1ER PARCIAL DCHO. ADMINISTRATIVO

# Las bases del Derecho Administrativo

El sentido del Derecho Administrativo es la limitación al poder estatal desde el derecho, el equilibrio entre el poder del Estado y los derechos de las personas en el contexto del Estado liberal del derecho.

El Estado de derecho logró encuadrar al Estado en el mundo jurídico utilizando al derecho administrativo.

Se incluyen dos postulados al respecto:
- Por un lado, el reconocimiento jurídico del poder estatal y sus privilegios;
- Y por otro, el límite a ese poder.

*El derecho administrativo nace como un conjunto sistemático de privilegios y límites estatales apoyándose en el reconocimiento de los derechos individuales.*

**El desarrollo del Principio de División de Poderes**

Surgen dos modelos institucionales:

* *Modelo anglosajón:* El principio no impide el control judicial sobre el gobierno y sus decisiones.
* *Modelo continental europeo:* El PJ no puede revisar las actividades del PE porque si así fuese, se desconocería el ppio de división de poderes ya que aquel estaría inmiscuyéndose en el ámbito propio de éste.

El derecho administrativo comenzó a construirse como el conjunto de herramientas o técnicas de exclusión del control judicial sobre el PE. *Fue concebido comouna serie de privilegios del PE especialmente frente al PJ*.

**El desarrollo del Derecho Administrativo**

Debe asentarse sobre los siguientes pilares teóricos:

1. Reconocimiento de derechos fundamentales.;
2. Sistema de gobierno (presidencialista, parlamentario o mixto);
3. Control judicial o por tribunales administrativos de las conductas del PE;
4. Existencia de uno o dos subsistemas;
5. Modelo de Administración Pública; y
6. Distinción entre gobierno y administración.

## Marco constitucional del Derecho Administrativo

Es necesario dividir el poder con el propósito de controlar su ejercicio y garantizar así los derechos de las personas, ya que éste tiende a concentrarse y desbordarse en un perjuicio del ámbito de libertad y autonomía de los individuos.

*Racionalización del poder* 🡪 Atribuye competencias materiales homogéneas en el ámbito específico de poderes especializados.

Hay tres funciones estatales:

1. Legislar.
2. Ejecutar.
3. Juzgar.

Cualquiera de los poderes no sólo ejerce las funciones propias y específicas, sino también las otras competencias materiales estatales. Estas competencias ajenas son con carácter complementario de las propias; o en casos de excepción y con el propósito de reequilibrar el poder.

**¿Puede el PE ejercer funciones materialmente legislativas?
Sí, pero con carácter concurrente con el ejercicio de sus competencias materialmente propias y subordinándolo a las leyes; o con alcance excepcional.
EJ: Reglamentos.**

**¿Puede el PE ejercer funciones materialmente judiciales?
Sí, siempre que sea con carácter excepcional y pueda someterse a revisión por parte del PJ.
EJ: Tribunales administrativos.**

***Definición del Principio de División de Poderes:*** *Cada poder conserva un núcleo de competencias que está compuesto esencialmente por las potestades materialmente propias y originarias, y otras materialmente ajenas o extrañas que revisten carácter complementario o excepcional.*

Las facultades excepcionales más allá de su contenido material, son un reaseguro del sistema ya que el modelo rígido es reemplazado por otro más flexible.

**Competencias materialmente legislativas el PE**

*Por razones de concurrencia:* Decretos internos y reglamentarios.
*Por razones de excepción:* D.N.U.’s y decretos delegados.

**Competencias materialmente jurisdiccionales del PE**

*Por razones de excepción:* Mediante los tribunales administrativos sin perjuicio del control judicial posterior y SUFICIENTE.

**LEGALIDAD Y RESERVA LEGAL**

* *Legalidad*Las cuestiones relevantes en el orden institucional sólo pueden ser reguladas por el Congreso. El mandato legislativo no puede desconocer los principios y reglas constitucionales.
Establece que el PE está sometido a la ley. Debe relacionarse con las leyes por medio de criterios de sujeción y subordinación, no en términos igualitarios.
La ley debe necesariamente regular ciertas materias y el PE debe someterse a aquella.
ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN:
**Artículo 14.-** Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.
**Artículo 75.-** Corresponde al Congreso:
**32.** Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.
* *Reserva legal*El poder de regulación del núcleo de las situaciones jurídicas es propio del Congreso y le está reservado a él. El PE no puede inmiscuirse en ese terreno ni avasallar las competencias regulatorias del legislador, aun cuando este no hubiese ejercido dicho poder.
ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN:
**Artículo 76.-** Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.
La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.
**Artículo 99.-** El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:
**3.** Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.
El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.
Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.
El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

**Tribunales administrativos**

La Constitución prohíbe el ejercicio de funciones judiciales al PE, pero no el desarrollo de funciones jurisdiccionales, según lo que expresa el **artículo 109:** “En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.”.

La función *jurisdiccional* es aquella que resuelve los conflictos entre sujetos. Y la *judicial* conduce a la resolución de controversias entre partes por un órgano imparcial y con carácter definitivo.
El art. 109 citado, sólo prohíbe al PE juzgar conflictos judiciales.

*CONSTITUCIONALIDAD* 🡪 En el antecedente “Angel Estrada” (2005), la Corte restringió la interpretación sobre el alcance de las potestades jurisdiccionales del PE. Éste debe hacerse con carácter RESTRICTIVO. Entonces, puede ejercer funciones jurisdiccionales siempre que el órgano haya sido creado por ley; revista carácter imparcial e independiente; el objetivo económico-político tenido en cuenta sea razonable; y las decisiones estén sujetas a control judicial AMPLIO y SUFICIENTE.

## Funciones estatales

**Funciones legislativas:** Dictado de *normas de carácter general, abstracto y obligatorio* con el objeto de reconocer y garantizar derechos y ordenar y regular las conductas de las personas.

**Funciones judiciales:** *Definir controversias con fuerza de verdad legal*, de modo concluyente t por aplicación de principios y reglas jurídicas.

**Funciones administrativas:** *Son el conjunto de actividades que satisfacen de modo directo, concreto y particular a los intereses colectivos, y otras actividades que no estén comprendidas en los conceptos objetivos de funciones legislativas o judiciales.*

**Criterio OBJETIVO**

Tiene en consideración únicamente el contenido material de las funciones ejercidas, no se pregunta el sujeto titular o responsable del ejercicio de aquellas.

