



## ÍNDICE GENERAL

### CAPÍTULO VII LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. Introducción	1
II. Breve reseña del fenómeno histórico de la personificación del Estado	2
II.1. Las consecuencias de la personificación estatal	6
II.2. El reconocimiento del Estado como persona jurídica en los textos normativos	6
III. Breve reseña del fenómeno de la imputación	9
III.1. La teoría del mandato o representación	11
III.2. La teoría del órgano	20
IV. El modo de reconocimiento de las potestades públicas.	
La competencia estatal. Concepto	24
IV.1. Las competencias expresas	29
IV.2. Las competencias implícitas	30
Caso: "Peso"	33
Caso "Multicambio"	34
Caso: "Sciammarella"	36
Conclusión	36
IV.3. La teoría de la especialidad	38
Caso: "Marenco"	44
Caso: "Ángel Estrada"	45
IV.4. Las cláusulas generales de apoderamiento	48
IV.5. El criterio propuesto	49
V. Los tipos de competencia	50
VI. Los conflictos de competencias	53
VII. Breve distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas. Otro criterio: personas jurídicas públicas estatales y no estatales	55
VIII. Los modelos de organización estatal	63
IX. El modelo básico en nuestro país	65
X. La distinción entre Gobierno y Administración	67
XI. El desarrollo del modelo. Las estructuras estatales	68
XII. Los órganos estatales	71
XII.1. El concepto de órgano	71
XII.2. Los tipos de órganos	73
XII.3. ¿Cuál es el poder competente para crear órganos estatales?	74
XII.4. La relación entre los órganos estatales. La jerarquía, la dirección, la coordinación y la cooperación	76
XIII. Los entes estatales	87
XIII.1. El concepto de ente	87
XIII.2. ¿Cuál es el poder competente para crear entes estatales?	89
XIII.3. La relación entre los entes estatales	91
XIV. Las técnicas de distribución de competencias. Desconcentración y descentralización	94
XV. Las técnicas de redistribución de competencias. Delegación y avocación.	98
XVI. El análisis de los órganos constitucionales en particular. El órgano Presidente, el órgano Jefe de Gabinete y el órgano Ministro	107
XVI.1. El órgano Presidente	107
XVI.2. El órgano Jefe de Gabinete de ministros	117
XVI.3. La relación entre el Presidente y el Jefe de Gabinete de ministros	121
XVI.4. El órgano Ministro. La relación entre el Jefe de Gabinete y los Ministros	127
XVI.5. El acuerdo general de Ministros	130
XVII. Los entes descentralizados autárquicos. La crisis del modelo clásico	130

XVIII. Los casos atípicos	134
XVIII.1. El ANSES	134
XVIII.2. El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)	136
XVIII.3. LOS fondos fiduciarios	137
XIX. Una nueva construcción dogmática sobre los entes descentralizados.	138
XIX.1. Los entes autónomos en el modelo norteamericano	139
XIX.2. Los entes autónomos en el modelo europeo	146
XX. El nuevo modelo de los entes descentralizados. Los entes autónomos	150
XX.1. Los antecedentes históricos	153
XX.2. Los aspectos más relevantes de los entes autónomos. Las potestades legislativas	155
XX.3. Las potestades reglamentarias de los entes	162
XX.4. Otros aspectos de los entes autónomos	173
XXI. El análisis de casos puntuales de entes autónomos	175
XXI.1. Las Provincias	175
XXI.2. Los municipios	179
Caso: "Rivadear"	179
Caso: "Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe"	183
Caso: "Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del decreto 9111/1978"	186
XXI.3. El caso de la Ciudad de Buenos Aires	192
XXI.4. Las Universidades Públicas	199
Caso: "Universidad de Buenos Aires c. Estado Nacional s/inconstitucionalidad del decreto"	202
XXI.5. El Banco Central	211
XXII. Los entes descentralizados con fines industriales o comerciales	212
XXII.1. El desarrollo histórico. Los regímenes vigentes	212
XXII.2. Las nuevas sociedades del Estado	218
XXII.3. Un cambio de rumbo: las sociedades anónimas de propiedad del Estado.	
Conclusiones	220
1. El caso Nucleoeléctrica Argentina S.A.	222
2. El caso Polo Tecnológico Constituyentes S.A	222
3. El caso de los Bancos Bisel, Suquía y de Entre Ríos	223
4. El caso Líneas Aéreas Federales	224
5. El caso Servicio Oficial de Correo	225
6. El caso ENARSA	226
7. El caso AR-SAT	229
8. El caso Agua y Saneamientos Argentinos	230
9. El caso Aerolíneas Argentinas	231
Conclusiones	232
XXII.4. La participación del Estado en las sociedades anónimas	242
1. El caso Aeropuertos Argentina 2000	243
2. El caso del Anses	243
XXII.5. Los casos atípicos	244
1. El caso Transporte Metropolitano y Belgrano Cargas	244
2. El caso YCRT	246
3. El caso Thales	246
4. El caso de Lockheed	247
XXIII. La reforma del Estado y su incidencia en el campo de la organización estatal	247
XXIV. Los trazos del nuevo modelo de organización estatal. Los entes autónomos y las áreas metropolitanas	255
XXV. Los lineamientos básicos de la organización administrativa en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	260

