
| 126. La "función presidencial" como deslinde de la naturaleza jurídica de las normas de contenido legislativo y de los reglamentos administrativos | 574 |
| 127. La revisión judicial de las normas emanadas de la función presidencial. La limitada discrecionalidad judicial | 576 |
| 128. El decreto de veto y el decreto de promulgación | 579 |
| 129. La promulgación parcial | 579 |
| a) Criterios generales | 579 |
| b) El caso "Famyl" | 584 |
| 130. El decreto de necesidad y urgencia | 591 |
| a) El caso "Rodríguez" | 592 |
| b) El caso "Verrochi" | 595 |
| 131. Las leyes delegantes y los decretos de delegación legislativa | 600 |
| 132. El problema de la fidelidad a las bases de la delegación | 604 |
| a) El caso "Chevron" | 605 |
| b) La intención de delegar en cuestiones de importancia significativa | 610 |
| 133. El control judicial sobre los decretos de reglamentación ejecutiva de las leyes | 613 |

CAPÍTULO XI

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

(Continuación)

La actividad normativa en ejercicio
de la función administrativa

| | |
|--|-----|
| 134. Las normas emanadas de la Administración Pública | 617 |
| 135. Los reglamentos autónomos | 620 |
| 136. Reglamentos autónomos: su jerarquía en el ordenamiento jurídico | 624 |
| 137. La naturaleza de los reglamentos autónomos | 627 |
| 138. Clasificación de los reglamentos autónomos | 630 |
| a) Reglamentos de organización | 630 |
| b) Reglamentos de procedimiento | 631 |
| c) Reglamentos sustantivos | 632 |
| 139. El control judicial de los reglamentos administrativos | 633 |

| | | |
|---|---|-----|
| 140. | Instrucciones constitucionales, circulares y otros actos de alcance general | 635 |
| 141. | El acto administrativo | 642 |
| 142. | La presunción de validez y la fuerza ejecutoria | 646 |
| 143. | Quid de los actos de gobierno o políticos y de los actos institucionales | 650 |
| 144. | La cuestión de la justiciabilidad de los actos de gobierno | 659 |
| 145. | Los actos institucionales, políticos o de gobierno y el principio de la publicidad republicana. Quid de las "normas secretas" | 663 |
| 146. | El precedente. La costumbre administrativa | 665 |
| 147. | El precedente y la "doctrina de los actos propios" | 668 |
| 148. | El principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos | 672 |
| 149. | Los niveles de las competencias discrecionales. Función presidencial y función administrativa | 676 |
| BIBLIOGRAFÍA | | 683 |
| ÍNDICE DE FALLOS CITADOS | | 695 |
| A) República Argentina | | 695 |
| 1. | Corte Suprema de Justicia de la Nación | 695 |
| 2. | Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal | 697 |
| 3. | Cámara Federal de la Seguridad Social | 698 |
| 4. | Superior Tribunal Justicia de Misiones | 698 |
| 5. | Cámara Civil, Comercial, Minas y Tributario de la Provincia de Mendoza | 698 |
| 6. | Cámara Civil y Comercial de La Plata, Provincia de Buenos Aires | 698 |
| B) Corte Suprema de los Estados Unidos | | 698 |
| C) Corte Interamericana de Derechos Humanos | | 699 |
| D) Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas | | 700 |

RODOLFO CARLOS BARRA

Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas. Master en Derecho Administrativo Profundizado. Profesor Titular Ordinario de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Argentina. Ex Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ex Ministro de Justicia de la Nación. Convencional Constituyente Nacional en 1994. Ex Presidente de la Auditoría General de la Nación



Tratado de derecho administrativo

Tomo 2

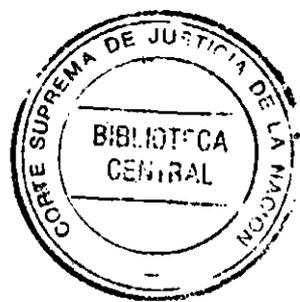
***Organización y función pública.
La Iglesia***

| | |
|--------------------------------|--------|
| Biblioteca de la Corte Suprema | |
| Nº de Orden | 106930 |
| ABACOción | A 1860 |



Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma

CIUDAD DE BUENOS AIRES



ÍNDICE GENERAL DEL TOMO SEGUNDO

AGRADECIMIENTOS Y ACLARACIÓN 9

PARTE TERCERA

✓ TEORÍA Y SISTEMA DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública como
fenómeno organizativo

CAPÍTULO XII

✓ ORGANIZACIÓN Y ORDENAMIENTO JURÍDICO

| | |
|---|----|
| 1. La organización. Introducción y concepto | 27 |
| 2. Organización y ordenamiento jurídico | 31 |
| 3. Diversidad de organizaciones y diversidad de ordenamientos | 34 |
| 4. La organización como medio de producción | 38 |
| 5. La racionalidad de la organización | 43 |
| 6. Los principios de la organización | 50 |
| a) Coordinación | 51 |
| b) Autoridad o jerarquía personal y normativa: el principio de estructuración | 53 |
| c) Servicio mutuo | 54 |
| d) Doctrina | 55 |
| e) Adaptación al medio | 56 |
| f) Simplificación administrativa | 56 |
| 7. La burocracia. El nivel burocrático de la organización | 57 |
| 8. Max Weber y el "modelo burocrático" | 60 |
| 9. Burocracia y tecnocracia | 68 |

| | |
|--|-----|
| 10. Valoración de la burocracia. La preeminencia de la decisión política | 69 |
| 11. Distinción de los niveles políticos y burocráticos | 77 |
| 12. La organización administrativa y el proceso de toma de decisión. Interacción con el medio ambiente | 86 |
| 13. La simplificación del proceso decisorio. Remisión | 92 |
| 14. La organización como elemento del ordenamiento jurídico | 93 |
| 15. La juridicidad de la organización pública | 101 |
| a) Notas comparativas | 101 |
| 1. Por el origen | 101 |
| 2. Por la inclusión | 102 |
| 3. Por la rigidez del sistema | 103 |
| 4. Por el poder ordenador | 103 |
| b) La trascendencia jurídica de la organización pública | 104 |
| 16. La organización constitucional e infraconstitucional y la idea directriz del ordenamiento jurídico | 105 |

CAPÍTULO XIII

✓ LAS FIGURAS ORGANIZATIVAS

| | |
|---|-----|
| 17. El órgano | 111 |
| a) Órgano: síntesis unitaria de la organización | 111 |
| b) El órgano: expresión de la organización | 116 |
| 18. El órgano. Noción conceptual | 118 |
| 19. El órgano como medio de atribución e imputación | 121 |
| 20. Instrumentos de actuación orgánica. Subjetividad, competencia, imputación y capacidad | 127 |
| 21. Clasificación de los órganos | 131 |
| 22. Órgano y oficio. El cargo | 133 |
| 23. Las relaciones orgánicas de coordinación | 143 |
| 24. Relación orgánica | 145 |
| 25. Relación interorgánica y relación institucional | 146 |
| 26. Relación de servicio y relación política | 147 |
| 27. Relación intersubjetiva | 149 |
| 28. Relación de control | 151 |
| 29. El instrumento técnico de la subjetividad jurídica y su valor organizativo | 152 |
| 30. La persona: una creación de la civilización jurídica | 154 |
| a) La humanidad y la personalidad jurídica | 157 |
| b) Iguales, pero (para algunos) no siempre | 160 |
| 31. La personalidad jurídica del Estado y el fenómeno organizatorio | 166 |
| a) El otorgamiento de personalidad a los grupos sociales | 167 |

| | |
|---|-----|
| b) El otorgamiento de personalidad a la organización política | 178 |
| 32. Las personas jurídicas estatales. Las entidades descentralizadas | 178 |
| 33. Naturaleza pública de las personas estatales. Remisión | 180 |
| 34. El "modelo" de persona pública | 183 |
| a) Creación estatal | 183 |
| b) Personalidad jurídica propia | 184 |
| c) Asignación legal de recursos | 184 |
| d) Patrimonio de propiedad estatal | 185 |
| e) Control estatal | 186 |
| f) Responsabilidad o imputabilidad subsidiaria del Estado | 186 |
| g) Comunicación de patrimonios | 188 |
| h) Integración estatal del órgano de conducción | 189 |
| 35. La aplicación del modelo independientemente del ordenamiento concreto | 189 |
| 36. Figuras jurídicas subjetivas y figuras jurídicas subjetivadas. Entes descentralizados y órganos desconcentrados | 196 |
| a) Lo subjetivo y lo subjetivado | 196 |
| b) Lo descentralizado y lo desconcentrado | 201 |
| 37. Los principios jurídicos de la organización pública | 203 |
| a) Competencia | 203 |
| 1. Distinciones conceptuales: poder, potestad, prerrogativa, capacidad, imputación, legitimación. Función | 204 |
| 2. La competencia del órgano | 207 |
| b) La concentración de las competencias. La desconcentración | 212 |
| c) La descentralización | 215 |
| d) Avocación. Delegación. Substitución. Intervención | 218 |
| 1. La avocación | 218 |
| 2. La delegación | 221 |
| 3. La sustitución, la suplencia y la intervención | 225 |