**Criterio SUBJETIVO**

Evalúa las funciones estatales a la luz del sujeto que las ejerce, más allá del contenido material de aquellas.

*Crítica – heterogeneidad del objeto* 🡪 Las funciones comprendidas son disímiles, ya que comprende funciones administrativas, legislativas y judiciales.

**Criterio MIXTO**

Tiene en cuenta ambos criterios previamente citados a la luz de lo que dice la Constitución Nacional.

## La ley y el reglamento

La Constitución le atribuye al PE la potestad de dictar reglamentos sobre los detalles de las leyes. Sin embargo, el legislador puede avanzar y regular dichos detalles o pormenores de manera tal que puede desplazar la potestad regulatoria reglamentaria del presidente. *No existe materia vedada al legislador en el ámbito de regulación*.

Esta facultad de regular que tiene el PE se ve limitada por:

1. La Constitución;
2. La ley;
3. Ejercicio del legislador (antes mencionado).

La ley debe definirse en función de dos aspectos: El *objeto material* y su *alcance obligatorio*. La regulación de las materias reservadas al legislador por el convencional, cuyo cumplimiento es forzoso y el *procedimiento constitucional* para su formación y aprobación.
La ley es superior al reglamento con el siguiente alcance:

**Definición de LEY: *La ley es toda norma obligatoria dictada por el Congreso sobre el núcleo de las materias, y eventualmente sus detalles, a través del procedimiento específico que prevé la Constitución.***

1. La ley regula con carácter exclusivo las materias reservadas;
2. El decreto no tiene un campo propio e inescrutable ante la ley;
3. La ley puede regular incluso los pormenores de modo que excluye el poder reglamentario del PE;
4. La ley prevalece sobre el reglamento y éste no puede contradecirla; y
5. La ley puede indicarle al presidente en qué términos y con qué alcance ejercer el poder regulatorio reglamentario.

**El Reglamento**

**DEFINICIÓN: *Son actos de alcance general, abstracto y obligatorio que dicta el PE con efectos jurídicos directos sobre situaciones jurídicas (terceros), en virtud de una atribución del poder constitucional.***

El Poder Ejecutivo debe aplicar la ley por medio de dos instrumentos: a) El ejercicio del poder regulatorio complementario; y b) la aplicación propiamente dicha del bloque jurídico.

El decreto debe definirse por su objeto material, el detalle o complemento de las materias; el órgano competente; y el procedimiento constitucional o legal.

Sólo puede abarcar el ámbito secundario regulatorio que dejó librado la ley, y no puede contradecir o derogar las disposiciones legales o suplir la ley en caso de omisión del legislador.

**TIPOS DE DECRETOS**

* **Autónomos:**
Son normas de alcance general sobre materias que no pueden ser reguladas por ley, sólo por el PE.
Balbín suele clasificar este tipo como **REGLAMENTOS INTERNOS**, debido a que son decretos *meramente formales porque no regulan situaciones jurídicas y no incluyen proposiciones jurídicas*, sólo regulan la propia organización del PE.
Fundamento 🡪 Titularidad, responsabilidad y ejercicio de la Jefatura de la Administración Pública, en tanto sólo comprende aspectos internos de la organización y funcionamientos del Estado.
Ámbito 🡪 Comprende las *potestades regulatorias sobre cuestiones de organización propia* que no tiene efecto sobre terceros y *siempre que la materia de que se trate no se encuentre reservada al Legislativo por mandato constitucional o haya sido objeto de regulación por el Congreso*.
* **De Ejecución:**
*Actos que dicta el Pe con el propósito de fijar los detalles o pormenores de las leyes sancionadas por el Congreso, con alcance específico y periférico*.
**Artículo 99.-** El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:
**2.** Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
El alcance de la ley es ilimitado, y el campo de actuación del reglamento es residual y limitado según el mandato constitucional y el alcance de la ley en cada caso particular.
El reglamento sólo debe incluir aquello que fuere imprescindible para la aplicación, ejecución, desarrollo o interpretación de la ley.
La potestad de dictar normas de ejecución compete, en principio y por disposición constitucional, al *Presidente* y al *Jefe de Gabinete*, puede ejercerse por sí o trasladarse a los órganos inferiores.
El legislador puede delegar el ejercicio del poder reglamentario en los órganos inferiores de la Administración Pública y, el PE puede delegar en cada caso particular el poder de fijar los detalles o pormenores de la ley ya sancionada por el Congreso.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------
HASTA AQUÍ, ESTOS REGLAMENTOS SON DE EJERCICIO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO.
* **DELEGADOS:***El legislador traspasa al PE materias propias que son reguladas por el presidente por medio de decretos.*La delegación es una alteración circunstancial y excepcional del sistema de división y equilibrio entre poderes que prevé el propio texto constitucional.
**Artículo 76.-** Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.
La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.
**Artículo 100.-** El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.
Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:
**12.** Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.
**Artículo 99.-** El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:
**3.** Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.
El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.
Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.
El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

REQUISITOS:
🡪 *Material:* Materias determinadas de administración o emergencia pública.
*Materias prohibidas:* Cuestiones penales, tributarias, electorales o de partidos políticos, materias sobre las cuales la CN exige el princ. de legalidad.
*El PL no puede trasnferir las atribuciones de gobierno, administración, jurisdiccionales, de control y constituyentes.*
🡪 *Subjetivo y de forma:* Órgano competente y trámite constitucional.
Órgano delegante: PL
Órgano delegado: PE
El presidente no puede subdelegar en sus órganos inferiores las potestades legislativas transferidas por el Congreso (en principio). *La subdelegación es válida siempre que esté autorizada por el propio legislador.*Trámite de decretos delegados: ART. 100 inc 12 CN.
🡪 *Admisibilidad:* Ejercicio de la potestad y plazo.
Las leyes de delegación deben comprender las bases y el plazo para el ejercicio de las potestades delegadas. El legislador debe fijar el objeto (materias) y el alcance de éste, por medio de mandatos de hacer y no hacer.
Las bases son el contenido, la extensión y el fin mismo del traspaso.
El plazo, si la ley no establece tiempo, es inconstitucional. Puede ser expreso o implícito, pero debe ser preciso con respecto a los términos de inicio y fin de los tiempos de su EJERCICIO.
🡪 *Control:* La Comisión Bicameral Permanente ejerce el control sobre estos decretos.
El alcance del control debe ser lo más amplio posible.
Es POSTERIOR.