## **CAPÍTULO VIII EL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO**

I. Introducción	265
II. Cuestiones previas en el ámbito del empleo público	267
II.1. Consideraciones previas	267
II.2. El carácter reglamentario o contractual del vínculo	268
III. Los regímenes de empleo público	270
III.1. El régimen marco de empleo público	270
III.2. Los convenios colectivos de trabajo	278
III.3. La Ley de Contrato de Trabajo	283
III.4. El decreto 2345/08	285
III.5. Los estatutos especiales	287
IV. El derecho a la estabilidad en la relación de empleo público. Otros derechos y obligaciones	287
V. La relación entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo en el empleo público	299
VI. Los déficits del empleo público en nuestro país	306
VI.1. La falta de planificación de políticas públicas	306
VI.2. El problema del ingreso y ascenso	306
VI.3. Las contrataciones temporarias	309
VI.4. Los sistemas de perfeccionamiento	314
VII. La responsabilidad de los agentes públicos. La responsabilidad penal, civil y administrativa	318

## **CAPÍTULO IX EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

I. Introducción	323
II. El control de legalidad y oportunidad de las conductas estatales	324
II.1. Introducción	324
II.2. El Defensor del Pueblo de la Nación	324
III. El modelo de control estatal básico sobre los aspectos legales, económicos, financieros y de gestión del Estado	326
III.1. El control externo	327
III.1.1. Las diferencias entre los modelos de control. Tribunales de Cuentas y Auditorías. El caso argentino	327
III.1.2. Aspectos puntuales de la Auditoría General de la Nación (Ley 24.156)	336
(A) El plan de acción de la AGN	336
(B) El control de la AGN	337
(C) La potestad reglamentaria de la AGN	337
(D) El carácter autónomo de la AGN	337
III.2. El control interno. La Sindicatura General de la Nación	338
IV. El control de los agentes públicos por comisión de delitos o irregularidades en el ejercicio de sus funciones	341
IV.1. El órgano superior con poder sancionador	341
IV.2. La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas	342
IV.3. La Oficina Anticorrupción	345
IV.4 La Ley de Ética Pública	347

## **CAPÍTULO X LA ACTIVIDAD ESTATAL DE INTERVENCIÓN**

I. Las actividades estatales de intervención. Los conceptos clásicos: el poder de policía, el servicio público y el fomento. Su entrecruzamiento	353
II. Regulación estatal, servicio público y fomento: su régimen constitucional	360

