

JOSE ROBERTO DROMI

**CONSTITUCION,  
GOBIERNO Y CONTROL**



Ediciones Ciudad Argentina

## INDICE

PROLOGO DEL DR. PABLO RAMELLA .....	7
INTRODUCCION .....	13

### CAPITULO I

#### POLITICA Y ADMINISTRACION

I. PERSPECTIVA POLITICA .....	18
1. Principio: libertad y autoridad .....	18
2. Finalidad .....	19
II. PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA .....	19
1. Sistema de organización .....	20
a. Descentralización mínima .....	20
b. Descentralización máxima .....	20
c. Centralización .....	20
2. Alcance de la organización .....	21
a. Administración ejecutiva .....	21
b. Administración estatal .....	21
c. Administración pública .....	21
3. Función de la administración .....	22
a. De garantía .....	22
b. De ejecución .....	22
c. De prestación .....	22
III. PERSPECTICA ECONOMICA .....	23
1. Administración autónoma de la economía .....	23
2. Administración mixta de la economía .....	24
3. Administración estatal de la economía .....	25
IV. PERSPECTIVA JURIDICA .....	26
1. Causas .....	27
a. El racionalismo jurídico .....	27

b.	El intervencionismo y el abstencionismo económicos .....	28
c.	Las emergencias político-institucionales .....	30
2.	Efectos .....	31
a.	Derecho y ley. La legalidad formalista .....	31
b.	Derecho y lenguaje. La incomunicación jurídica .....	32
3.	Soluciones .....	33
a.	La politicidad jurídica .....	33
b.	La simplicidad jurídica .....	35
4.	Aplicaciones .....	35
a.	Por la finalidad instrumental .....	36
b.	Por el régimen de sus actos .....	36
c.	Por el régimen de los contratos .....	37
d.	Por la regulación jurídica de la actividad .....	38
e.	Por los procedimientos administrativos .....	38
f.	Por la responsabilidad del Estado .....	39
g.	Por la intervención estatal .....	39
h.	Por el alcance jurídico de las medidas de intervención .....	39

## CAPITULO II

### ¿ADONDE VA EL DERECHO PUBLICO?

I.	¿EXISTE EL DERECHO PUBLICO? .....	45
II.	¿DE DONDE VIENE EL DERECHO PUBLICO? ...	46
III.	¿ADONDE VA EL ESTADO? .....	47
IV.	¿ADONDE VA EL DERECHO PUBLICO? .....	48
VI.	¿POR QUE EL DERECHO PUBLICO DEBE SEGUIR YENDO? .....	53
V.	¿ADONDE DEBE IR EL DERECHO PUBLICO? ...	51

## CAPITULO III

### ¿ADONDE VA EL ESTADO?

.....	55
-------	----

## CAPITULO IV

### ¿EXISTE EL REGIMEN FEDERAL?

I.	EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION .....	59
1.	La unión nacional .....	59
2.	La participación política local .....	61
3.	La división y el control del poder .....	61

<b>II. EL FEDERALISMO EN LA CRISIS .....</b>	<b>61</b>
1. Centralización política y crisis de los Estados Nacionales .....	62
2. Desintegración nacional y crisis institucional ....	62
3. Costos del régimen federal .....	63
<b>III. EL FEDERALISMO EN LA DEMOCRACIA .....</b>	<b>64</b>
1. Democracia integral y federal .....	64
2. De la unión a la unidad nacional .....	64
3. Programa nacional .....	65

## CAPITULO V

### ¿ESTABILIDAD DE LOS JUECES?

<b>I. LA ESTABILIDAD EN LA CONSTITUCION .....</b>	<b>67</b>
<b>II. LA ESTABILIDAD EN LA CRISIS .....</b>	<b>68</b>
<b>III. LOS JUECES EN UN PROXIMO GOBIERNO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>70</b>

## CAPITULO VI

### ¿LIBERTAD O POLICIA DE PRENSA?

.....	73
-------	----

## CAPITULO VII

### ¿GOBIERNO O ADMINISTRACION DE LA CRISIS?

<b>I. CRISIS ARGENTINA .....</b>	<b>75</b>
1. Antinomias argentinas .....	75
2. Interrupciones institucionales .....	76
3. Fracaso de los modelos económicos .....	76
4. Pérdida de la identidad cultural .....	76
5. Desintegración de la organización social .....	77
6. Deterioro del control republicano .....	77
7. Incoherencia de la política externa .....	78
<b>II. LA ADMINISTRACION DE LA CRISIS .....</b>	<b>79</b>
<b>III. EL GOBIERNO DE LA CRISIS .....</b>	<b>79</b>