CAPÍTULO XIV

✓ ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS

Los ordenamientos nacional, federal y provinciales.
Órganos constitucionales; soberanía y autonomía

| | |
|---|-----|
| 38. Nuestro sistema constitucional: una pluralidad ordenada | 229 |
| 39. Nación, Gobierno y Estado | 234 |



| | |
|--|-----|
| 40. Estado nacional y provincias | 242 |
| 41. Soberanía y autonomía | 249 |
| a) La soberanía | 249 |
| b) La autonomía | 253 |
| 42. Autonomía por grados o niveles. Autogobierno | 256 |
| 43. Unidad del gobierno-Estado-poder y división funcional de "poderes" | 261 |
| a) Las funciones del gobierno de la organización | 261 |
| b) Sistemas constitucionales y núcleo del poder de organización | 264 |
| 44. Las organizaciones constitucionales auxiliares | 269 |
| 45. Las organizaciones constitucionales auxiliares en particular | 274 |
| a) La Auditoría General de la Nación. Remisión | 274 |
| b) El Consejo de la Magistratura | 275 |
| c) Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados | 278 |
| d) El Defensor del Pueblo. Remisión | 279 |
| e) El Ministerio Público | 280 |
| 46. Las provincias | 283 |
| a) La provincia como ordenamiento jurídico. La soberanía provincial | 283 |
| b) La relación "federal" entre los ordenamientos | 289 |
| c) Los órdenes de competencias | 292 |

CAPÍTULO XV

AUTONOMÍAS DE ORIGEN CONSTITUCIONAL

Región, municipio, universidad. La cuestión del municipio federal de la ciudad de Buenos Aires

| | |
|---|-----|
| 47. Las regiones | 297 |
| a) La región. Su naturaleza | 299 |
| b) Creación y regulación de la región | 303 |
| c) Competencias de las regiones | 307 |
| 48. Los municipios. Remisión | 311 |
| 49. El municipio federal de la ciudad de Buenos Aires ... | 312 |
| 50. La reforma constitucional de 1994 y el "status" jurídico de la ciudad de Buenos Aires | 319 |
| a) La ciudad de Buenos Aires como capital de la República | 320 |
| b) ¿Qué sucedería si la ciudad de Buenos Aires dejara de ser capital de la República? | 323 |

| | |
|---|-----|
| 51. Las universidades. Los órganos de conducción de la política general universitaria | 328 |
| 52. La autonomía universitaria | 332 |
| 53. Gobierno nacional y autonomía universitaria | 336 |
| 54. Las universidades privadas. Remisión | 342 |

PARTE CUARTA

LA ORGANIZACIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA

CAPÍTULO XVI

LA IGLESIA COMO ORDENAMIENTO.
EL PODER O POTESTADES SACRAS

| | |
|--|-----|
| 55. Introducción. La Iglesia Católica como modelo organizativo | 349 |
| 56. El grupo organizador. El "pueblo de Dios" | 351 |
| 57. La idea rectora | 357 |
| 58. La Iglesia como ordenamiento | 359 |
| 59. La relación entre ordenamiento eclesiástico y ordenamientos nacionales. Los caracteres del ordenamiento eclesiástico | 363 |
| 60. Principios que gobiernan la relación entre ambos ordenamientos | 368 |
| 61. La regulación de la relación entre ambos ordenamientos. El caso argentino | 371 |
| 62. El Concordato de 1966 entre la República Argentina y la Santa Sede | 374 |
| 63. La aplicación del Concordato de 1966 por la Corte Suprema de Justicia | 378 |
| 64. El ordenamiento normativo de la Iglesia. Derecho divino y derecho humano. Normas universales y particulares | 381 |
| 65. Quid del derecho constitucional eclesiástico | 385 |
| 66. La situación jurídica de los fieles ("Christifideles") en el ordenamiento eclesiástico | 387 |
| 67. Clasificación de las normas | 391 |
| 68. Las actividades "jurígenas" en la Iglesia | 394 |
| 69. Las categorías normativas | 395 |
| a) El "decreto general" | 396 |
| b) El "decreto general ejecutivo" | 397 |
| c) El "acto administrativo singular" | 397 |
| d) Derecho litúrgico y derecho internacional | 398 |

| | |
|---|-----|
| e) Normas consuetudinarias y equidad | 399 |
| 70. Iglesia universal e iglesias particulares | 401 |
| 71. La Iglesia universal y las iglesias particulares como figuras jurídicas intra y extra-ordenamiento. Aproximación al conocimiento de las iglesias particulares | 405 |
| 72. El gobierno de la Iglesia universal. El Pontífice y el Colegio Episcopal. Remisión | 409 |
| 73. El gobierno de las iglesias particulares. Los obispos diocesanos. Remisión | 411 |
| 74. La relación entre Iglesia universal e iglesias particulares. El "principio de comunión". La subsidiariedad "impropia o inversa" | 412 |
| 75. El Estado de la Ciudad del Vaticano. Remisión | 419 |
| 76. El poder en la Iglesia. Las tres potestades | 420 |
| 77. La potestad de orden o potestad de santificar. El orden del sacerdocio ministerial | 428 |
| 78. Las figuras organizativas en la Iglesia | 432 |
| 79. "Munus", ministerio y oficio | 433 |
| 80. La "misión canónica" y la "potestad expedita" | 437 |
| 81. La incardinación | 441 |

CAPÍTULO XVII

✓ EL OFICIO. LAS POTESTADES EN PARTICULAR

| | |
|---|-----|
| 82. El oficio como figura organizativa objetiva | 445 |
| 83. Concepto y naturaleza jurídica | 447 |
| 84. Clasificación de los oficios | 455 |
| 85. Régimen jurídico. La "provisión canónica" | 456 |
| 86. La pérdida del estado clerical y del oficio eclesiástico | 460 |
| 87. La potestad magisterial | 464 |
| 88. La potestad de régimen, jurisdicción o gobierno | 468 |
| 89. La potestad ordinaria | 473 |
| 90. La potestad delegada | 475 |
| 91. Las facultades habituales | 480 |
| 92. La suplencia | 481 |
| 93. Las competencias materiales del oficio | 482 |
| 94. Potestad, jurisdicción y competencia | 484 |
| 95. La "potestad" ejecutiva o competencia administrativa de la potestad de régimen. El problema de inderogabilidad singular de las normas generales | 487 |
| 96. La potestad legislativa o competencia legislativa de la potestad de régimen. Remisión | 493 |

| | |
|---|-----|
| 97. La potestad judicial o competencia judicial de la potestad de régimen | 498 |
| 98. La organización judicial de la Iglesia | 503 |
| 99. El fuero competente. La primacía petrina | 506 |
| 100. El tribunal diocesano o "de primer grado" | 510 |
| 101. Los auxiliares del tribunal | 515 |
| 102. El "promotor de justicia" y el "defensor del vínculo". El "notario" | 517 |
| 103. Tribunales interdiocesanos y tribunales de institutos religiosos | 520 |
| 104. Los tribunales de segunda instancia o grado. La tercera o ulterior instancia | 522 |
| 105. La actividad materialmente administrativa "jurígena" y su impugnación | 527 |
| 106. De los recursos en particular | 532 |

CAPÍTULO XVIII

✓ PERSONALIDAD

| | |
|---|-----|
| 107. La personalidad jurídica de la Iglesia Católica | 541 |
| 108. La personalidad de la Iglesia Católica en el ordenamiento argentino | 543 |
| 109. El derecho público y el derecho privado en la constitución ontológica de la Iglesia y en el ordenamiento canónico | 548 |
| 110. Clasificación de las personas jurídicas. Personas públicas y personas privadas | 551 |
| 111. Las "fundaciones pías" | 558 |
| 112. La relación intra-ordenamientos en la Iglesia. "Derecho universal" y "derecho particular" | 563 |
| 113. La cuestión de la "recognitio". La "recognitio" declarativa y la "recognitio" de vigencia. La erección y la aprobación de las agrupaciones de fieles | 569 |
| 114. Quid de la "recognitio de vigencia" | 577 |
| 115. Las distintas personas jurídicas en el ordenamiento de la Iglesia | 580 |
| 116. Personas morales | 581 |
| a) La Iglesia universal | 581 |
| b) La Santa Sede o Sede Apostólica | 582 |
| 117. Personas jurídicas públicas integrantes de la "constitución jerárquica de la Iglesia". Remisión | 585 |
| a) Las iglesias particulares | 585 |
| b) Las provincias y regiones eclesiásticas | 586 |
| c) Las parroquias | 586 |

118. Las prelaturas personales 587
 a) Naturaleza y distinción con otras figuras asociativas 588
 b) Las prelaturas personales en la estructura jerárquica de la Iglesia. Prelatura personal y "pueblo de Dios" 592
119. Los institutos de vida consagrada. Clases y régimen común 598
 a) La regulación canónica de la "vida consagrada" ... 599
 b) Institutos de "derecho pontificio" e institutos de "derecho diocesano" 603
 c) La autonomía de los "institutos de vida consagrada" 607
120. Los institutos religiosos 611
 a) Tipicidad. La comunión de vida. La "casa" 611
 b) Régimen autónomo de gobierno. Las autoridades del instituto 614
 c) Designación de las autoridades 618
 d) Órganos consultivos 620
 e) Relación con la jerarquía eclesiástica 621
 f) Cooperación entre institutos 623
121. Los institutos seculares 624
122. Las sociedades de vida apostólica 626
123. Las asociaciones "públicas" 628
 a) La "misión" como nota distintiva 629
 b) Erección y personalidad jurídica 630
 c) Órganos de gobierno 632
 d) Miembros. Régimen de los bienes e intervención eclesiástica 635
124. Personas jurídicas privadas 636
 a) Las "asociaciones privadas". Características distintivas principales 636
 b) Libertad negocial. La "recognitio" y la aprobación. Efectos 637
 c) Relación con la jerarquía eclesiástica. Régimen jurídico. La revocación 640