**LEY 26.122
-** El decreto delegado tiene plena vigencia desde su publicación, según art. 5 del Código Civil y Comercial.
**-** Las bases de la delegación no pueden ser reglamentadas por el PE.
**-** El PE debe elevar el decreto a la Comisión Permanente en el plazo de DIEZ DÍAS de su dictado.
**-** La Comisión debe expedirse y elevar el dictamen sobre la validez o invalidez del decreto y la procedencia formal y adecuación del decreto a la materia y bases de la delegación, también al plazo. En el término de DIEZ DÍAS.
**-** Las Cámaras deben darle tratamiento expreso e inmediato.
**-** El rechazo o aprobación de los decretos debe ser expreso y contar con el voto de la mayoría absoluta de los miembros PRESENTES de cada Cámara.
**Artículo 82.-** La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.
**-** Las Cámaras no pueden introducir modificaciones en el texto del decreto.
**-** El rechazo por ambas Cámaras supone derogar el decreto quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.
**-** Este régimen no obsta al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el PE.
El decreto sólo puede ser rechazado por mandato expreso de ambas cámaras. El decreto continúa vigente salvo que se cumpla esa disposición.
* **DNU’s:**
*Son las normas de alcance general que dicta el PE sobre materias legislativas SIN AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO.*

**Constitucionalidad del decreto**

Argumentos de la Corte:

1. Es válido porque el legislador no se expide en sentido contrario al decreto cuestionado. El Congreso no debe necesariamente pronunciarse a favor del decreto en sentido expreso o implícito, es suficiente con el consentimiento tácito o presunto de éste por silencio.
2. No existía ningún otro remedio que hubiese permitido superar la grave crisis económica y financiera del país. Si el PE hubiese remitido un proyecto de ley al Congreso, las medidas hubiesen resultado ineficaces.

Es de carácter extraordinario y provisorio ya que sólo procede cuando estén presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y debe ser aprobado inmediatamente por el Congreso.

*Las medidas estatales dictadas en este contexto deben ser necesarias y urgentes, cuando la crisis es de suma gravedad y constituye el único medio institucional idóneo para siperar la situación excepcional.* *Es urgente cuando el Estado debe responder de modo súbito y rápido y, en caso de no hacerlo, se causaría un daño sumamente grave.*

Supone que el Congreso NECESARIAMENTE no deba intervenir.

*El estado de inacción del órgano legislativo por sus propias decisiones y de modo deliberado no puede justificar el dictado de decretos legislativos.*

REQUISITOS:

• Material: No puede emitir disposiciones legislativas sobre materias: penales, tributarias, electorales y de partidos políticos.

• Subjetivo: El órgano competente para el dictado de dnu’s es el presidente, sin embargo, sólo es válido si está acompañado por el referendo del Jefe de Gabinete de Ministros y es aprobado en acuerdo general de ministros.

• Forma y control: El Jefe de Gabinete debe iniciar el trámite que sigue en el Congreso. Comprende el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente y su elevación ante el pleno de AMBAS CÁMARAS para su convalidación mediante el respectivo tratamiento.

**Ley 26.122:**

**ARTICULO 17. —** Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional, tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

**ARTICULO 18. —** En caso de que el Jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del Jefe de Gabinete.

**ARTICULO 19. —** La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la Comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los Capítulos I, II, III del presente Título.

**ARTICULO 20. —** Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

**ARTICULO 21. —** Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

**ARTICULO 22. —** Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

**ARTICULO 23. —** Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

**ARTICULO 24. —** El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

**ARTICULO 25. —** Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

**La potestad regulatoria de órganos administrativos y entes autárquicos**

Si bien el presidente conserva el poder de dictar los reglamentos de ejecución, el Jefe de Gabinete expide lo reglamentos que resulten necesarios para ejercer las facultades que prevé a su favor la CN en su artículo 100.

La CN reconoce a los ministros la potestad de reular materias propias de la organización de su cartera ministerial:

**Artículo 103.-** Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

*La competencia de los órganos inferiores de dictar normas reglamentarias es derivada a traves de ciertas técnicas: desconcentración o delegación por el PL o el Presidente.*

Las relaciones entre las normas reglamentarias se rigen por el ***principio de jerarquía***, en función del rango del órgano. Éste principio cede si la ley señala puntualmente y con alcance exclusivo cuál es el órgano competente para regular los detalles del texto legal, en cuyo caso, se llama ***principio de competencia***.

**ENTES AUTÓNOMOS**

*Son aquellos sujetos con personalidad jurídica que son parte de la estructura estatal, y poseen autonomía en relación con el presidente (UNIVERSIDADES PÚBLICAS).*

Es posible el reconocimiento de potestades regulatorias reglamentarias cuando:

1. El propio texto constitucional reconoce el carácter autónomo del ente por sus notas de especialidad;
2. Cuando el legislador traspasa el poder al ente.

En el primer caso, el ente ejerce el poder con alcance exclusivo y excluyente del Ejecutivo, aunque limitado a su especialidad.

**INTERPRETACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

***Analogía***

**ARTICULO 2° Código Civil y Comercial.-** Interpretación. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.

**Artículo 16 Código Civil (Velez).-** Si una cuestión civil no puede resolverse, ni por las palabras, ni por el espíritu de la ley, se atenderá a los principios de leyes análogas; y si aún la cuestión fuere dudosa, se resolverá por los principios generales del derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso.

*La analogía sólo procede xuando esten presentes las siguientes condiciones:*

1. *Un mismo orden jurídico;*
2. *Semejanza de hechos, en tanto poseen iguales cualidades y en grados más o menos similares; y*
3. *Soluciones justas.*

Es el caso de suñuestos no regulados por el legislador, por lo cual, el intérprete debe crear nuevas normas.

**Derecho administrativo**

El intérprete (juez) debe recurrir a otras reglas del derecho administrativo, y si ello no fuese plausible, ir al derecho privado. Aquí, debe valorar la semejanza entre los hechos y adaptar las teglas del derecho privado según los principios del derecho administrativo y aplicarlas al caso cuya solución no ha sido regulada por el legislador, y siempre que el resultado sea justo.