## CAPITULO VIII

### IDEARIO POLITICO NACIONAL

<b>I. HISTORICIDAD Y ARGENTINIDAD .....</b>	<b>81</b>
<b>II. VALORES POLITICOS .....</b>	<b>82</b>

III. IDEARIO DE LA FUNDACION .....	83
IV. IDEARIO DE LA ORGANIZACION .....	83
V. IDEARIO DE LA CONSOLIDACION .....	84
VI. IDEARIO DE LA RECONSTRUCCION O DE LA "RECUPERACION NACIONAL" .....	86

## CAPITULO IX

### ALBERDI Y LA ACTUALIDAD NACIONAL

I. VALORES POLITICOS .....	93
1. Paz y orden .....	93
2. Unidad .....	94
3. Justicia .....	94
4. Libertad .....	95
5. Legalidad humanista .....	95
II. SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO .....	96
III. CONCIENCIA NACIONAL .....	98
IV. VOCACION REPUBLICANA .....	100
V. DIRIGENCIA POLITICA .....	101
VI. INTEGRACION NACIONAL .....	102
VII. LIBERTAD PARA LA ECONOMIA NACIONAL ...	102
VIII. EDUCACION NACIONAL .....	103
IX. GOBIERNO CONSTITUCIONAL .....	104
1. Poder Ejecutivo .....	105
2. Poder Legislativo .....	106
3. Poder Judicial .....	107
X. CONSERVACION DE LA CONSTITUCION: ¿REFORMA? .....	107
XI. CONCLUSIONES .....	108

## CAPITULO X

### EL PROGRAMA NACIONAL

I. IDEARIO POLITICO .....	111
II. LA UNIDAD NACIONAL: GARANTIA DE NUESTRO FUTURO .....	113
III. PRESUPUESTOS MINIMOS .....	113

1.	Participación política .....	113
2.	Reconciliación social .....	114
3.	Reconstrucción económica .....	114
4.	Renacimiento cultural .....	114
IV.	ELECCIONES MAS SOLUCIONES .....	115

## CAPITULO XI

### CAMINOS HACIA LA DEMOCRACIA

I.	PLURALISMO Y DEMOCRACIA .....	119
1.	Sociedad real .....	119
2.	Democracia real .....	120
II.	DEMOCRACIA Y PARTICIPACION .....	121
1.	Participación activa .....	121
2.	Participación integral .....	122
3.	Participación equilibrada .....	122
III.	PARTICIPACION Y PROCEDIMIENTO .....	122
1.	Libre asociación .....	123
2.	Asociación participativa .....	123
3.	Competencia específica .....	123
4.	Equilibrio de poder .....	123
5.	Descentralización .....	124

## CAPITULO XII

### CONSTITUCIONALISMO Y HUMANISMO

I.	ANTECEDENTES EXTRANJEROS .....	127
II.	ANTECEDENTES NACIONALES .....	128
III.	OPERATIVIDAD DE LAS CLAUSULAS ECONOMICO - SOCIALES .....	130
IV.	AUTORIDAD Y LIBERTAD .....	131

## CAPITULO XIII

### AMPARO DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

I.	AUTORIDAD Y LIBERTAD .....	133
II.	LIBERTADES INDIVIDUALES Y DERECHOS SUBJETIVOS PUBLICOS .....	134

III. DERECHOS SUBJETIVOS PUBLICOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES .....	135
IV. GARANTIAS CONSTITUCIONALES Y TECNICAS PROCESALES .....	136

#### CAPITULO XIV

##### LEGITIMACION PROCESAL: PERSPECTIVA POLITICA

I. LEGITIMACION: ¿UNA O VARIAS? .....	141
II. ¿LEGITIMACION PROCESAL O LEGITIMACION SUSTANCIAL? .....	142
III. ¿LEGITIMACION ABIERTA, CERRADA O MIXTA? .....	143
IV. JERARQUIA ENTRE LAS SITUACIONES SUBJETIVAS .....	144
1. Gradación procesal .....	144
2. Gradación sustancial .....	145
V. EL INTERES COLECTIVO .....	146
1. Legitimación de los intereses supraindividuales .	146
2. La acción popular .....	147
3. Indefensión del interés público .....	148
VI. CONCLUSION Y CARACTERIZACION .....	149
1. Unitario .....	149
2. Sustantivo .....	149
3. Normativo primario .....	150
4. Potestativo .....	150
5. Limitado .....	150
6. Irrenunciable .....	151

