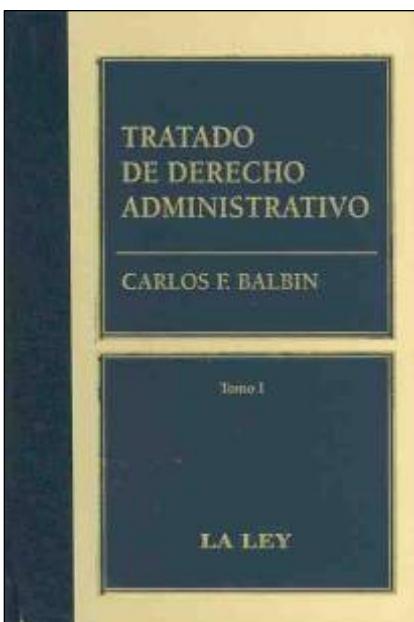


ÍNDICE GENERAL



Prólogo

IX

CAPÍTULO I

LAS BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA GÉNESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Las bases históricas del Derecho Administrativo	1
I.1. El Estado absoluto y el Estado liberal	1
I.2. El desarrollo del principio de división de poderes. El vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. La construcción de dos modelos	8
I.3. El modelo del doble derecho	14
I.4. La evolución de los modelos	17
I.5. El desarrollo del Derecho Administrativo	19
II. Las bases históricas en el modelo argentino	22
III. Las bases actuales del Derecho Administrativo	33
III.1. El Derecho Administrativo y el Estado Social y Democrático de Derecho	33
III.2. El Estado Neoliberal	35
IV. La teoría y justificación del Estado	37

CAPÍTULO II

EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. El principio de división de poderes o separación de funciones	41
II. El principio de división de poderes en el marco constitucional argentino	56
II.1. Las potestades del Poder Legislativo	59
II.1.1. Las competencias materialmente legislativas	59
II.1.2. Las competencias materialmente ejecutivas	60
II.1.3. Las competencias materialmente judiciales	60
II.2. Las potestades del Poder Ejecutivo	61
II.2.1. Las competencias materialmente ejecutivas	61
II.2.2. Las competencias materialmente legislativas	62
II.2.3. Las competencias materialmente judiciales	62
II.3. Las potestades del Poder Judicial	62
II.3.1. Las competencias materialmente judiciales	62
II.3.2. Las competencias materialmente legislativas	63
II.3.3. Las competencias materialmente ejecutivas	63
II.4. Las potestades del Ministerio Público	63
II.4.1. Las competencias materialmente judiciales	63
II.4.2. Las competencias materialmente legislativas	64
II.4.3. Las competencias materialmente ejecutivas	64
II.5. Conclusiones	64
II.6. Los casos más controvertidos y problemáticos del principio de división de poderes	66
II.6.1. El control judicial sobre los otros poderes del Estado. El caso particular del control judicial de las leyes, los actos políticos, la discrecionalidad de los poderes políticos y el control objetivo de legalidad	67
II.6.2. El caso de los tribunales administrativos. El ejercicio de facultades judiciales por el Poder Ejecutivo	81
II.6.3. El caso particular de los actos legislativos del Poder Ejecutivo	87
II.6.4. El caso de la inaplicabilidad de la ley inválida por parte del Ejecutivo	88
II.6.5. El caso de las leyes singulares y de leyes de intromisión en las decisiones de los jueces. La aplicación de los actos y leyes declaradas nulas por los jueces	88

III. Los nuevos trazos del principio de división de poderes	90
IV. Los principios instrumentales de la división de poderes	93
IV.1. El principio de legalidad. La habilitación legal del Poder Ejecutivo. La sujeción del Poder Ejecutivo a las leyes	93
IV.2. El principio de legalidad en el ámbito de la regulación. La reserva legal	98
IV.3. La reserva del bloque legislativo	107
IV.4. La zona de reserva de los otros poderes. Su existencia y alcance	108
IV.5. La zona de reserva del Poder Ejecutivo	110
V. El principio constitucional de los derechos fundamentales. El otro pilar básico	112
V.1. El principio de autonomía de las personas	114
V.2. El reconocimiento de los derechos civiles y políticos	115
V.3. El reconocimiento de los derechos sociales. Los nuevos derechos	117
V.4. El reconocimiento normativo de los derechos en nuestro país	121
V.5. La exigibilidad de los derechos. En particular el caso de los derechos sociales. El carácter operativo. La interdependencia de los derechos. El carácter justiciable de los derechos sociales. Las conductas estatales mínimas, progresivas, permanentes y no regresivas	128
V.6. El reconocimiento judicial de los derechos sociales y los nuevos derechos en nuestro país	146
V.7. Conclusiones	162
VI. Los otros principios constitucionales	162
VII. El nuevo paradigma del Derecho Administrativo	169