***Subsidiariedad***

*Es lisa y llanamente la aplicación directa de la regla.*

Sólo procede cuando ha sido regulada por el legislador y no por vía interpretativa. El intérprete solo puede recurrir ante el caso administrativo no previsto a la analogía.

Las técnicas subsidiarias o supletorias no suponen aplicar la solución regulada normativamente, sino analizar previamente si se adecúa o no al marco normativo especifico y recién ahí aplicarlo. Esto se llama *compatibilidad*, es aplicable salvo disposición legal en contrario.

## Competencias estatales

*La competencia es la suma de potestades que surge del ordenamiento jurídico, la aptitud de los poderes públicos para obrar y cumplir sus fines.*

**EL ESTADO NO PUEDE ACTUAR A MENOS QUE LA LEY LO AUTORICE**, lo cual es lo opuesto a lo que establece la CN en su arriba 19 para los particulares:

“Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.”

**ARTICULO 3, Ley de Procedimientos Administrativos.-** La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario.

**Pueden ser:**

* *Expresas:*

Son permisiones que nacen del propio texto normativo, de su literalidad.

Sin embargo, las normas no pueden prever expresanente todas las competencias del presidente y sus órganos inferiores que resulten necesarias para el cumplimiento de sus objetivos o fines; por ello, es necesario repensar otros criterios de reconocimiento de competencias.

* *Implícitas:*

La teoría de las potestades expresas debe ser necesariamente matizada ya que es imposible que el legislador establezca, con carácter previo y en el texto legal, todas las potestades propias y necesarias del PE.

El órgano estatal recibe las facultades textuales *Y AQUELLAS QUE SURJAN DE MODO IMPLÍCITO DEL BLOQUE DE LEGALIDAD*, sin necesidad de mencionarlas.

1. *Son aquellas necesarias para el ejercicio de las facultades expresas;*
2. *Son el conjunto de comoetencias que resulten necesarias y CONVENIENTES en el marco de las faculrades explícitas;*
3. *Son las que deducen de modo racional y en términos sistemáticos o finalistas de las normas.*

**TIPOS DE COMPETENCIAS**

**ARTICULO 14 Ley de Procedimientos Administrativos.-** El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos:

a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta.

b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

* ***Competencia material:*** Depende del contenido de las facultades estatales.
* ***Competencia territorial:*** Ámbito físico en el cual se realiza el ejercicio de las facultades estatales.
* ***Competencia temporal:*** Es el modo atributivo por un plazo determinado.
* ***Competencia gradual:*** Es la que está establecida por el principio de jerarquía, es decir, los órganos son competentes para la realización de ciertas facultades dependiendo el nivel de jerarquía que poseen en la estructura estatal.

**Conflictos de competencias**

**ARTICULO 5 Ley de Procedimientos Administrativos.-** Cuando un órgano, de oficio o a petición de parte, se declarare incompetente, remitirá las actuaciones al que reputare competente; si éste, a su vez, las rehusare, deberá someterlas a la autoridad habilitada para resolver el conflicto. Si dos órganos se considerasen competentes, el último que hubiere conocido en el caso someterá la cuestión, de oficio o a petición de parte, a la autoridad que debe resolverla.

La decisión final de las cuestiones de competencia se tomará, en ambos casos, sin otra sustanciación que el dictamen del servicio jurídico correspondiente y, si fuere de absoluta necesidad, con el dictamen técnico que el caso requiera. Los plazos previstos en este artículo para la remisión de actuaciones serán de DOS días y para producir dictámenes y dictar resoluciones serán de CINCO días.

**Código Civil y Comercial**

**ARTICULO 146.-** Personas jurídicas públicas. Son personas jurídicas públicas:

a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter;

b) los Estados extranjeros, las organizaciones a las que el derecho internacional público reconozca personalidad jurídica y toda otra persona jurídica constituida en el extranjero cuyo carácter público resulte de su derecho aplicable;

c) la Iglesia Católica.

## Modelos de organización estatal

La organización estatal está comprendida por la estructura *centralizada*, compuesta por órganos; y la estructura *descentralizada*, compuesta por entes autárquicos (descentralizados).

*El criterio de distinción entre centralización y descentralización es el* ***grado de autonomía*** *de las unidades de la organización en relacion con* ***el poder central****.*

Un órgano es descentralizado cuando el ordenamiento jurídico le reconoce personalidad, es decir, capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Hay dos modelos: a) De corte jerárquico y vertical (órganos); y b) Horizontal y autónomo (entes).

**Órganos y entes**

La diferencia consiste en que los órganos no tienen personalidad jurídica propia, forman parte del estsdo que sí es sujeto de derecho; los entes revisten el carácter de persona jurídica y son pasibles de adquirir derechos y contraer obligaciones.

**ESTADO CENTRALIZADO = ORGANOS**

**ESTADO DESCENTRALIZADO = ENTES**

**ÓRGANOS ESTATALES**

*El órgano es el centro de imputación de competencias estatales, integrado por personas físicas y que dispone de ciertos recursos.*

No tiene personalidad jurídica propia, pero posee cierto grado de subjetividad que le permite interactuar con los otros órganos.

***Jerarquía***

Es el modo de relación jurídica entre órganos. Éstos estan ubicados en distintos *niveles* o *grados*, en posiciones relativas al poder y de modo piramidal, en cuya cúspide se encuentra el Presidente. El superior jerárquico debe dirigir, ordenar y controlar al inferior.

***Coordinación***

Es la expresión del poder jerárquico del superior con respecto de los inferiores comunes y supone cierto poder de mando sobre otros de cumplimiento obligatorio. Es el ejercicio de las competencias propias de cada órgano en términos no contradictorios con los otros, sin duplicidad de esfuerzos y recuesos, en cumplimiento de fines convergentes.

**ENTES ESTATALES**

*Es el centro de imputación de competencias desempeñado por un sujeto jurídico con personalidad propia e inserto en las estructuras del Estado.*

Se apoyan en el postulado de division del trabajo y pluralismo de mando.

**Diferencia entre entes:**

1. Descentralizado con fines estatales específicos y directos —> ES AUTÁRQUICO.
2. Descentralizado con fines industriales—> NO ES AUTÁRQUICO.