**Capítulo XI**  
**LA ACTIVIDAD INTERVENTORA ESTATAL RESTRICTIVA DE DERECHOS.**  
**EL PODER DE REGULACIÓN**

I. Introducción. Evolución histórica. Desarrollo conceptual	365
II. La actividad estatal de regulación. El poder de policía. Su fundamento	375
III. El Poder de policía. Su dispersión entre los poderes estatales.	380
IV. Las competencias concurrentes del Estado nacional y las provincias	382
V. El conflicto entre el poder de policía local y federal	385
VI. Los derechos alcanzados y su relación con el mayor o menor poder de regulación estatal	392
VII. Los límites del poder estatal de regulación	400
VIII. Los deberes: cargas y obligaciones	403
IX. El criterio judicial	404
X. Los medios de policía en tiempos de normalidad	405
X.1. Las regulaciones. Prohibiciones temporales y reducciones materiales. Las órdenes	405
X.2. Las restricciones sobre la propiedad privada	409
X.3. Las servidumbres	414
X.4. La ocupación temporánea	417
X.5. La expropiación	419
X.5.1. El concepto	419
X.5.2. Los sujetos	421
X.5.3. El objeto	422
X.5.4. La causa y el fin	423
X.5.5. El procedimiento	425
a) La declaración de utilidad pública	425
b) El acuerdo entre las partes	425
c) La determinación del precio	427
d) El proceso judicial en caso de desacuerdo entre las partes	433
e) La expropiación irregular o inversa	436
X.6. Las sanciones administrativas	437
X.6.1. La distinción entre delitos e infracciones	442
X.6.2. El poder competente para la regulación y aplicación de las sanciones administrativas	449
X.6.3. Los principios sustanciales aplicables. La legalidad. La tipicidad. La irretroactividad. La presunción de inocencia. La culpabilidad. El non bis in idem. La igualdad. La razonabilidad	455
X.6.4. Los sujetos responsables y las partes	480
X.6.5. La prescripción de las infracciones y sanciones	481
X.6.6. El procedimiento sancionador. Los derechos y garantías de las personas	482
X.6.7. Las sanciones en el marco de las relaciones especiales entre el Estado y particulares	489
X.7. La coacción estatal. El uso de la fuerza pública. El decomiso	490
XI. Las excepciones al poder de policía estatal. Las vías de escape	491
XI.1. Las técnicas de habilitación	491
XI.2. La desregulación	499
XII. El poder de policía en situaciones de emergencia. Definición de emergencia	506
XII.1. El criterio judicial. El concepto de emergencia en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	506
XII.2. Un caso paradigmático: el precedente "Longobardi"	527
XII.3. Conclusión sobre el concepto de emergencia pública	536
XII.4. Los períodos de emergencia en la historia de nuestro país. Las leyes de emergencia. Los medios estatales	540
XII.4.1. Las leyes y decretos sobre emergencia	541
XII.4.2. Emergencia, poder de policía y contratos estatales	561

XII.4.3. Emergencia, poder de policía y empleo público	563
XII.4.4. Emergencia, poder de policía y procesos judiciales contra el Estado	566
XII.4.5. Emergencia, poder de policía y derechos patrimoniales de los particulares	568
XII.5. ¿Puede el juez controlar el estado de emergencia?	570
XII.6. El control judicial de las medidas estatales	577
XII.6.1. ¿Hacia dónde va la jurisprudencia de la Corte?	596
XIII. Los estados de excepción	597
XIV. El poder de ordenación y regulación en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	599