CAPÍTULO III EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Hacia una aproximación del concepto de Derecho Administrativo	175
I.1. Introducción	175
I.2. Las funciones estatales	180
I.3. Las funciones estatales según el criterio objetivo	184
I.4. Las funciones estatales según el criterio subjetivo	191
I.5. Las funciones estatales según otros criterios. Los criterios mixtos	194
I.6. El procedimiento como criterio para definir el concepto de función estatal	202
I.7. El postulado de la homogeneidad del objeto y el uso de un criterio uniforme de análisis	204
I.8. Las funciones estatales administrativas. Alcance y consecuencias jurídicas. El carácter instrumental	206
I.9. Las ventajas y desventajas de los diferentes criterios	209
I.10. El alcance relativo del problema a resolver y su importancia cada vez menor	216
I.11. El criterio más razonable	220
I.12. Las críticas más relevantes con respecto al criterio subjetivo. Su relatividad	225
I.13. ¿Cuál es el criterio en el sistema jurídico positivo de nuestro país?	226
I.13.1. El régimen del procedimiento administrativo	227
I.13.2. Las contrataciones del Estado	229
I.13.3. El régimen de personal estatal	231
I.13.4. Conclusión	233
I.14. ¿Qué sucede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? La normativa local. El criterio mixto	234
I.15. ¿Cómo los jueces interpretaron el concepto de funciones administrativas?	240
I.15.1. El ejercicio de facultades materialmente judiciales por el Poder Ejecutivo. El caso de los Tribunales Administrativos	241
I.15.2. El ejercicio de facultades materialmente administrativas del Poder Judicial	250
Caso: "Rojas, Jorge c. Corte Suprema de Justicia de la Nación"	250
Caso: "A.H.F. c. Gobierno Nacional"	251
Caso: "Villar de Puenzo, Leticia c. Provincia de Buenos Aires"	254
Caso: "Narvaiz, Pedro Pablo c. Corte Suprema de Justicia de la Nación"	257

Caso: "Rodríguez Várela, Florencio c. Corte Suprema de Justicia de la Nación"	259
Caso: "Amoedo, Fernando s/recurso jerárquico c. acuerdo 1 /97 de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba"	262
Caso: "Carmas SRLy otro c. Poder Judicial de la Nación"	263
Caso: "Facciuto, Ornar y otros c. Ministerio de Justicia"	264
Caso: "Charpin, Osvaldo"	265
I.15.3. El ejercicio de facultades materialmente legislativas del Poder Judicial	265
I.15.4. El ejercicio de facultades materialmente administrativas del Poder Legislativo	266
Caso: "Martín, Gustavo c. Provincia de Buenos Aires"	266
Caso: "Bussi, Antonio Domingo c. Estado Nacional (Congreso de la Nación)"	267
I.15.5. Conclusión	268
II. El concepto de Derecho Administrativo	269