El régimen jurídico de unos y otros es diverso, en el primer caso el derecho a aplicar es enteramente el derecho público; mientras que, en el segundo, es el derecho público conjuntamente con el derecho privado.

El ente autárquico es aquel descentralizado con fines estrictamente públicos, y cuyo cumplimiento es de alcance inmediato.

**¿Cómo están organizados?**

Están estructurados internamente de modo reflejo al Estado central.

**Vínculo entre entes y órganos**

A la luz del distanciamiento necesario para que el ente conserve su autonomía y personería, el criterio de control del órgano sobre el ente es conocido como ***tutela administrativa***. Ésta comprende las siguientes atribuciones:

* Designar y remover (este último sólo en casos extremos) a los agentes que se encuentran en la conducción del ente;
* Dar directivas generales; y
* Controlar los actos a instancia de parte (recursos de alzada).

**Régimen jurídico**

El régimen jurídico de los entes autárquicos es caótico ya que no existe un marco común , sin embargo, se pueden establecer algunos elementos comunes:

* *Personalidad jurídica;*
* *Asignación legal de recursos;*
* *Patrimonio estatal;*
* *Gobierno, conducción y administración propia; y*
* *Control estatal (tutela).*

## Técnicas de distribución de competencias

|  |  |
| --- | --- |
| *DESCONCENTRACIÓN* | *DESCENTRALIZACIÓN*  |
| 1. Es utilizado para la administracion central. (Órganos)
2. Se les atribuye de manera general y permanente la titularidad de determinadas competencias.
 | 1. Es utilizado para la administración descentralizada (Entes).
2. Sustrae competencias de la administración central y se otorga a un ente determinado.
 |

MODIFICAN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

## Técnicas de redistribución de la competencia

|  |  |
| --- | --- |
| *DELEGACIÓN* | *AVOCACIÓN* |
| Consiste en cuando un órgano superior otorga el EJERCICIO de cierta facultad al inferior.Ésta disposición esta PROHIBIDA a menos que la ley lo autorice.El órgano cedente sigue siendo responsable por los hechos del cedido en el ejercicio de esas facultades otorgadas. | Consiste en cuando un órgano superior se apropia del ejercicio de la competencia del inferior transitoriamente.Esto está permitido salvo que la ley lo prohíba o otorgue ejercicio exclusivo y excluyente de ese órgano particular.ESTE SUPUESTO NO DEBE CONFUNDIRSE CON LA REASUNCIÓN DE UNA COMPETENCIA DELEGADA, YA QUE ÉSTA ES LA CONTRACARA DE LA DELEGACIÓN. |

Estás son excepciones al principio de improrrogabilidad de la competencia.

ALTERAN LA DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

## UNIVERSIDADES PÚBLICAS

* No pueden dictar normas reglamentarias, sino que el poder de reglamentación de la ley es propio del PE.
* Es posible plantear recursos administrativos contra los actos de la universidad ante el ministro de Educación y, consecuentemente, el PE puede revisar por esta vía las decisiones de la universidad.
* En caso de conflicto entre la universidad y algún órgano o ente de la administración pública, debe resolverlo el presidente.
* LA CORTE: Son autónomas porque las universidades tienen un campo normativo de nivel reglamentario exclusivo y excluyente del PE.
* ***Las decisiones del órgano superior de la universidad son revisables ante el PJ y no por el Ministro de Educación.***
* ***No existe conflicto interadministrativo entre universidad y PE, por lo cual, las controversias entre estos se resuelven por el PJ.***

## EMPLEO PÚBLICO

**Introducción**

Los agentes públicos son las personas físicas de que se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines, y sus conductas constituyen actuaciones del propio Estado.

**Carácter contractual**

La relación de empleo público reviste naturaleza contractual debido a que el ingreso nace del acuerdo de voluntades entre el particular y el Estado y que es instrumentado mediante el contrato que iene por objeto realizar funciones estatales esenciales.

**Regímenes del empleo público**

*MARCO DE EMPLEO PÚBLICO*

El régimen básico es la **Ley de Marco de Regulación del Empleo Público** que establece los derechos, garantías y deberes de los agentes públicos (Ley 25.164).

*Requisitos de ingreso*

* Ser argentino
* Reunir condiciones de conducta, idoneidad y aptitud psicofísica.

*Derechos de los agentes*

* Estabilidad
* Retribución justa
* Igualdad de oportunidades en el desarrollo de su carrera
* Capacitación permanente
* Libre afiliación sindical
* Licencias
* Renuncia
* Participación en procedimientos de calificaciones y disciplinarios

La *estabilidad* es el derecho del trabajador a no ser despedido por su empleador, salvo causas justificadas e imputables a él. En el caso de la estabilidad *impropia* (derecho privado), el empleador puede despedir sin causa al trabajador, sin perjuicio de que deba indemnizarlo.

**El agente adquiere estabilidad EN EL CARGO cuando se cumplen las siguientes condiciones:**

1. **Ingreso por los respectivos procesos de selección (concurso);**
2. **Transcurso del período de 12 meses desde su incorporación;**
3. **Aprobación de las evaluaciones periódicas;**
4. **Obtención del certificado de aptitud psicofísica; y**
5. **Ratificación por acto expreso dictado por autoridad competente**

El agente PUEDE SER DESPEDIDO durante el período en el que no goce de estabilidad.

*Deberes de los agentes*

* Prestar el servicio personalmente;
* Observar las normas;
* Obedecer las órdenes del agente superior;
* Observar el deber de fidelidad;
* Excusarse en casos de parcialidad; y
* Cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias.

*Prohibiciones*

* Patrocinar trámites o realizar gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones;
* Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios, remunerados o no, a personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que fueran proveedores o contratistas;
* Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la Administración en el orden nacional, provincial o municipal;
* Aceptar dádivas, obsequios unotros beneficios; y
* Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

**Ley de Contrato de Trabajo (20.744)**

**Art. 2° —** Ambito de aplicación.

La vigencia de esta ley quedará condicionada a que la aplicación de sus disposiciones resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se halle sujeta.