## CAPÍTULO XII LA INTERVENCIÓN ESTATAL A FAVOR DE LOS PARTICULARRES. EL SERVICIO PÚBLICO

I. Las distinciones entre el poder estatal de regulación y los servicios estatales	605
II. Las funciones estatales. Los servicios sociales y los servicios públicos	609
III. El desarrollo histórico del concepto de servicio público. Los elementos constitutivos. Su crisis. Su rescate: el reconocimiento normativo	612
IV. Los fundamentos del servicio público. <i>Publicatio</i> . Monopolio. <i>Public Utilities</i> . Servicios de interés general. Su relatividad	621
V. El servicio público entre el contenido legal o esencial. Las bases de su reconstrucción en términos dogmáticos	634
VI. El concepto de servicio público. Sus elementos más relevantes	637
VI.1. La responsabilidad del Estado por la prestación del servicio	641
VI.2. La prestación en condiciones de competitividad y excepcionalmente en situaciones de monopolio u oligopolio	643
VI.3. El carácter retributivo del servicio	648
VI.4. La obligatoriedad de las prestaciones	649
VI.5. El reconocimiento por parte del Legislador de los derechos instrumentales y del servicio como público	650
VII. El reconocimiento de las prerrogativas estatales en el marco del servicio público	651
VIII. El régimen jurídico del servicio público	658
IX. Los caracteres del servicio público	661
X. La clasificación de los servicios públicos	664
XI. El órgano competente para crear, regular, explotar y extinguir el servicio	668
XII. La gestión del servicio público	671
XII.1. La gestión estatal y mixta	672
XII.2. Las privatizaciones	679
XII.3. El proceso de reestatización. Un final anunciado	685
XIII. Los marcos de regulación. El control de los servicios públicos privatizados	692
XIII.1. El marco de regulación	693
XIII.2. Los entes reguladores	710
XIII.2.1. El concepto. Su creación. Estructura y organización	710
XIII.2.2. Los objetivos. El régimen jurídico. Los recursos	718
XIII.2.3. Las competencias: las funciones legislativas, judiciales y administrativas. El regreso del criterio subjetivo	719
XIII.2.4. El régimen sancionador	731
XIII.2.5. La impugnación en sede administrativa de los actos del ente. El agotamiento de las vías administrativas	734
XIII.2.6. El control político-institucional y judicial de los entes	739
(A) La legitimación activa	740
(B) El procedimiento de impugnación judicial	745
(C) El alcance del control judicial	754
XIV. Las concesiones de los servicios públicos	757
XIV.1. Concepto. Régimen general	757
XIV.2. El régimen jurídico específico	765
XIV.3. Las tarifas públicas. Las tarifas sociales	769

XIV.4. Los subsidios. Los fondos fiduciarios	790
(1) Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)	791
(2) Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas	792
(3) Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas Licuado de Petróleo (GLP)	793
(4) Fondo Fiduciario de Energías Renovables	794
XIV.5. Los cargos específicos	795
XIV.6. La renegociación de los contratos de privatización de los servicios públicos. La intervención del Congreso. El silencio del Congreso como convalidación de las renegociaciones contractuales	797
XIV.6.1.La UNIREN	802
XV. La situación del usuario. La protección de sus derechos	808
XV.1. El régimen jurídico de protección legal. Los tratados internacionales, la Constitución y los marcos reguladores	810
XV.2. La Ley de Defensa del Usuario y Consumidor, Ley de Defensa de la Competencia y Ley de Lealtad Comercial. Su interpretación armónica	812
XV.3. El régimen de participación	827
XVI. Los servicios estatales en la Ciudad de Buenos Aires	833

### **Capítulo XIII LA INTERVENCIÓN ESTATAL A FAVOR DE LOS PARTICULARS. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO**

I. Las actividades de fomento. Su delimitación. La multiplicidad de técnicas y regímenes. La dificultad de su sistematización	841
II. Los conceptos básicos. El régimen jurídico básico. La distorsión de la competencia	853
III. El carácter del vínculo entre las partes	861
IV. La distribución de competencias en el ámbito de la actividad de intervención estatal	862
V. El vínculo entre los subsidios y los fondos fiduciarios	863
VI. Breve mención de otros regímenes especiales	866
VI.1. Los subsidios a favor de las empresas prestatarias de servicios públicos y otros servicios	866
VI.1.1. Transporte Automotor de Pasajeros	866
VI.1.2. Transporte aerocomercial.	868
VI.1.3. Transporte ferrocarril de cargas y pasajeros	868
VI.1.4. Bancos y entidades financieras	869
VI.1.5. Concesionarios viales	870
VI.2. Los regímenes de promoción industrial	870
VI.3. Otros subsidios	871

### **CAPÍTULO XIV LOS BIENES DEL DOMINIO ESTATAL**

I. El concepto. Los bienes del dominio privado	873
II. La afectación y desafectación	879
III. Los caracteres y privilegios	882
IV. La relación entre el trámite de ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado y el carácter inembargable de los bienes estatales. ¿Cómo resolver este conflicto?	886
V. Los Poderes competentes para su regulación. Estado federal, provincias y municipios	888
VI. El uso de los bienes del dominio público	890