#### CAPITULO XV

##### ADMINISTRACION Y SUBSIDIARIDAD

I. EL PLURALISMO SOCIAL .....	153
II. LOS GRUPOS NATURALES .....	156
III. ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y NO ESTATAL .....	156
IV. LA DISTRIBUCION DEL PODER SOCIAL: ESTADO E INDIVIDUOS .....	158

V.	ALCANCE DE LA SUBSIDIARIDAD .....	159
	1. Límite a la intervención pública .....	159
	2. Justificación de intervención estatal .....	159
VI.	SUBSIDIARIDAD Y BIEN COMUN .....	160
VII.	DIVISION Y COMPLEMENTACION DE COMPETENCIAS .....	161
VIII.	SUBSIDIARIDAD Y ACTIVIDAD ECONOMICA ...	162
IX.	SUBSIDIARIDAD Y MUNICIPIO .....	164

## CAPITULO XVI

### AUTORIDAD Y LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	ADMINISTRACION Y POLITICA .....	169
II.	POLITICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO .....	169
III.	SUBSIDIARIDAD, RAZON DE ESTADO Y DERECHO .....	170
IV.	LA ECUACION JURIDICA "PRERROGATIVA - GARANTIA" .....	173
V.	¿DERECHO SUBJETIVO O LIBERTAD REGLAMENTADA? .....	175
	1. Los derechos subjetivos como límites del poder..	175
	2. El poder como límite de los derechos subjetivos	177
VI.	LOS PRINCIPIOS POLITICOS Y LOS REMEDIOS JURIDICOS ADMINISTRATIVOS .....	178

## CAPITULO XVII

### EL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCION

I.	EN EL CONSTITUCIONALISMO AUTOCRATICO.	185
II.	EN EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRATICO EUROPEO .....	186
III.	EN EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRATICO AMERICANO .....	187
IV.	EL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCION ARGENTINA .....	188



## CAPITULO XVIII

### EL PODER JUDICIAL EN LA DEMOCRACIA

I. JUECES DE LEY .....	191
II. JUECES PARA LA LEY .....	192
III. JUECES DE LA LEY .....	193
IV. JUECES COMO "PODER" .....	193
V. JUECES DE LA REPUBLICA .....	194
VI. JUECES PARA LA REPUBLICA .....	194
VII. JUECES DE LOS JUECES .....	195
VIII. ABOGADOS PARA LA LIBERTAD Y LA JUSTICIA	195
IX. DERECHO PARA EL ESTADO DE DERECHO ....	196
X. JUEZ, ABOGADO Y DERECHO PARA LA DEMOCRACIA .....	197

## CAPITULO XIX

### EL PRESUPUESTO: INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO Y CONTROL

I. INTRODUCCION .....	199
II. PERSPECTIVA POLITICA .....	200
1. ¿Instrumento de gobierno y/o control? .....	200
2. ¿Poder rentístico ejecutivo y/o legislativo? ....	202
3. ¿Presupuesto de gastos y/o recursos? .....	205
4. ¿Presupuesto "estatal", "único" o "múltiple"? .	208
III. PERSPECTIVA ECONOMICA .....	210
1. ¿Instrumento económico o instrumento contable?	210
IV. PERSPECTIVA JURIDICA .....	212
1. Presupuesto: ¿Ley o acto administrativo? .....	212
2. ¿Puede el legislativo modificar el proyecto de ley de presupuesto del ejecutivo? .....	216
3. ¿Puede el ejecutivo vetar la ley sancionada? ....	216
4. ¿Ley de presupuesto o ley de aprobación del pre- supuesto? .....	218
5. Presupuesto: ¿ley de previsión y/o autorización?	218
V. CONCLUSION .....	219

## CAPITULO XX

### CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA

I.	INTRODUCCION .....	221
1.	Regulación jurídica .....	221
2.	Caracterización y función .....	221
3.	Enfoque jurídico-político .....	222
II.	¿EJERCEN FUNCION ADMINISTRATIVA, PARLAMENTARIA O JURISDICCIONAL? .....	222
1.	¿Auxiliaridad parlamentaria? .....	222
2.	¿Jurisdicción administrativa? .....	223
3.	¿Control de la administración? .....	223
III.	DE EJERCER FUNCION ADMINISTRATIVA: ¿SON ORGANOS O ENTES? .....	224
IV.	DE EJERCER FUNCION ADMINISTRATIVA: ¿MANDAN, CONTROLAN O ASESORAN? .....	224
V.	POR SU FUNCION: ¿SON CONTADURIAS O CONTRALORIAS? .....	224
1.	¿Por qué contadurías? .....	224
2.	¿Por qué contralorías? .....	225
VI.	¿QUE ALCANCE TIENE EL CONTROL? .....	225
1.	Subjetivo .....	226
2.	Objetivo .....	226
3.	Formal .....	226
4.	Temporal .....	226
VII.	ALCANCE SUBJETIVO: ¿A QUIEN CONTROLAN? ¿AL PODER EJECUTIVO O A LOS NIVELES INFERIORES DE LA ADMINISTRACION? ¿A LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA O DES- CENTRALIZADA? .....	226
1.	Control parcial .....	226
2.	Control total .....	227
VIII.	ALCANCE OBJETIVO: ¿QUE CONTROLAN? ¿LEGITIMIDAD Y OPORTUNIDAD? .....	227
1.	Control restringido: Sólo de legitimidad .....	227
2.	Control amplio: Legitimidad y oportunidad .....	228
a.	Responsabilidad compartida .....	228
b.	Control de lo formal y lo sustancial .....	228