CAPÍTULO XIX

✓ LA CONSTITUCIÓN JERÁRQUICA

125. La constitución jerárquica de la Iglesia. La Iglesia universal 645
126. El Sumo Pontífice. El oficio pontificio 646
127. Caracteres de la potestad pontificia 648
128. La sede vacante y la elección papal 653
129. El Colegio de los Cardenales. Competencias consultivas 657

130. Designación o "creación" del cardenal 659
131. Competencias del Colegio de Cardenales durante la sede vacante. Situación de la Curia Romana 661
132. El procedimiento de elección del Pontífice 666
133. Aceptación, proclamación e inicio del ministerio del nuevo Pontífice 674
134. La Curia Romana. Su fundamento en la doctrina "eclesiológica" 675
135. Organización fundamental. Tipos organizativos 679
136. Las denominadas "competencias vicarias". Concentración en el oficio petrino 681
137. Régimen general. Los órganos de conducción 684
138. La colegialidad y la coordinación entre los dicasterios 687
139. La Secretaría de Estado 691
140. Las Congregaciones 693
 a) Congregación de la Doctrina de la Fe (arts. 48 a 55, PB) 694
 b) Congregación para las Iglesias Orientales (arts. 56 a 61, PB) 695
 c) Congregación del Culto Divino y de la Disciplina de los Sacramentos (arts. 62 a 70, PB) 696
 d) Congregación para la Causa de los Santos (arts. 71 a 74, PB) 697
 e) Congregación para los Obispos (arts. 75 a 82, PB) . 699
 f) Pontificia Comisión para América Latina (arts. 83 y 84, PB) 700
 g) Congregación para la Evangelización de los Pueblos (arts. 85 a 92, PB) 701
 h) Congregación para los Clérigos (arts. 93 a 98, PB) 702
 i) Congregación para los Institutos de Vida Consagrada y las Sociedades de Vida Apostólica (arts. 105 a 111, PB) 703
 j) Congregación de los Seminarios e Instituciones de Estudio (arts. 112 a 116, PB) 704
141. Los Consejos Pontificios 705
 a) Pontificio Consejo para los Laicos (arts. 131 a 134, PB) 705
 b) Pontificio Consejo para el Fomento de la Unidad de los Cristianos (arts. 135 a 138, PB). Pontificio Consejo para el Diálogo entre las Religiones (arts. 159 a 162, PB). Pontificio Consejo para el Diálogo con los No Creyentes (arts. 163 a 165, PB) 706
 c) Pontificio Consejo para la Familia (arts. 139 a 141, PB) 707
 d) Pontificio Consejo de Justicia y Paz (arts. 142 a 144, PB) 708

| | | |
|------|---|-----|
| e) | Pontificio Consejo "Cor Unum" (arts. 145 a 148, PB). Pontificio Consejo para la Atención Espiritual de los Emigrantes e Itinerantes (arts. 149 a 151, PB). Pontificio Consejo del Apostolado para los Agentes de la Salud (arts. 152 a 153, PB) | 708 |
| f) | Pontificio Consejo de la Cultura (arts. 166 a 168, PB) | 708 |
| g) | Pontificio Consejo de las Comunicaciones Sociales (arts. 169 y 170, PB) | 709 |
| h) | Pontificio Consejo de la Interpretación de los Textos Legislativos (arts. 154 a 158, PB) | 709 |
| 142. | Las Oficinas | 710 |
| a) | Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (arts. 172 a 175, PB) | 710 |
| b) | Prefectura de los Asuntos Económicos de la Santa Sede (arts. 176 a 179, PB) | 711 |
| c) | Cámara Apostólica (art. 171, PB) | 711 |
| 143. | Otras instituciones de la Curia Romana e instituciones vinculadas con la Santa Sede | 712 |
| 144. | Los tribunales de la Curia Romana | 714 |
| a) | La Penitenciaría Apostólica (arts. 117 a 120, PB) .. | 716 |
| b) | Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica (arts. 121 a 125, PB) | 717 |
| c) | Tribunal de la Rota Romana (arts. 126 a 130, PB) | 719 |
| 145. | El Colegio Episcopal. La unión común. Comunión de los fieles en la comunidad jerárquica | 721 |
| 146. | Naturaleza y composición del Colegio Episcopal | 727 |
| 147. | Condiciones y formas de actuación | 731 |
| 148. | El Concilio Ecuménico (cc. 337 a 341, CDC) | 735 |
| 149. | Actuación "extra-conciliar" (c. 337, §§ 2 y 3; c. 341, § 2, CDC) | 737 |
| 150. | El Sínodo de los Obispos (cc. 342 a 348, CDC; CD, nº 5). Naturaleza. Competencia | 738 |
| 151. | Actuación. Órganos sinodales | 744 |
| 152. | Quid del carácter representativo del Sínodo | 750 |
| 153. | Desarrollo y votación | 754 |
| 154. | El Colegio de los Cardenales (remisión) | 754 |
| 155. | Los legados pontificios | 757 |

CAPÍTULO XX

✓ LAS IGLESIAS PARTICULARES

| | | |
|------|---|-----|
| 156. | Las iglesias particulares. El círculo interno del centro de poder de la organización-ordenamiento | 763 |
|------|---|-----|

| | | |
|------|--|-----|
| 157. | Los obispos. Quid de la colegialidad. Potestades y oficios asimilados | 768 |
| 158. | Designación | 772 |
| 159. | La diócesis. El obispo diocesano | 774 |
| 160. | El oficio del obispo diocesano | 777 |
| 161. | Las competencias derivadas del oficio del obispo diocesano | 780 |
| 162. | Posesión canónica de la diócesis | 784 |
| 163. | Pérdida del oficio de obispo diocesano | 785 |
| 164. | Sede diocesana impedida y sede diocesana vacante ... | 789 |
| 165. | El administrador diocesano | 791 |
| 166. | Organización interna de la diócesis | 795 |
| a) | Obispos auxiliares y obispo coadjutor | 795 |
| b) | El sínodo diocesano | 799 |
| c) | La curia diocesana | 801 |
| 1. | Oficios unipersonales | 801 |
| i) | El moderador | 801 |
| ii) | Los vicarios generales y episcopales | 802 |
| iii) | De los vicarios judiciales (remisión) | 806 |
| iv) | Del canciller y otros notarios | 807 |
| v) | El ecónomo | 808 |
| 2. | Oficios y órganos colegiados | 809 |
| i) | El consejo de asuntos económicos | 810 |
| ii) | El consejo presbiteral | 811 |
| iii) | El colegio de consultores | 816 |
| iv) | El cabildo de canónigos; catedralicio o colegial | 818 |
| v) | El consejo pastoral | 819 |
| 167. | Las parroquias | 820 |
| 168. | La encomienda de la parroquia | 823 |
| 169. | El párroco | 826 |
| 170. | El cese del párroco y la vacancia de la parroquia ... | 831 |
| 171. | Oficios y órganos auxiliares del párroco | 833 |
| a) | El vicario parroquial | 833 |
| b) | El consejo de asuntos económicos | 834 |
| c) | El consejo pastoral | 835 |
| 172. | Otras circunscripciones diocesanas. Arciprestazgos, rectorados y capellanías. Los seminarios | 835 |
| a) | El arciprestazgo | 836 |
| b) | El rectorado | 838 |
| c) | La capellanía | 840 |
| d) | Los seminarios | 842 |

CAPÍTULO XXI

LAS AGRUPACIONES INTERDIOCESANAS

173. La "colegialidad" interdiocesana 845
174. Las provincias eclesiásticas y su organización. El obispo metropolitano 846
175. Los concilios particulares 849
176. Las regiones eclesiásticas 854
177. La Conferencia Episcopal. Naturaleza y composición . 855
178. Potestad de régimen y de magisterio de la Conferencia Episcopal 857
179. La Asamblea Plenaria 865
180. Los restantes oficios-órganos de la Conferencia Episcopal 867
181. La Conferencia Episcopal Argentina (CEA) 868
182. Organización de la Conferencia Episcopal Argentina . 872
183. La Asamblea Plenaria 883
- a) Competencias 883
- b) Procedimiento de actuación 890
184. La acción coordinada de los Episcopados. Las Conferencias Generales del Episcopado Latinoamericano 897
185. Las Reuniones Internacionales de Conferencias Episcopales (RICE) y el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) 900
186. El CELAM. Naturaleza y cometidos 902
187. El CELAM. Estructura organizativa 908
- a) La Asamblea. Recomendaciones y conclusiones del CELAM. Otros cuerpos colegiados 908
- b) La presidencia del CELAM. El Presidente 914
- c) La Secretaría General, el Comité Económico y las restantes secciones, secretariados y departamentos 916

CAPÍTULO XXII

LA SANTA SEDE ANTE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.
EL ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO

188. Introducción. Síntesis histórica 921
189. La razón del tratado. La soberanía e independencia absolutas y "visibles" 924
190. La Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano 927
191. La Santa Sede como sujeto internacional. Quid de la subjetividad internacional de la Iglesia Católica 931

