

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)

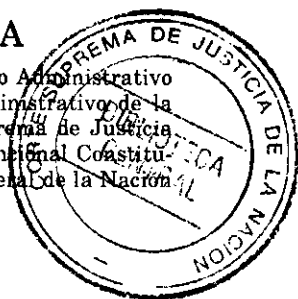
La actividad normativa en ejercicio de la función administrativa

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

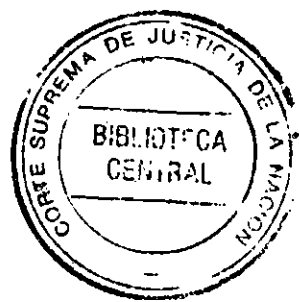
***Organización y función pública.
La Iglesia***

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	106930
ABACO Asociación	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

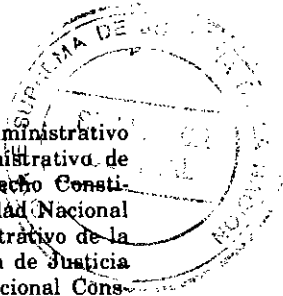
192. La actuación de la Santa Sede en los organismos de la comunidad internacional 938
193. El Estado de la Ciudad del Vaticano 943
194. La "ciudadanía" vaticana 946
195. Naturaleza del Estado de la Ciudad del Vaticano. Su condición para el derecho internacional 948
196. El Estado de la Ciudad del Vaticano 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