CAPÍTULO IV LOS CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Los caracteres clásicos del derecho administrativo	277
I.1. El equilibrio entre los privilegios estatales y los derechos de las personas	277
I.2. El Derecho Administrativo como derecho autónomo. La relación entre el Derecho Administrativo y otras ramas del Derecho. Los casos más relevantes. El Derecho Laboral y el Derecho Penal	282
I.3. El Derecho Administrativo como derecho local	284
II. El Derecho Administrativo como instrumento jurídico necesario de ejecución de políticas públicas. Su relación con la historia política e institucional del país	292
III. Los mayores déficits de la dogmática jurídica en el ámbito del Derecho Administrativo	294
III.1. La relevancia del Derecho Constitucional en el ámbito de nuestra materia. Un postulado jurídicamente obvio y, a veces, ignorado	294
III.2. La interpretación de la ley administrativa. Lagunas y ambigüedades. Aplicación directa, subsidiaria o analógica del Derecho Privado ante el caso administrativo no previsto. La integración entre el Derecho Administrativo y Privado. Contradicciones normativas: principio de ley superior, especial y posterior	299
III.3. El concepto de interés público	319
IV. La práctica administrativa y su disociación con el Derecho Administrativo vigente. Un caso típico de anomia por incumplimiento y no por ausencia de ley	327
IV.1. Las contrataciones del Estado	330
IV.2. Las cuentas de inversión del presupuesto	331
V. La profusión de normas y el estado de confusión	332
VI. De la huida al éxodo del Derecho Administrativo	339
VI.1. La deslegalización de la actividad estatal	339
VI.2. El modelo de Derecho Privado y la consecuente exclusión del Derecho Administrativo	339
VI.3. La desaparición de los controles estatales	341
VI.3.1. Los fondos reservados	342
VI.3.2. Los fondos fiduciarios	345
VI.3.3. Los fondos especiales	350
VI.3.4. El superávit presupuestario	353
VI.3.5. Los recursos fuera del presupuesto	353
VII. El Derecho Administrativo comunitario y global	356
VIII. La codificación en el Derecho Administrativo.	362
IX. ¿Hacia dónde va el Derecho Administrativo? El desafío del Derecho Administrativo actual	363
IX.1. La participación de las personas en la Administración Pública. Principio y técnicas	367
IX.2. La transparencia en el sector público	376

IX.3. La eficiencia estatal. La informatización en el ámbito administrativo. El expediente digital. La firma digital	380
IX.4. El nuevo Derecho Administrativo como mixtura del Derecho Público y Privado	383

CAPÍTULO V LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Introducción	387
I.1. Los pilares centrales del modelo jurídico	392
I.2. Los conflictos entre los subsistemas federal y provincial. Las competencias por materias entre subsistemas	392
I.3. Los conflictos entre subsistemas provinciales. La territorialidad	395
I.4. El conflicto en el subsistema federal. La jerarquía entre las fuentes. El caso especial de las competencias por materias o procedimiento	395
II. Los principios generales	399
II.1. Los principios generales del Derecho	399
II.2. Los principios del Derecho Administrativo	405
III. La Constitución	421
III.1. La interpretación del texto constitucional	423
III.2. El sistema democrático y su justificación como técnica de interpretación constitucional	429
IV. Los Tratados Internacionales	438
IV.1. Los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos	439
IV.2. Los Tratados sin rango constitucional	451
IV.3. El caso del CIADI	454
IV.4. Los Tratados de integración	465
IV.5. El caso del MERCOSUR	468
V. La ley y el reglamento	474
V.1. ¿Qué es la ley?	474
V.2. ¿Qué es el reglamento?	481
V.3. La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo	484
V.4. Los tipos de reglamentos	492
V.5. Los reglamentos autónomos. La zona de reserva de la Administración	493
V.6. Los reglamentos internos	502
V.7. Los reglamentos de ejecución	504
V.8. Los reglamentos delegados	522
V.8.1. La práctica de los decretos delegados antes de la reforma constitucional.	524
V.8.2. El criterio de los jueces sobre los reglamentos delegados antes de 1994	526
Caso: "M. A. Delfino y Cía. c. Gobierno Nacional"	530
Caso: "Arpemar S.A.P.C. e I. y otros s/infracción a la ley 19.359"	537
Caso: "Cocchia, Jorge Daniel c. Estado Nacional s/acción de amparo"	540
V.8.3. El nuevo marco normativo de los decretos delegados	547
V.8.4. El principio sobre delegación legislativa	552
V.8.5. Los conceptos jurídicos de administración y emergencias públicas	564
V.8.6. Las bases de la delegación	583
V.8.7. El plazo de la delegación	589
V.8.8. La delegación en los órganos inferiores	596
V.8.9. El trámite constitucional	606
V.8.10. Los efectos ante el incumplimiento de los requisitos constitucionales	616
V.8.11. El criterio jurisprudencial	620
Caso: "Provincia de San Luis c. Estado Nacional"	622
Caso: "Selcro S.A. c. Jefatura de Gabinete de Ministros"	624
Caso: "Comisión Nacional de Valores c. Terrabusi"	626
Caso: "Mexicana de Aviación S.A. c. PEN - Ministerio de Defensa s/amparo"	628
Caso: "Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c. Estado Nacional"	632