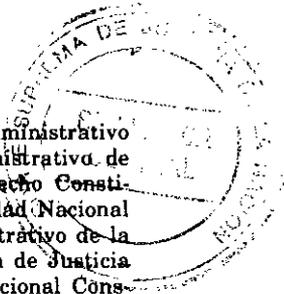
192. La actuación de la Santa Sede en los organismos de la comunidad internacional 938
193. El Estado de la Ciudad del Vaticano 943
194. La "ciudadanía" vaticana 946
195. Naturaleza del Estado de la Ciudad del Vaticano. Su condición para el derecho internacional 948
196. El Estado de la Ciudad del Vaticano como "figura organizativa parcialmente subjetivada" 951
197. El Estado de la Ciudad del Vaticano como "hetero-organización servicial" 953
198. El Estado de la Ciudad del Vaticano como organización y como ordenamiento jurídico 958
199. La relación "tangencial" entre los ordenamientos eclesiástico y vaticano 926
200. Las normas fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado de la Ciudad del Vaticano. El centro de poder primario y el centro de poder secundario en la Ley Fundamental del 26 de noviembre de 2000 964
201. Las figuras organizativas en el ordenamiento vaticano. ¿Órganos u oficios? 969
202. El centro de poder secundario. La delegación de competencias 974
203. El órgano legislativo del ECV 981
204. El ordenamiento normativo vaticano 985
205. La recepción del derecho italiano por el ordenamiento vaticano 990
206. El órgano ejecutivo 994
207. La estructura administrativa. El "Governatorato" del ECV 996
208. Los órganos judiciales 1000
209. La impugnación de los actos administrativos 1005

BIBLIOGRAFÍA 1009

- ÍNDICE DE FALLOS CITADOS 1017
- A) República Argentina 1017
1. Corte Suprema de Justicia de la Nación 1017
2. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil .. 1018
3. Tribunal Superior de Justicia de Córdoba 1018
- B) Corte Suprema de los Estados Unidos 1018
- C) Tribunal de las Comunidades Europeas 1019
- D) Corte de Casación de Italia 1019

RODOLFO CARLOS BARRA

Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas. Master en Derecho Administrativo Profundizado. Profesor Titular Ordinario de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Argentina. Profesor Titular de Derecho Constitucional y Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de La Matanza. Profesor Extraordinario de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Salta. Ex Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ex Ministro de Justicia de la Nación. Convencional Constituyente en 1994. Ex Presidente de la Auditoría General de la Nación



Tratado de derecho administrativo

Tomo 3

***Administración financiera.
Jefe de Gabinete.
Empresas públicas***



| | |
|--------------------------------|--------|
| Biblioteca de la Corte Suprema | |
| Nº de Orden | M2.964 |
| Ubicación | A1861 |

Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma

CIUDAD DE BUENOS AIRES



ÍNDICE GENERAL DEL TOMO TERCERO

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE TOMO 25

PARTE QUINTA

✓ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA ARGENTINA

CAPÍTULO XXIII

✓ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS DIVERSOS MODELOS CONSTITUCIONALES

Presidencialismo y parlamentarismo

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 31 |
| 2. El Presidente de la Nación, responsable de la administración general del país | 32 |
| 3. Presidencialismos y parlamentarismos. "Estado" y "Gobierno" | 37 |
| 4. El "cancillerato" alemán | 43 |
| a) El Presidente federal y el "Bundestag" | 44 |
| b) El Gobierno y el Canciller federal | 46 |
| 5. La Constitución española | 47 |
| a) La Corona | 47 |
| b) Gobierno y Administración | 49 |
| c) Formación y cese del Gobierno. La confianza parlamentaria | 52 |
| d) La integración del Gobierno. Los ministros (remisión) | 57 |
| e) Las competencias constitucionales del Gobierno y de la Administración | 58 |
| 6. El parlamentarismo en la Constitución italiana | 60 |
| a) Visión general | 60 |
| b) El Presidente de la República | 63 |

| | |
|--|-----|
| c) El Presidente del Consejo de Ministros | 65 |
| d) La disolución anticipada de las Cámaras | 68 |
| e) La Administración Pública y las competencias administrativas del Presidente del Consejo de Ministros | 70 |
| 7. El "premierato" inglés | 71 |
| a) La Corona, el Parlamento y el Gobierno | 72 |
| b) El Gobierno | 76 |
| c) El Parlamento | 78 |
| 8. Breve "excursus" sobre la revolución modélica norteamericana. La gran diferencia: la ubicación funcional del Poder Judicial | 80 |
| 9. El sistema "semipresidencialista" francés | 83 |
| a) El Presidente de la República | 84 |
| b) El Primer Ministro y el Gobierno | 86 |
| c) El Parlamento | 87 |
| 10. El presidencialismo. El modelo estadounidense | 90 |
| a) La relación formal entre poderes | 90 |
| b) El liderazgo presidencial | 99 |
| 11. El modelo presidencialista argentino. Remisión | 101 |
| 12. Los presidencialismos latinoamericanos | 104 |
| a) República Federativa del Brasil | 104 |
| b) Los Estados Unidos Mexicanos | 107 |
| c) La República Bolivariana de Venezuela | 107 |
| d) La República del Perú | 110 |
| 13. Los "modos de ser" de la "división de poderes" | 112 |
| 14. Modelo presidencialista y modelo parlamentario. Valoración | 116 |

CAPÍTULO XXIV

✓ LA INSTITUCIÓN MINISTERIAL

| | |
|---|-----|
| 15. El Poder Ejecutivo y sus ministros. El nivel ministerial | 121 |
| 16. El modelo organizativo | 124 |
| 17. La "ley de ministerios" y la delegación legislativa | 127 |
| 18. Naturaleza organizativa de la figura ministerial | 130 |
| 19. Ministros y ministerios. Su naturaleza vicaria | 133 |
| 20. La participación de los ministros en el proceso legislativo | 138 |
| 21. Las "Secretarías de Estado" | 143 |
| 22. El refrendo y legalización de los actos del Presidente. Quid de la responsabilidad ministerial | 146 |
| 23. La naturaleza del refrendo y la estructura del acto refrendado. Justificación de la responsabilidad ministerial . | 153 |

| | |
|--|-----|
| 24. El refrendo colectivo, múltiple o colegiado. La competencia para refrendar | 157 |
|--|-----|

CAPÍTULO XXV

✓ EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

| | |
|--|-----|
| 25. La "atenuación" del presidencialismo. El Jefe de Gabinete de Ministros | 163 |
| 26. Nombramiento y remoción. El Jefe de Gabinete como "hombre del Presidente" | 166 |
| 27. La "responsabilidad política" del Jefe de Gabinete. Interpelación, censura y remoción legislativas | 170 |
| 28. La interpelación | 172 |
| 29. La censura | 176 |
| 30. La remoción | 178 |
| 31. Las competencias del Jefe de Gabinete. Comparación con las figuras equivalentes de los ordenamientos venezolano y peruano | 181 |
| 32. Las competencias constitucionales del Jefe de Gabinete en el ordenamiento argentino. El "ejercicio de la administración general del país" | 185 |
| 33. ¿Ejercicio por delegación o titularidad de la competencia? | 187 |
| 34. Titularidad de la "función" y titularidad del "ejercicio de la competencia" | 189 |
| 35. La relación funcional entre "responsabilidad política" y "ejercicio de la administración" | 192 |
| 36. La relación jerárquica entre el Jefe de Gabinete y los "demás ministros" | 196 |
| 37. Quid de la competencia del Jefe de Gabinete para resolver recursos jerárquicos interpuestos contra actos emanados de los "restantes" ministros | 205 |
| 38. El "ejercicio de la administración general del país". Su contenido | 210 |
| 39. Las competencias de avocación del Jefe de Gabinete. Las instrucciones a los restantes ministros | 217 |
| 40. Otras competencias administrativas específicas | 221 |
| 41. El problema de las delegaciones presidenciales | 223 |
| 42. Competencias materialmente legislativas | 233 |
| 43. Competencias institucionales | 234 |
| 44. El Jefe de Gabinete como figura "puente" entre el Ejecutivo y el Congreso. Su funcionalidad política, aun dentro del modelo presidencialista | 239 |

45. La cuestión del servicio de asesoramiento jurídico de la Jefatura de Gabinete 242
46. El gabinete de ministros 245
47. Comparación de la figura del Jefe de Gabinete con las instituciones afines de los sistemas parlamentarios .. 252

CAPÍTULO XXVI

✓ LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

48. La descentralización "por objetivos" 255
49. La naturaleza servicial e instrumental de la descentralización 258
50. La "relación organizativa". Instrumentalidad de los distintos tipos de entidades descentralizadas 262
51. La descentralización como pluralidad subjetiva y los distintos niveles de competencia 266
52. Las entidades autárquicas. La cuestión terminológica y la naturaleza de la autarquía 271
53. Las categorías integrantes del "sector público" en la Ley de Administración Financiera 274
54. La cuestión entre descentralización y autarquía en el lenguaje normativo 278
55. La descentralización como instituto comprensivo de la desconcentración, la autarquía y un mínimo de autonomía funcional 284
56. Clasificación de las entidades descentralizadas: institucionales y empresariales. Quid del denominado "principio de tipicidad" 286
57. Autonomía y descentralización institucional. El caso "Universidad de Mar del Plata" 290
58. La competencia constitucional para la creación de las entidades descentralizadas 298
59. La cuestión en los Estados Unidos 306
60. La avocación por parte de la Administración central en el ejercicio de competencias de los entes descentralizados 309
61. Transformación o extinción del ente descentralizado. La cuestión de la intervención 311
62. La cuestión de la creación de los entes reguladores y de los entes de control 314
63. La creación de entidades autónomas 318
64. La resolución de conflictos entre entes descentralizados y de estos con la Administración central. Las relaciones jurídicas "accesorias" o "auxiliares" 320