Las disposiciones de esta ley no serán aplicables:

A) A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo.

b) Al personal de casas particulares, sin perjuicio que las disposiciones de la presente ley serán de aplicación en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del régimen específico o cuando así se lo disponga expresamente. (Inciso sustituido por art. 72 inc. a) de la Ley N° 26.844. Vigencia: de aplicación a todas las relaciones laborales alcanzadas por este régimen al momento de su entrada en vigencia)

c) A los trabajadores agrarios, sin perjuicio que las disposiciones de la presente ley serán de aplicación supletoria en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del Régimen de Trabajo Agrario. (Inciso sustituido por art. 104 de la Ley N° 26.727 B.O. 28/12/2011)

## Derecho a la estabilidad

**Concepto y alcance**

El gobierno que asume el poder pretende nombrar sus propios agentes de entre sus cuadros políticos reemplazándolos por los ya existentes, sin solución de continuidad. Este escenario es claramente cambiante, inestable e incluso ineficiente en términos de planificación y ejecución de las políticas públicas. Así, el Estado **debe** preservar los cuadros de la Administración por su propio interés, como instrumento de ejecución de sus políticas y más allá de los conflictos e intereses coyunturales. Por otro lado, debe preservar los derechos de los agentes, en particular, el derecho a trabajar.

La Constitución Nacional consagro el derecho a la estabilidad del empleado público en el **artículo 14 bis**: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.(…)”

**La Corte**

El derecho a la estabilidad no es absoluto, debe ejercerse de conformidad con las leyes que lo reglamentan y en armonía con los demás derechos individuales y atribuciones estatales establecidos con igual jerarquía por la misma Constitución.

**Responsabilidad de los agentes públicos**

* Responsabilidades penales: El agente es responsable por sí mismo y personalmente respecto de terceros y ante el propio Estado. El Estado no es responsable en términos penales.
* Responsabilidad administrativa: Personal del agente, no del Estado. Sin embargo, es responsable respecto del Estado y no de terceros, pues el objeto protegido es el interés del propio estado.
* Responsabilidad patrimonial: Daños sobre terceros. Los responsables son el Estado y el agente. El Estado debe responder y es posible que éste inicie acciones de repetición contra los agentes por los daños sobre terceros.

Por los daños al Estado, debe responder patrimonialmente el agente.

**Tipos de contratación**

*Planta permanente*

* Es el ÚNICO SECTOR que tiene estabilidad.
* Tiene relacion de dependencia con el Estado. Los agentes son contratados por tiempo INDETERMINADO.
* Proceso de selección—> Concurso público.
* Una vez cumplidos los 12 meses de su incorporación se adquiere la estabilidad.

*Tiempo determinado*

* Se contrata personal para realizar actividades o eventos temporarios BAJO RELACIÓN DE DEPENDENCIA.
* No tiene estabilidad.
* Una vez cumplido el plazo el contrato se extingue de pleno derecho.

El Estado hace uso indebido de este contrato para cubrir una actividad permanente y les renueva el contrato hasta que un día decide despedirlos, para no tener el deber de indemnizarlos ya que no tienen estabilidad.

*Planta de Gabinetes*

* Son colaboradores de funcionarios superiores de la administración.
* Son contratados bajo relación de dependencia.
* Duran en el cargo lo que dure el mandato.
* Están sujetos permanentemente a la remoción.

**OTROS TIPOS DE EMPLEADOS PÚBLICOS**

***Locaciones de servicio***

* Son contratos civiles del Derecho Privado.
* No tienen relación de dependencia.
* No tienen protección de la Ley de Contratos de Trabajo.
* No tienen cargas sociales (aportes + contribuciones).
* Son contratados bajo la modalidad de MONOTRIBUTISTAS.
* No tienen licencias ni vacaciones pagas.
* No tienen aguinaldo.
* No tienen ART
* En caso de juicio al Estado se debe demostrar la simulación del contrato.
* Jurisprudencia —>FALLOS RAMOS Y SANCHEZ.

La Corte en RAMOS establece que le corresponde una indemnizacion a la luz de la Ley de Marco del Empleo Público, por lo cual el estado no paga las multas pertinentes exigidas por la LCT.

***Pasantías***

***Convenio de asistencia técnica/ente cooperador***

* Ejemplo: El Estado y las Universidades Nacionales.
* La universidad provee personal propio en base a lo que le pide el Estado.
* PROBLEMA: ¿Contra quién se inicia el juicio en caso de despido?

***Ley de Contratos de Trabajo***

* Rige para todos los empleados de los entes.

## Control de la Administración Pública

El propio Poder Ejecutivo a través de sus órganos superiores, el juez contencioso, y el Defensor del Pueblo, controla las conductas estatales con diferentes matices y alcances desde el escaparte de la legalidad.

***DEFENSOR DEL PUEBLO***

* Incorporado por la Ley 24.284
* Artículo 86 C.N. – “El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.”

* El titular debe ser elegido por el Congreso con el voyo afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes.
* Su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelegido una única vez.
* Goza de inmunidades y privilegios propios de los legisladores.

**FACULTADES**

***Actúa a instancias de los particulares por medio de la presentación de quejas sobre violaciones, omisiones o irregularidades de la Administración Pública, y realiza investigaciones de oficio.***

1. Defensa y protección de ddhh y más derechos, garantías e intereses tutelados en la CN y las leyes, ante hechos u omisiones de la Administración.
2. Le corresponde el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.
3. Controlar y recomendar. No tiene poder decisorio o resolutivo. Sin embargo, está legitimado con el objeto de impugnar judicialmente las conductas estatales.

**ÁMBITO DE COMPETENCIA**

* Administración centralizada y descentralizada.
* Entidades autárquicas.
* Empresas del Estado.
* Sociedades del Estado.
* Sociedades de la economía mixta.
* Sociedades con participación estatal mayoritaria.
* Todo organismo del Estado Nacional.
* Personas juridicas no estatales que ejercen prerrogativas públicas.
* Prestadores de servicios públicos.

**RELACIÓN CON EL CONGRESO**

Presenta anualmente, antes del 31 de Mayo, el informe donde dé cuenta del número y tipo de actuaciones que tramitó, presentaciones rechazadas y sus causas, y las que fueron objeto de investigación y su resultado.

**LEGITIMACIÓN PROCESAL**

Tiene legitimación en las acciones de amparo sobre cuestiones ambientales, usuarios y consumidores e intereses colectivos en general.