V.8.12. Las delegaciones previas a la reforma constitucional	637
V.9. Los decretos de necesidad y urgencia	640
V.9.1. La práctica de los decretos de necesidad y urgencia antes de la reforma constitucional	642
V.9.2. El criterio de los jueces sobre los decretos de necesidad antes de 1994	645
V.9.3. El nuevo marco normativo de los decretos de necesidad y urgencia	648
V.9.4. El principio sobre los decretos de necesidad y urgencia. Los requisitos constitucionales	652
V.9.5. Las materias excluidas	669
V.9.6. El órgano competente	677
V.9.7. El procedimiento constitucional	682
V.9.8. La Comisión Permanente	685
V.9.9. El trámite ante las Cámaras del Congreso	692
V.9.10. El modo de expresión de la voluntad del Congreso	695
V.9.11. El plazo del trámite ante el Congreso	702
V.9.12. Los efectos del pronunciamiento del Congreso	703
V.9.13. El control judicial	709
Caso: "Video Club Dreams"	709
Caso: "Rodríguez"	715
Caso: "Della Blanca"	720
Caso: "Verrocchi"	721
Caso: "Guida"	725
Caso: "Risolía de Ocampo"	728
Caso: "Leguizamón Romero"	731
Caso: "Consumidores Argentinos"	733
V.10. El nuevo régimen de los decretos legislativos a la luz de la práctica institucional	739
VI. Las otras normas	750
VII. La jurisprudencia como fuente	751
VIII. La doctrina	754
IX. La costumbre	755
X. Las fuentes en el Derecho Público de la Ciudad de Buenos Aires	758
X.1. Los principios básicos de la Constitución local	758
X.2. Las leyes. Clasificación de las leyes. Procedimientos y mayorías especiales	760
X.3. La potestad reglamentaria según el texto constitucional	761
X.4. La jurisprudencia	762

CAPÍTULO VI

EL EJERCICIO DISCRECIONAL O REGLADO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

I. El principio de división de poderes en este contexto	765
II. Las funciones estatales. La función administrativa en este marco	770
III. El vínculo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo	773
III.1. El principio de legalidad	774
III.2. Las potestades discretionales y regladas	776
III.3. El concepto mixto. El acto estatal como mixtura de aspectos reglados y discretionales	782
IV. El criterio de potestades regladas o discretionales según el desarrollo de las reglas	791
IV.1. El concepto de reglas: su redefinición	791
IV.2. La interpretación del derecho y el ejercicio de las potestades discretionales	795
IV.3. El sentido de la distinción entre las potestades regladas y discretionales	799
V. El contenido de la discrecionalidad estatal	799
V.1. Los elementos del acto estatal. ¿Elementos reglados o discretionales?	799
V.2. El alcance de la discrecionalidad estatal. Oportunidad, mérito o conveniencia	802

V.3. Las reglas inespecíficas. El bloque jurídico. Los principios generales del derecho	805
V.4. La obligatoriedad de la motivación de la decisión estatal discrecional	809
V.5. Los conceptos excluidos de la discrecionalidad estatal. Los conceptos jurídicos indeterminados. La discrecionalidad técnica. Su relatividad	813
VI. El control judicial de la discrecionalidad estatal	822
VI.1. El alcance del control judicial	823
VI.2. El caso de la sustitución de los actos estatales por el juez	828
VI.3. La intervención judicial en el diseño de las políticas públicas	829
VI.4. El control judicial de las cuestiones de hecho y de los aspectos técnicos. Análisis de casos judiciales	835
Caso: "López de Reyes"	835
Caso: "Ojeda"	837
Caso: "Centro Motor Gas".	839
VI.5. El control judicial de los actos discrecionales. Análisis de casos judiciales	840
Caso: "Industria Maderera Lanín S.R.L."	840
Caso: "Almirón"	841
Caso: "Leiva"	843
Caso: "Comunidad Homosexual Argentina"	844
Caso: "Astilleros Alianza S.A."	847
Caso: "Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos"	848
Caso: "Emisiones Platenses S.A."	850
Caso: "Sola"	851
Caso: "Schnaiderman"	853
Caso: "ALITT"	854
Caso: "Editorial Río Negro S.A. c. Provincia de Neuquén"	856
VI.6. Análisis crítico de los antecedentes judiciales	857