65. El caso "INADI c/Estado Nacional-Ministerio del Interior" 327
66. Conflictos interadministrativos de "contenido pecuniario". La ejecución presupuestaria 331
67. La naturaleza intersubjetiva del conflicto 337
68. Procedimiento. La naturaleza de la intervención del Procurador del Tesoro de la Nación 339
69. Tramitación de la causa 345
70. La cuestión del "fuero de atracción" de concursos y quiebras. Remisión 347
71. Las "agencias" del Gobierno federal en los Estados Unidos 350

CAPÍTULO XXVII

✓ EL ESTADO EMPRESARIO

La empresa pública

72. Las empresas comerciales e industriales de propiedad del Estado, El "Estado empresario" 355
73. La empresa pública y los objetivos estratégicos de bien común. La cuestión del fin de lucro 364
74. Los objetivos estratégicos públicos y las empresas con tipicidad societaria comercial 367
75. Identificación de las empresas del Estado 374
76. La condición de "empresa" 378
77. La condición de "pública" 381
78. La influencia dominante pública en entidades con tipicidad jurídica "ordinaria". Su carácter público 388
79. Empresa "pública" o "estatal". La cuestión terminológica 393
80. La empresa pública como persona jurídica de derecho público 398
81. Los "tipos" jurídicos de empresas "estatales" y su concordancia con el "modelo" de persona pública 405
82. Sociedad de economía mixta 407
83. Empresa del Estado 408
84. Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria 410
85. Sociedades del Estado 411
86. El "Régimen nacional de asociación público-privada" . 412
87. Las empresas públicas interjurisdiccionales e internacionales 417
88. Empresas internacionales 420
89. Empresas interjurisdiccionales 424

CAPÍTULO XXVIII

EL ESTADO EMPRESARIO

(Continuación)

El modelo público

90. Régimen jurídico de derecho público. La conformidad con el modelo 427
- a) Creación estatal 428
- b) Personalidad jurídica propia 429
- c) Asignación legal de recursos 430
- d) Patrimonio público de "gestión" o "afectación" 430
- e) Conducción gubernamental en los distintos "tipos" empresariales 434
- f) Conducción gubernamental como regla general de acuerdo con la Ley de Administración Financiera . 438
- g) Control gubernamental 442
- h) "Excursus" comparativo sobre la vigencia de los principios financieros de conducción y control gubernamental en el ordenamiento federal de los Estados Unidos 445
- i) Responsabilidad o imputabilidad subsidiaria del Estado y comunicabilidad de patrimonios 450
91. La "conformidad con el modelo" en la doctrina de nuestra Corte Suprema de Justicia. Los casos "Nucleoeléctrica Argentina" y "Casier" 453
92. Empresas públicas y mercado 462
93. La experiencia comunitaria 467
94. La cuestión de la aplicación del derecho público o del derecho privado a las relaciones jurídicas de las empresas públicas con terceros. Remisión 482

CAPÍTULO XXIX

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

95. El proceso privatizador 485
96. La regulación jurídica de la privatización en la Argentina. La Ley de Reforma del Estado 493
97. La privatización de servicios administrativos en el artículo 60 de la LRE 499
98. La declaración de "sujeta a privatización". La competencia constitucional para su sanción 502

99. La privatización de "actividades". Quid de la necesidad de la declaración de "sujeta a privatización" 510
100. El procedimiento para la declaración de "sujeta a privatización" 517
101. Los efectos de la declaración 521
102. La norma de aplicación de la ley declarativa 525
103. La doctrina de la Corte Suprema de Justicia. El caso "Cocchia". El efecto derogatorio de la declaración de "sujeta a privatización" 529
104. El caso "Antonucci": la declaración de "sujeta a privatización" y el derecho al "programa de propiedad participada" 538
105. De las "modalidades" de privatización 547
106. De las "alternativas" para la privatización 552
107. Las preferencias para la adquisición 554
108. De los "procedimientos" de contratación para la privatización 558
109. El régimen de control. La Comisión Bicameral de Reforma del Estado (ley 23.696) 562
110. El régimen de protección al trabajador en los procesos de privatización. El caso "Di Tullio" 566
111. El Programa de Propiedad Participada (PPP) 570
112. Condiciones y requisitos del Programa de Propiedad Participada 572
- a) Modalidades de la privatización y PPP 573
- b) Los requisitos fundamentales del PPP 575
113. La regulación jurídica del Programa de Propiedad Participada 579
- a) El Acuerdo General de Transferencias (AGT) 580
- b) Carácter oneroso de la transferencia. El precio y su garantía 588
- c) El fideicomiso y la sindicación de acciones 588
114. La transmisibilidad de las acciones 594
115. El coeficiente de participación o distribución 595
116. De la protección ante los supuestos de aumentos de capital 596
117. Bonos de participación en las ganancias 598

APÉNDICE AL CAPÍTULO XXIX

I. ANEXOS A LA LEY 23.696

(Reforma del Estado)

ANEXO I

1. Privatizaciones o concesiones 599

- 2. Transferencias a jurisdicciones provinciales o municipales mediante convenio 600
- 3. Ordenamiento institucional empresario 600
- 4. Concesión de la distribución y comercialización 600

ANEXO II

- Privatizaciones o concesiones 601

II. EVOLUCIÓN NORMATIVA
DE PRIVATIZACIÓN
DE EMPRESAS

(Casos principales - Régimen básico
y general: Ley 23.696)

- 601

CAPÍTULO XXX

/ LOS SUJETOS AUXILIARES
DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
La delegación transestructural
de cometidos

- 118. Los sujetos auxiliares de la Administración Pública. La delegación transestructural de cometidos de auto o co-gestión administrativa 605
- 119. Delegación "de cometidos" 607
- 120. La colaboración pública en los "cometidos coincidentes". "Autogestión" y "cogestión" administrativa 610
- 121. Ámbito de aplicación de la delegación transestructural desde la perspectiva constitucional 614
- 122. La delegación transestructural de cometidos como figura organizativa 619
- 123. Las relaciones jurídicas a que da lugar la delegación transestructural de cometidos. La relación de delegación 621
- 124. Las relaciones jurídicas entre el delegado y el tercero administrado. Lo público y lo privado 624
- 125. El complejo de relaciones jurídicas y el núcleo de la delegación 630
- 126. La doctrina del "actor estatal" 633

CAPÍTULO XXXI

LOS SUJETOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(Continuación)

La delegación por autogestión de cometidos.
La cogestión administrativa

- 127. Delegación por autogestión administrativa. Casos. Quid de la relación entre delegante y tercero administrado 641
- 128. Autogestión administrativa profesional 643
 - a) De los "escribanos de registro" 644
 - 1. Régimen jurídico 644
 - 2. El registro notarial 649
 - 3. Calidad funcional organizativa 651
 - b) De los "encargados" seccionales del Registro Nacional de la Propiedad Automotor 654
 - 1. El sistema "registral" 654
 - 2. Naturaleza delegada del cometido "registral" ... 660
 - c) Los colegios profesionales 664
 - 1. La matriculación y la libertad de asociación ... 664
 - 2. Caracteres comunes de los colegios profesionales en tanto que entes de "autogestión de cometidos públicos" 669
 - 3. El Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires 671
 - 4. El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal 673
 - 5. El caso "Cámara Argentina de Empresas de Servicios Jurídicos Prepagos s/denuncia del Colegio de Abogados de San Nicolás" 680
- 129. La delegación transestructural de cometidos en la ejecución de una actividad lucrativa 687
 - a) Las concesiones de obra y de servicio público. Remisión 688
 - b) Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) 690
 - c) Las Cajas de Valores 696
- 130. La cogestión administrativa 698
 - a) El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) 700
 - b) La cogestión administrativa en el ámbito de las relaciones laborales. Las convenciones colectivas de trabajo 705

1. La naturaleza de los convenios colectivos de trabajo y de las "convenciones negociadoras" 708
 2. Las "Comisiones Paritarias" 728
 3. Quid de los convenios de empresa 730
131. La cuestión de los entes privados de interés público. La familia. Las asociaciones sindicales y los partidos políticos 731

✓
PARTE SEXTA

LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA
Y DE CONTRALOR

CAPÍTULO XXXII

ADMINISTRACIÓN Y ACTIVIDAD CONSULTIVA

132. Las distintas etapas funcionales en el proceso decisorio.
La actividad consultiva y la actividad de control 741
133. La consulta 747
134. La actividad consultiva en las distintas ramas del gobierno 750
- a) En el Poder Judicial 751
 - b) En el Poder Legislativo 754
 - c) Asesoramiento de "poder" a "poder" 757
135. Identificación de la actividad consultiva dentro de la heterogeneidad de la información brindada al decisor. Actividad consultiva "material" y actividad consultiva "formal" 763
136. Los distintos tipos de actividad de consulta 766
137. La identificación técnico-jurídica de la actividad funcional consultiva frente a supuestos de consultas en sentido material 769
- a) Según el criterio de la obligatoriedad 769
 - b) Según el criterio funcional. Actividad consultiva y actividad probatoria 770
 - c) Según el criterio de la finalidad 773
138. La identificación de la actividad consultiva funcional conforme con el criterio de la "neutralidad" del consultor 773
139. La identificación de la actividad consultiva según el criterio funcional (orgánico-procesal). La "actuación funcional consultiva" o "función consultiva" 777