***AUDITORÍA GENERAL DE LA NACION***

*Auditorías (Ley 24.156)*

1. Integración: Compuesta por *cuatro auditores sobre un total de siete* que pertenecen al mismo partido que el presidente y *tres restantes* del principal partido opositor. Uno de éstos últimos es el Presidente de la auditoría.

El procedimiento de remoción se lleva a cabo con intervención de las Cámaras del Congreso.

1. Modelo de control: Es un órgano de control **externo** del PE porque depende del Congreso.
2. Funciones:

-Es un organismo de asistencia técnica del Congreso con *autonomía funcional.*

-Tendrá a su cargo (control) toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización.

-Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

SÓLO EJERCE FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN.

1. Sujetos controlados:

~ Administración central.

~ Organismos descentralizados.

~ Empresas y sociedades del Estado.

~ Entes reguladores de servicios públicos.

~ Fondos fiduciarios del Estado.

~ Entes privados adjudicatorios de procesos de privatizaciones en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

~ Congreso de la Nación.

~ Poder Judicial.

~ Ministerio Público.

1. Temporalidad: POSTERIOR.
2. Tipo de control: Es de *legalidad y gestión.* El control de gestión comprende la eficacia, eficiencia y economía de las decisiones estatales.
3. Alcance del control: No comprende todos los actos y contratos estatales, sino aquellos que estén indicados en su *plan de acción anual*. Es SELECTIVO.
4. Legitimación: NO TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL.

***SINDICATURA GENERAL DE LA NACION***

Creada por la ley 24.156, es un órgano de control INTERNO del PE dependiente del presidente de la Nación.

El sistema de control interno está integrado por la SGN, como *órgano normativo de supervisión y coordinación*; y por las **Unidades de Auditoría Interna (UAI)**, creadas en cada jurisdicción a controlar.

Las UAI dependen *jerárquicamente* del órgano superior de cada organismo que controlan, pero son coordinadas *técnicamente* por la SGN.

El control interno es un examen **posterior** de las actividades financieras y administrativas de los órganos y entes estatales que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, fundados en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

**Funciones**

1. Dictar y aplicar las normas de control interno que deben ser coordinadas con la AGN;
2. Supervisar la aplicación por parte de las UAI correspondientes de las normas de auditoría interna;
3. Vigilar el cumplimiento de las normas contables;
4. Aprobar los planes de trabajo de las UAI;
5. Comprobar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones de las UAI;
6. Asesorar al PE; y
7. Poner en conocimiento del presidente los actos que causen o pudieran causar prejuicios importantes del patrimonio público.

**Deberes**

Informar:

* Al presidente sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia;
* A la AGN sobre la gestión cumplida por los entes bajo la fiscalización de la Sindicatura; y
* A la opinión pública de forma periódica sobre su gestión.

***PROCURADURÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS***

* El procurador de investigación administrativa **integra** el Ministerio Público Fiscal.
* El procurador no puede ordenar, en el ejercicio de sus tareas de investigación, medidas restrictivas de los derechis individuales.
* El procurador puede realizar investigaciones preliminares ante presuntas irregularidades o delitos cometidos por agentes públicos, o formular la denuncia penal.
* El procurador es parte en los procedimientos sumariales. Así, puede intervenir en calidad de parte acusadora o coadyuvante en los sumarios.
* No es parte en las causas penales contra los agentes públicos, pero puede ejercer la acción pública en supuestos de excepción. CRITERIO RESTRICTIVO.

**Facultades**

1. Promover la investigación de las conductas administrativas de los agentes de la Administración Pública Nacional;
2. Efectuar investigaciones en toda institución que tenga como principal fuente de financiamiento recursos estatales;
3. Ejercer el poder reglamentario y de superintendencia sobre la propia Procuradoría; y
4. Denunciar ante la justicia los hechos producto de investigaciones que sean considerados delitos.

***OFICINA ANTI-CORRUPCIÓN***

*Es el órgano administrativo que* ***depende del Ministerio de Justicia y DD HH****, y cumple básicamente tres funciones:*

1. *Investigación de presuntos hechos irregulares y delictivos cometidos por los agentes públicos;*
2. *Planificación de políticas de lucha contra la corrupción; y*
3. *Registro y archivo de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos.*

Puede presentarse como parte querellante en procesos penales que se siguen contra los agentes públicos.

## Poder estatal de regulación

*Poder estatal de limitación de los derechos de las personas, es exclusivamente legislativo. El PE no puede limitar los derechos que prevé la ley o extender una situación gravosa o restrictiva.*

Solo en casos de excepción y con intervención del Congreso el PE puede ejercer ese poder por medio de los decretos de contenido legislativo.

**La Corte**

“El ejercicio por las autoridades del ***poder de policía*** sólo puede considerarse incomoatible con las ejercidas por las autoridades nacionales cuando medie una repugnancia efectiva, de modo que el conflicto devenga inconciliable.

**Regulación municipal**

Los *municipios* ejercen poder de regulación sobre ciertas materias y con carácter concurrente con los Estados provinciales y federal y con un alcance territorial limitado.

**LÍMITES**

1°- *Criterio de razonabilidad*: **Artículo 28 C.N.-** Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

Es el nexo en términos de causalidad entre los medios y fines que persigue el Estado y el concepto de *proporcionalidad* entre éstos extremos.

El poder de regulación y sus medios debe justificarse en la inexistencia de otras vías alternativas que permitan componer los derechos en conflicto sin restricciones o con la menor restricción posible.

2°- *Núcleo de derecho objeto de reglamentación*: Debe ser respetado el contenido, no pudiendo alterarlo o destruirlo. Existe un *contenido mínimo y esencial* que el legislador no puede menoscabar. El límite *depende del derecho que se trate, las reglas constitucionales específicas y circunstancias de cada caso.*

3°- *Principio de igualdad*.

4°- *En caso de dudas,* debe estarse por el criterio interpretarivo más favorable sobre el campo autónomo de las personas y el respeto de los derechos.

**DEBERES Y OBLIGACIONES**

Las limitaciones que impone el estado constituyen deberes de las personas. Éstos pueden ser de carácter **personal** o **real**; y **formales** o **de fondo**.

***Formales*** **—>** Ej: deber de información, llevar libros y registros propios.

***Sustanciales*** **—>** Obligaciones en el marco de la regulación que nacen del propio texto constitucional o de las leyes.