140. El "acto consultivo" o "dictamen consultivo". La "doble funcionalidad" imperativa e interactiva: causal y procesal 782
- a) La funcionalidad causal 783
 - b) La funcionalidad procesal 786
141. La actividad consultiva y la garantía constitucional del debido proceso adjetivo 789
142. Dictamen y procedimiento consultivo 791
143. La cuestión de la autonomía funcional del dictamen consultivo 793
144. La autonomía funcional orgánica y doctrinaria 796
145. La medida de la transmisión de los vicios del dictamen al acto decisorio 798
146. La cuestión en el dictamen "vinculante" 801
147. Síntesis conceptual sobre la actividad y el dictamen consultivo 802
148. Efectos de la actividad consultiva sobre la responsabilidad del órgano decisor 806

CAPÍTULO XXXIII

✓
LA ORGANIZACIÓN CONSULTIVA

La Procuración del Tesoro de la Nación y el Cuerpo
de Abogados del Estado

149. La competencia consultiva y sus figuras organizativas 811
150. La organización consultiva típica: el "servicio jurídico".
Los diversos modelos constitucionales 815
151. El modelo de los "consejos de Estado" 819
- a) El Consejo de Estado francés 820
 - b) El Consejo de Estado italiano 822
 - c) El Consejo de Estado español 823
152. Los casos inglés y estadounidense: la organización consultiva interna 825
153. La Procuración del Tesoro de la Nación. Breve reseña histórica 836
154. Ubicación organizativa de la Procuración del Tesoro de la Nación y la pluralidad de sus competencias 840
155. El Cuerpo de Abogados del Estado 842
156. Integración del Cuerpo de Abogados del Estado 846
157. La "independencia técnica" del Procurador del Tesoro y de los dos Subprocuradores 850
158. El "estatuto especial" del Cuerpo de Abogados del Estado 852
159. La fijación de la doctrina jurídica 855

160. Otras competencias de la Procuración del Tesoro de la Nación 863
161. Otros órganos consultivos en materia jurídica 864

CAPÍTULO XXXIV

✓ LA ACTIVIDAD DE CONTROL

El control interno y el control externo

162. Actividad consultiva y actividad de contralor. Distinción funcional 869
163. Concepto de control desde la perspectiva orgánico-funcional 871
164. La actividad de contralor en el procedimiento decisorio 875
165. El control como procedimiento específico al servicio del ordenamiento 880
166. El control en las ramas legislativa y judicial del Gobierno. El control institucional 881
167. El control del Congreso sobre el "sector público". La especificidad del artículo 85 de la Constitución nacional 888
168. Los tipos o especies de control 892
169. El control desde el punto de vista del órgano constitucional que lo efectúa 893
170. Control "externo" y control "interno" 896
171. La clasificación del control según la oportunidad en que se ejerce. Control "previo" y control "posterior" 897
172. Control "preventivo" y control "expresivo" 899
173. Control "de legalidad" y "de oportunidad". Control "de gestión". La clasificación constitucional 903
174. La clasificación del control según su contenido 904
- a) Control de legalidad 904
- b) El control de oportunidad, mérito y conveniencia 909
175. Control de gestión. La cuestión en la Administración Pública 912
- a) La vigencia de lo político 914
- b) La medición de las prestaciones ("outputs") de la Administración Pública: grados de "especificidad" y de "transaccionalidad" 919
- c) Eficiencia presupuestaria y eficacia realizadora. La posibilidad de un sistema de premios y castigos .. 924
176. Control de gestión, presupuesto y programación 929
177. El control según su alcance "funcional-objetivo" 934

178. El Congreso como órgano específico de control. Trascendencia de la reforma constitucional de 1994 936
179. El "universo orgánico" sujeto al control del Congreso en el artículo 85 de la Constitución 941
180. El régimen de control externo y específico del artículo 85 de la Constitución nacional 942
181. El sistema de control y los subsistemas de control "externo" e "interno" 947
182. El control interno 952
183. El sistema de control "integral e integrado". Efectos 954

CAPÍTULO XXXV

✓ LAS ORGANIZACIONES DE CONTROL

184. El control como actividad organizativa funcional 957
185. Clasificación de las organizaciones de control. La "jurisdiccional contable" y la de "auditoría de actuación" 959
186. La "jurisdicción contable" y la cuestión de la responsabilidad de los funcionarios públicos 961
187. La "Corte dei Conti" italiana 965
- a) Competencias de control 966
- b) Competencias jurisdiccionales 970
- c) Competencias consultivas y de administración activa 974
188. El Tribunal de Cuentas comunitario 975
189. El "Área Mercosur". El Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay 979
190. El Tribunal de Cuentas de la República Federativa del Brasil 983
191. Paraguay. La Contraloría General de la República . 988
192. La Contraloría General de la República de Chile ... 989
193. El control en la integración regional. La "Organización de las Entidades de Fiscalización Superior" (OEFS) de los países del Mercosur, Bolivia y Chile 997
194. El (ex) Tribunal de Cuentas de la Nación 998
195. El control de carácter previo y suspensivo del Tribunal de Cuentas de la Nación 1000
196. Efectos del control previo y suspensivo sobre los derechos del administrado. Distintas hipótesis 1006
197. La jurisprudencia judicial. Los casos "Almagro" y "Ostchega" 1011
198. El caso "Perales Aguiar" y la "nada absoluta" 1015
199. La naturaleza de la "observación" 1017

| | |
|---|------|
| 200. La "jurisdicción contable" del Tribunal de Cuentas de la Nación | 1019 |
| a) El "juicio de cuentas" | 1020 |
| b) El "juicio administrativo de responsabilidad" | 1022 |
| c) De los recursos contra las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas de la Nación y de su cumplimiento | 1025 |
| 201. El sistema y los subsistemas de control en la Ley de Administración Financiera. Remisión | 1026 |

| | |
|--------------------|------|
| BIBLIOGRAFÍA | 1029 |
|--------------------|------|

| | |
|--|------|
| ÍNDICE DE FALLOS CITADOS | 1041 |
| A) República Argentina | 1041 |
| 1. Corte Suprema de Justicia de la Nación | 1041 |
| 2. Cámara Criminal y Correccional de la Capital Federal | 1043 |
| 3. Cámara Federal de Seguridad Social | 1043 |
| 4. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal | 1043 |
| 5. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación | 1043 |
| 6. Dictámenes de la Dirección Nacional del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor (Ministerio de Justicia de la Nación) | 1044 |
| B) Corte Suprema de los Estados Unidos de América . | 1044 |
| C) Tribunal de las Comunidades Europeas | 1045 |

RODOLFO CARLOS BARRA

Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas. Máster en Derecho Administrativo Profundizado. Profesor Titular Ordinario de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Argentina. Profesor Titular de Derecho Constitucional y Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de La Matanza. Profesor Extraordinario de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Salta. Ex Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ex Ministro de Justicia de la Nación. Convencional Constituyente en 1994. Ex Presidente de la Auditoría General de la Nación

Tratado de derecho administrativo

Tomo 4

Administración financiera

Colaboración especial del
DR. MIGUEL LICHT



Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma

CIUDAD DE BUENOS AIRES

ÍNDICE GENERAL DEL TOMO CUARTO

| | |
|---|----|
| AGRADECIMIENTOS | 9 |
| ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE TOMO | 23 |

PARTE SÉPTIMA

EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

CAPÍTULO XXXVI

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

| | |
|---|----|
| 1. La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional | 27 |
| 2. El sistema-ordenamiento de la administración financiera | 30 |
| 3. La administración financiera. Concepto | 34 |
| 4. Finanzas públicas y finanzas privadas. Remisión. La actividad financiera pública y las relaciones jurídicas con los administrados | 38 |
| 5. Las vinculaciones con el denominado "Derecho financiero" y con el "Derecho tributario" | 40 |
| 6. La actividad financiera pública como medio de intervención gubernamental en el sector privado de la economía. La "doctrina alberdiana" | 44 |
| 7. El régimen financiero de la Constitución nacional | 47 |
| 8. Principios constitucionales que rigen a la actividad financiera pública | 49 |
| 9. Principios interpretativos de la actividad financiera pública | 51 |
| 10. Criterios de orientación legislativos. La jerarquía de la Ley de Administración Financiera y de otras relativas a las finanzas públicas | 54 |

| | |
|--|----|
| 11. Ámbito subjetivo de aplicación del régimen jurídico de la administración financiera. El Sector Público | 56 |
| 12. Organización de la Administración financiera. Órganos competentes | 61 |
| 13. Quid de la concentración, desconcentración y avocación en el sistema de administración financiera | 64 |
| 14. Los subsistemas de la administración financiera en particular | 66 |

CAPÍTULO XXXVII

LOS FONDOS FIDUCIARIOS PÚBLICOS

| | |
|--|-----|
| 15. Los "fondos fiduciarios" públicos | 67 |
| 16. El negocio fiduciario de la ley 24441. El fideicomiso "genérico" | 69 |
| 17. El "fideicomiso financiero" | 78 |
| 18. El fideicomiso público | 80 |
| 19. Las "figuras fiduciarias": el "fideicomiso" y el "fondo fiduciario" públicos | 82 |
| 20. Carácter normativo o contractual del "fideicomiso público" | 85 |
| 21. Fideicomisos y financiación de obras y servicios públicos | 87 |
| 22. El "fondo fiduciario" integrante del sector público de la LAF | 93 |
| 23. Integración y naturaleza del patrimonio fideicomitado | 95 |
| 24. La mayoría pública | 97 |
| 25. Fideicomiso financiero público | 98 |
| a) Fideicomiso financiero en sentido propio | 99 |
| b) El fideicomiso (financiero) de administración | 106 |
| 26. Fideicomiso público y presupuesto (remisión) | 109 |
| 27. Naturaleza del fideicomiso público | 109 |
| 28. Las regulaciones especiales (remisión) | 111 |