***Incumplimiento* —>** El Estado ejerce su poder ordenador por medio de intimaciones y órdenes, y eventualmente sanciones y uso de fuerza.

El PE es quien debe cumplir y hacer cumplir las restricciones o limitaciones que ordene el PL.

*FALLO – CINE CALLAO.*

## Servicio Público

El servicio estatal comprende tres ámbitos:

1. **Funciones estatales básicas** de carácter indelegable. Esto es lo que lo diferencia de los otros servicios que pueden ser prestados por el Estado o por terceros. Cuando el servicio es prestado por el Estado en ***carácter exclusivo*** por mandato *constitucional*, es posible distinguirlo de los servicios sociales o públicos.
2. **Servicios sociales**, deben ser prestados por el Estado, sin perjuicio de la participación de terceros. Son prestados en ***situaciones de concurrencia*** entre el Estado y los particulares.

*El servicio social satisface de modo directo los DERECHOS BÁSICOS Y FUNDAMENTALES* (Salud/educación).

1. **Servicios públicos**, el Estado debe garantizar pero *puede abstenerse de prestar*.

No es necesario que el Estado preste tales servicios con carácter exclusivo o concurrente.

Reconoce derechos instrumentales y permite hacer más ciertos los derechos fundamentales por su ***carácter complementario***.

**CONCEPTO**

Debe construirse desde las normas jurídicas.

El servicio puede ser prestado materialmente por el propio Estado o por terceros.

El legislador **decide** si el servicio es prestado o no en condiciones de exclusividad.

Cuando el Estado concede el intercambio de servicios en ***condiciones monopólicas*** altera el contenido de ciertos derechos: Trabajo, libre comercio, usuarios, consumidores.

El Estado debe garantizar los derechos que resulten restringidos a través del monopolio por medio del ***precio justo de los servicios*** objeto de intercambio.

*El servicio público satisface derechos* ***instrumentales***, que una vez reconocidos por el legislador, el prestador debe brindarlo **OBLIGATORIAMENTE** por el vínculo que existe entre los derechos fundamentales e instrumentales.

Se satisfacen derechos instrumentales de *contenido económico*, por lo cual, el usuario debe pagar el precio con el objeto de resguardar el derecho de propiedad del prestador. El modelo debe garantizar el acceso de todos mediante, por ejemplo, tarifas sociales.

***El Estado decide reconocer el servicio y garantizar su prestación, calificándolo consecuentemente como servicio público con el objeto confeso de satisfacer los derechos instrumentales de las personas y así reforzar sus derechos fundamentales.***

**DEFINICIÓN:**

* Responsabilidad estatal por prestación del servicio;
* Prestación en condiciones de competitividad y, excepcionalmente, en situaciones de monopolio u oligopolio;
* Carácter retributivo en razón de su contenido económico;
* Obligatoriedad de las prestaciones; y
* Reconocimiento legislativo.

**CARACTERES**

* **Continuidad**, supone que el servicio no puede interrumpirse sin perjuicio de que su prestación puede revestir carácter continuo o discontinuo. El servicio debe ser permanente y sólo es posible su interrupción en casos debidamente justificados.
* **Regularidad**, según las reglas vigentes. Calidad, compromisos de calidad y evaluaciones periódicas del servicio.
* **General**, exigibilidad del acceso al servicio. El prestador no puede impedir ni restringir el acceso a ninguna persona.
* **Igualitario**, en condiciones similares. Debe ser razonable y justo, sin perjuicio de que el Estado pueda establecer categorías entre los usuarios sobre bases razonables y no discriminatorias (categorías sospechosas).

Supone también la accesibilidad de cualquier usuario, el precio debe estar al alcance de todos incorporando en su caso tarifas sociales y/o subsidios con ese objeto.

* **Mutabilidad**, el Estado puede reformar el servicio en términos de calidad y modificar el propio contrato en términos razonables e indemnizar al concesionario.

**ÓRGANO COMPETENTE**

La regulación de servicios es de orden federal siempre que:

1. El convencional o el legislador hayan establecido expresamente el carácter federal del servicio;
2. El servicio se desarrolle entre jurisdicciones, excediendo el ámbito propio de las provincias en los términos del **inc. 13 del artículo 75 de la Constitución**: “Corresponde al Congreso: Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.”

El servicio público entre jurisdicciones es de carácter nacional; y

1. El servicio esté incluido entre los poderes concurrentes del estado federal y las provincias (Art. 75, incs. 18 y 19, CN).

**FACETAS**

* *Acto de creación*: PL.
* *Poder de fijar reglas*: PL, sin perjuicio del poder regulatorio complementario del PE y entes reguladores.
* *Poder de prestar y controlar el servicio*: PE, por sí o por terceros, debe PRESTAR el servicio.

El órgano competente para CONTROLAR el servicio es el ***ente regulador***.

**ENTES REGULADORES**

*Son entes* ***autárquicos*** *que actúan en el campo del derecho público y privado.*

Deben ser creados por ley.

Establecen estructuras internas y los órganos máximos de gobierno y conducción de éstos. Los miembros del directorio son designados y removidos por el PE.

En ciertos casos, el PL interviene a través de la comisión competente en el trámite de designación y remoción de los miembros del directorio.

El término del mandato de los *directores* es FIJO, sin perjuicio de que pueden ser reelectos.

Ejerce un conjunto de poderes sobre los servicios públicos y su fundamento es **el traspaso de los objetivos y poderes, múltiples y complejos, desde el PE con el objeto de residenciarlos en él, dado su carácter autónomo y técnico**.

El régimen jurídico es el *derecho público*. Sin embargo, el personal debe guiarse por la LCT.

*Recursos*

* Tasas de inspección y control;
* Producido de multas;
* Presupuestarios estatales.

*Funciones*

Planificar, regular y ejecutar políticas sobre los servicios públicos por medio de las siguientes *herramientas*:

1. Dictado de reglas complementarias y de detalle;
2. Aplicación y ejecución del marco de regulación;
3. Control de los agentes y actividades del sistema;
4. Resolución de controversias; y
5. Protección de los usuarios.

Ejercen facultades **expresas** e inclusive otras de orden **implícito**. El ente es competente para realizar todo acto que sea necesario para el mejor cumplimento de sus funciones y fines.

*El ente ejerce facultades materialmente legislativas, administrativas y judiciales*.