CAPÍTULO XXXVIII

DE LOS SISTEMAS DE TESORERÍA Y DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

| | |
|--|-----|
| 29. La tesorería pública y el tesoro nacional | 113 |
| 30. El "tesoro del sector público". Remisión | 118 |
| 31. Las disponibilidades del Tesoro | 119 |
| 32. La Tesorería General de la Nación y el "sistema de tesorería del sector público" | 121 |

| | |
|--|-----|
| 33. La competencia rectora y de coordinación. División de poderes y autonomía funcional | 126 |
| 34. La relación entre la Tesorería General de la Nación y las restantes tesorerías de la Administración Nacional | 129 |
| 35. Las competencias de la Tesorería General de la Nación | 133 |
| a) Competencias de "centralización de recursos" | 133 |
| 1. Para la Administración centralizada | 135 |
| 2. Para la Administración descentralizada. "Caja Única" y "Fondo Unificado" | 136 |
| b) Competencia de caja | 141 |
| c) Competencia de custodia | 142 |
| d) Competencias monetarias y financieras | 143 |
| e) Competencias crediticias. Las Letras del Tesoro .. | 145 |
| f) Competencias presupuestarias | 147 |
| g) Competencia consultiva | 149 |
| 36. Los regímenes de "caja chica" y "fondo permanente" .. | 150 |
| 37. El sistema de contabilidad gubernamental | 154 |
| a) Aplicación orgánica. "Unidad del sistema" | 156 |
| b) Registro e información | 158 |
| 38. La Contaduría General de la Nación | 160 |
| 39. Organización del sistema | 161 |
| 40. Las competencias de la Contaduría General de la Nación | 166 |
| a) De conducción y coordinación | 167 |
| b) Contables | 168 |
| c) Competencias normativas | 169 |
| d) Competencia de registro e información | 170 |
| e) Competencia relativa a la instrumentación de la compensación de deudas intergubernamentales | 171 |

CAPÍTULO XXXIX

LOS RECURSOS FINANCIEROS. TRIBUTOS Y CARGAS ADMINISTRATIVAS

| | |
|---|-----|
| 41. Gastos, recursos y organización administrativa | 173 |
| 42. La clasificación de los recursos | 174 |
| 43. El concepto de "tributo" y las "contribuciones" del artículo 4º de la Constitución nacional | 177 |
| 44. La reserva de la ley y las contribuciones | 179 |
| 45. Principio de "reserva de ley" y principio de "sujeción positiva a la ley" | 180 |
| 46. Quid de la "imposición" como nota definitoria del tributo. Insuficiencia del criterio | 183 |
| 47. La imposición unilateral de cargas administrativas .. | 183 |

- a) La Constitución nacional y la financiación de las obras y servicios públicos 184
- b) Las cargas o "rentas parafiscales" 189
- c) La insuficiencia delimitante del instituto de la "coactividad" o "imposición" 190
- 48. La cuestión de la naturaleza tributaria de ciertas contribuciones por servicios requeridos por los administrados 192
- 49. Naturaleza de las tarifas. La doctrina de "Arenera del Libertador" y sus matices 196
- 50. Las "relaciones organizativas genéricas" y las "relaciones organizativas específicas" 202
 - a) Las relaciones organizativas genéricas 203
 - b) Las "relaciones organizativas específicas" y las "cargas económicas administrativas" 206
- 51. Las "cargas administrativas" y su relación con los principios de "reserva de ley" y "sujeción positiva a la ley" 212
- 52. Un ejemplo: los "cargos específicos" de la ley 26095 .. 215
- 53. Las "relaciones organizativas específicas" y las "relaciones especiales de sujeción" 216
- 54. ¿Competencia legislativa o zona de reserva de la administración? El principio de la "interpretación funcional más conveniente" 220
- 55. La medida de la razonabilidad y proporcionalidad de la carga y el "salto cualitativo" de su naturaleza jurídica 224

CAPÍTULO XL

EL CRÉDITO PÚBLICO

- 56. El subsistema de crédito público 229
- 57. Las operaciones de crédito público y los recursos tributarios. Quid de los "empréstitos forzosos" 233
- 58. El elemento finalidad 239
- 59. Los medios de endeudamiento 245
- 60. Calificación jurídica de las operaciones de crédito público 250
- 61. Clasificación de la deuda pública. Los tratados de protección de inversiones 255
 - a) Deuda interna y deuda externa 255
 - Los tratados de protección de inversiones extranjeras 258
 - b) Deuda directa y deuda indirecta 261
- 62. Intervención del Congreso Nacional. ¿Autorización o aprobación? 263
- 63. La autorización por el Poder Ejecutivo 266
 - a) Tesis de la delegación legislativa 267

- b) Tesis del acto administrativo de aplicación 270
- 64. Órganos competentes 273
- 65. Actuaciones sustanciales 275
 - a) Autorización por parte de la Secretaría de Finanzas 275
 - b) Autorización por el Jefe de Gabinete de Ministros 278
 - c) Opinión del Banco Central de la República Argentina (BCRA) 283
 - d) Formalización de la operación 284
- 66. El endeudamiento de las empresas públicas 284

CAPÍTULO XLI

EL CRÉDITO PÚBLICO (continuación)

La amortización y la reestructuración de la deuda. El incumplimiento

- 67. La extinción "normal" de la deuda pública. La amortización 287
- 68. La reestructuración de la deuda pública 289
- 69. Las operaciones de reestructuración de la deuda pública 294
 - a) Conversión 294
 - b) Consolidación 295
 - c) Renegociación 295
- 70. Las "bases" de la reestructuración de la deuda 297
- 71. Alcances de la reestructuración 299
- 72. El caso de la reestructuración de 2001, denominada "megacanje". La opinión de la Auditoría General de la Nación y del Congreso 301
- 73. La globalidad de la mejora y la razonabilidad de su valoración 307
- 74. El régimen de responsabilidad del artículo 66, LAF .. 310
- 75. La valoración de la reestructuración de la deuda por parte del Congreso de la Nación 316
- 76. Quid de la sanción de nulidad de las operaciones de crédito público. La aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos n° 19549 321
- 77. Acto susceptible de la invalidez 325
- 78. Identificación del vicio 326
- 79. Naturaleza, alcances y efectos de la nulidad. La cuestión de la nulidad relativa 327
- 80. La hipótesis de la nulidad relativa 329
- 81. El saneamiento legislativo 331

82. Procedimiento para la declaración de nulidad. La cuestión de la legitimación. Hipótesis de procedencia del "amparo colectivo" del artículo 43 de la Constitución . 334
83. Falta de pago de la deuda pública 339
84. El "repudio" de la deuda pública 342
85. Repudio y nulidad de la deuda pública. La cuestión de los gobiernos "de facto" 344
86. La "bancarrota" estatal 350

CAPÍTULO XLII

EL INCUMPLIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA

El caso argentino y el sistema internacional

87. El caso del "default" argentino de 2001 355
88. Emergencia, derecho de propiedad y derechos humanos 358
89. La emergencia y las distintas situaciones subjetivas entre las partes 361
90. La situación de emergencia en el derecho argentino y en el "sistema CIADI" 363
91. La jurisprudencia federal frente a la cesación de pagos de 2001 y la consiguiente operación de reestructuración de la deuda 365
92. El "sistema CIADI-BIT" 372
93. La doctrina CIADI sobre la emergencia en el caso argentino 377
94. Los efectos de la emergencia 386
95. La cuestión de los intereses "de riesgo" 391
96. La cuestión de las prerrogativas de derecho público .. 393
97. Quid de la aplicación de la "teoría de la imprevisión" 396
98. La situación de los acreedores por títulos en "default" en el sistema CIADI-BIT 398
99. Los elementos básicos en los acuerdos CIADI y BIT. La jurisdicción CIADI 399
- a) La finalidad del sistema CIADI-BIT: garantía de seguridad jurídica en beneficio del inversor nacional de otro Estado parte 400
- b) El concepto de "inversión" 403
- c) Tratado internacional. Normas aplicables 408
- d) Diferencias de naturaleza jurídica 411
- e) Agotamiento de las instancias locales. Quid de la "cláusula de la nación más favorecida" 413
100. El concepto de "expropiación" 418

101. Trato equivalente o interdicción de la discriminación arbitraria 425
102. La cuestión del cumplimiento del laudo de los tribunales CIADI 429
- a) Las reglas CIADI-BIT 430
- b) La ejecución de sentencias y laudos en el ordenamiento federal argentino 433
- c) El laudo "Enron" (caso CIADI n° ARB/01/3) 436
- d) El caso "Sempra" 444

CAPÍTULO XLIII

NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTO

103. La "Ley" de Presupuesto 449
104. Ley formal y ley material 450
- a) Paul Laband y la distinción clave 451
- b) Georg Jellinek y la fuerza de ley formal 454
105. Aplicación a la institución presupuestaria 460
- a) La tesis de Laband. El presupuesto como acuerdo superior del Estado 460
- b) Jellinek y el presupuesto "acto condición" 470
- c) Un ejemplo práctico: el sistema italiano 472
106. La clasificación "ley formal-ley material" y la doctrina adoptada acerca de las "fuentes del derecho". Las fuentes materiales y el contenido material de las normas 474
107. Las fuentes formales-orgánicas y la jerarquía de las normas 481
108. Norma y "causa" judicial 484
109. Juridicidad y justiciabilidad 488
110. Ley formal, ley material y ley de presupuesto 492
111. Ley de presupuesto y "presupuesto-acto institucional" 495
112. El presupuesto como acto-acuerdo institucional 497
113. El principal efecto jurídico de la ley de presupuesto: la habilitación de la competencia del órgano 499
114. La cuestión de la eficacia jurídica de la ley de presupuesto 503
115. La invalidez del acto afectado por la falta de habilitación presupuestaria. Remisión 505

CAPÍTULO XLIV

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

116. El presupuesto como instrumento central de las finanzas públicas 507

| | | |
|------|---|-----|
| 117. | El gasto público. El presupuesto como insumo administrativo | 509 |
| 118. | El gasto público y la distribución de la riqueza social | 511 |
| 119. | El presupuesto como instrumento de conducción política | 514 |
| 120. | Los orígenes del parlamentarismo y el instituto presupuestario | 515 |
| 121. | Contenido del presupuesto | 524 |
| 122. | Los principios presupuestarios | 526 |
| | a) Principios jurídico-políticos | 527 |
| | 1. Principio de competencia constitucional | 527 |
| | 2. Principio de unidad | 528 |
| | 3. Principio de universalidad o integridad | 529 |
| | 4. Principio de temporalidad o periodicidad: la anualidad presupuestaria | 531 |
| | 5. La caducidad anual de la autorización para gastar y la reconducción del presupuesto | 533 |
| | 6. Principio de especialización | 536 |
| | i. Especialización cualitativa | 536 |
| | ii. Especialización cuantitativa | 537 |
| | iii. Especialización temporal | 537 |
| | 7. Principio de exactitud y claridad | 537 |
| | 8. Principio de responsabilidad política | 538 |
| | b) Principios de carácter económico | 539 |
| | 1. Principio del gasto público subsidiario | 539 |
| | 2. Principio de nivelación presupuestaria | 540 |
| 123. | Quid de los "contenidos extrapresupuestarios" de la ley de presupuesto | 541 |
| 124. | Las clasificaciones presupuestarias | 547 |
| | a) Consideraciones conceptuales | 548 |
| | b) Del sistema de las clasificaciones en particular | 550 |
| | 1. Clasificación válida para todas las transacciones | 551 |
| | 2. Recursos públicos | 551 |
| | 3. Gastos públicos | 552 |
| 125. | Las técnicas presupuestarias | 554 |
| 126. | El presupuesto plurianual y el presupuesto por programas. El presupuesto "de base cero" | 556 |
| | a) El presupuesto por programas | 556 |
| | b) El presupuesto plurianual | 561 |
| | c) El presupuesto de base cero | 563 |

CAPÍTULO XLV

LOS ÓRGANOS Y EL PROCEDIMIENTO
PRESUPUESTARIO

| | | |
|------|--|-----|
| 127. | Procedimiento legislativo. Quid de la exclusividad de la iniciativa ejecutiva | 565 |
| 128. | La interpretación "integrativa" de las normas constitucionales | 567 |
| | a) Primera opción. La "integración absoluta" | 567 |
| | b) Segunda opción. La interpretación integrativa "relativa" | 569 |
| | 1. El papel del Jefe de Gabinete de Ministros | 570 |
| | 2. El "acuerdo" de gabinete | 571 |
| 129. | Conclusiones en el marco de la interpretación "integrativa relativa" | 573 |
| 130. | Situaciones conflictivas | 574 |
| 131. | La "no justiciabilidad" de la actividad institucional | 579 |
| 132. | Los "órganos constitucionales presupuestarios principales" | 580 |
| 133. | Las competencias presupuestarias de nivel ministerial | 583 |
| 134. | Los órganos y procedimientos presupuestarios en la Ley de Administración Financiera | 588 |
| 135. | Los órganos presupuestarios de la LAF. La Oficina Nacional de Presupuesto | 589 |
| 136. | Las "unidades presupuestarias" | 592 |
| 137. | Del proceso presupuestario | 595 |
| 138. | Del proceso de formulación y de aprobación ejecutiva del presupuesto | 596 |
| 139. | La aprobación administrativa y presentación del proyecto de presupuesto | 602 |
| 140. | El procedimiento y aprobación legislativa | 605 |
| 141. | Del procedimiento de ejecución del presupuesto | 606 |
| 142. | Las etapas de la ejecución presupuestaria. Presupuesto de recursos y presupuesto de gastos | 607 |
| 143. | El presupuesto de recursos | 608 |
| | a) Situación de devengado | 608 |
| | b) Percepción | 611 |
| | c) Registro | 611 |
| 144. | Presupuesto de gastos | 612 |
| | a) Distribución administrativa | 612 |
| | b) Asignación periódica | 617 |
| | c) Compromiso | 621 |
| | d) El devengado | 624 |

- e) El "pagado" 626
 f) El registro y evaluación de la gestión presupuestaria 626
 145. El instituto de las "modificaciones presupuestarias". La competencia del Jefe de Gabinete en la materia 628
 146. El "spending power" ejecutivo y el problema de la obligatoriedad de la ejecución del presupuesto 633
 147. Regímenes presupuestarios especiales. Remisión 636
 148. El presupuesto consolidado del sector público 637

PARTE OCTAVA

EL SISTEMA DE CONTROL

CAPÍTULO XLVI

EL CONTROL INTERNO

149. La actividad de control y su clasificación. Remisión .. 643
 150. La estructura sistémica del régimen de control en la LAF. La situación de los funcionarios de línea y políticos 643
 151. El subsistema de control interno. La Sindicatura General de la Nación y su ámbito orgánico de competencia 647
 152. La cuestión de la aplicación del subsistema de control interno al Presidente y al Vicepresidente de la Nación 649
 153. Naturaleza jurídica-organizativa de la SIGEN 651
 154. Organización de la SIGEN. El Síndico General 657
 155. Competencias del Síndico General 661
 156. Los Síndicos Generales Adjuntos 663
 157. Las competencias de la SIGEN 665
 158. Competencias normativas 666
 159. Competencias específicas de control 669
 160. Competencias de requerimiento 673
 161. Competencias de asesoramiento 678
 162. Competencias de fiscalización de las empresas públicas 680
 163. Competencias de información y seguimiento 682
 164. Competencias de administración activa 685
 165. El régimen de "precios testigo". Remisión 686
 166. El sistema SIGEN-Unidades de Auditoría Interna (UAI) 686
 167. Situación orgánica de las UAI 688
 168. El auditor interno (AI) 690
 169. Comparación con la situación organizativa del Cuerpo de Abogados del Estado (CAE) 691
 170. Competencias de las UAI 693
 a) Competencias de control 693

- b) Competencia consultiva 694
 c) Competencia de información 696
 171. El control "intrínseco" 696

CAPÍTULO XLVII

EL CONTROL EXTERNO

172. El control externo: competencia del Congreso de la Nación 699
 173. El control externo "tecnico-funcional" ejercido por el Congreso de la Nación 701
 174. El control externo de la Administración Pública 704
 175. La AGN y su relación con el Congreso Nacional 707
 176. La consideración de la Auditoría General de la Nación como "organización constitucional auxiliar" 708
 177. El estatus constitucional de la AGN. Comparación con la situación de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas 712
 a) Competencias atribuidas al Congreso 713
 b) Competencias atribuidas a la AGN 714
 178. Situación y organización jurídica de la Auditoría General de la Nación 717
 179. La Ley de Administración Financiera y la Constitución nacional. La ley orgánica de la Auditoría General de la Nación 719
 180. La organización de la AGN en la regulación de la LAF y su interpretación a la luz del art. 85, Const. nacional 725
 181. La conducción de la AGN. El Presidente y el Colegio de 7 728
 182. La designación de los auditores generales y el funcionamiento del Colegio de Auditores 729
 183. La jerarquía constitucional del órgano-presidente de la AGN 731
 184. La designación del Presidente de la AGN 732
 185. Hacia una interpretación constitucional de la LAF ... 735
 186. Los auditores generales. El problema de la duración del cargo 737
 187. Las competencias de la Auditoría General de la Nación 742
 188. Ámbito material del control. Remisión 744
 189. La competencia material de la AGN en la LAF 746
 190. Los informes de auditoría 752
 191. Ámbito orgánico de control 753
 192. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas 755
 193. Las experiencias anglosajonas 757

CAPÍTULO XLVIII

LA CUENTA DE PERCEPCIÓN E INVERSIÓN

| | | |
|--------------------------------|---|-----|
| 194. | La cuenta de percepción e inversión. Antecedentes constitucionales comparados | 763 |
| 195. | Naturaleza jurídica de la cuenta de percepción e inversión | 767 |
| 196. | Concepto y requisitos | 770 |
| 197. | Contenido | 773 |
| 198. | Procedimiento de revisión | 777 |
| 199. | Aprobación o rechazo de "la Cuenta". La cuestión de su sanción por ley | 783 |
| 200. | La naturaleza jurídica de la Cuenta de Inversión y el silencio del Congreso | 786 |
| 201. | La Cuenta de Inversión: ¿ley formal? | 790 |
| 202. | La Cuenta de Inversión: ¿acto administrativo o acto institucional? | 792 |
| BIBLIOGRAFÍA | | 797 |
| ÍNDICE DE FALLOS CITADOS | | 805 |