c.	¿Opciones de la legalidad u oportunidad? ..	229
d.	¿Discrecionalidad controlada? .....	230
e.	Supuestos de control .....	230
f.	Lo reglado: ¿quién?, ¿qué?, ¿para qué? ..	231
g.	Lo discrecional: ¿Cómo?, ¿cuándo? .....	232
h.	Oportunidad y juridicidad .....	233
<b>IX.</b>	<b>ALCANCE FORMAL: ¿COMO CONTROLAN? ....</b>	<b>236</b>
1.	¿Observación, advertencia, comunicación? .....	236
2.	¿Control sólo presupuestario? .....	236
<b>X.</b>	<b>ALCANCE TEMPORAL: ¿CUANDO CONTROLAN? 237</b>	
1.	¿Ejercen control interno o externo? ¿Preventivo o represivo? .....	237
<b>XI.</b>	<b>¿REGULACION NACIONAL O LOCAL? .....</b>	<b>238</b>
<b>XII.</b>	<b>¿GOBIERNO O CONTROL? .....</b>	<b>239</b>
<b>XIII.</b>	<b>¿DUALISMO O MONISMO EN EL CONTROL PRE-     SUPUESTARIO CONTABLE Y DE INVERSION? 243</b>	
<b>XIV.</b>	<b>¿REGULACION CONSTITUCIONAL O LEGAL? .. 244</b>	
1.	Auxiliar del control presupuestario parlamenta- rio .....	244
2.	Garantía institucional estable .....	245
3.	El control es un presupuesto republicano .....	245
4.	El cuarto poder: El del "control" .....	245
5.	La desjerarquización del control legalmente re- gulado .....	245
6.	Lo legal y lo constitucional del control .....	246
7.	Idoneidad de la función .....	246
8.	Colaboradores del ejecutivo .....	246
9.	La tradición del derecho público provincial ....	247
10.	Del liberalismo al intervencionismo. Poder y con- trol .....	248
a.	Por su vinculación orgánica .....	248
b.	Por su composición .....	248
c.	Por sus atribuciones .....	248
d.	Por su designación .....	249
e.	Por su duración .....	249
f.	Por los requisitos para el cargo .....	249
g.	Por sus incompatibilidades .....	250
h.	Por la forma de remoción .....	250
i.	Por su regulación .....	250
j.	Por su responsabilidad .....	250

## CAPITULO XXI

### LA REGION: ALTERNATIVA FEDERAL

I. ASPECTO POLITICO-INSTITUCIONAL .....	251
II. ASPECTO ECONOMICO .....	255
III. ASPECTO ADMINISTRATIVO .....	257

## CAPITULO XXII

### MUNICIPIO Y DEMOCRACIA LOCAL

I. INTRODUCCION .....	265
1. ¿Qué es el municipio? .....	265
2. ¿Entidad natural o de creación normativa? ....	266
3. ¿Entidad autónoma o autárquica? .....	267
4. ¿Poder municipal originario o delegado? .....	269
5. Perspectivas del municipio .....	270
II. PERSPECTIVA INSTITUCIONAL (¿POR QUE?)..	272
1. Policía y derecho .....	272
a. Derechos subjetivos “reconocidos y limitados”	273
b. Razonabilidad en la restricción de las potes-	
tades públicas .....	275
c. Limitaciones administrativas y legislativas ..	276
d. Límites de las limitaciones .....	278
1) Razonabilidad .....	278
2) Intimidad .....	279
3) Legalidad .....	279
2. Derecho y municipio .....	280
a. Policía y Estado .....	280
b. Estado y municipio .....	282
c. Municipio y policía .....	283
III. PERSPECTIVA HISTORICA (¿CUANDO?) .....	284
1. Del Cabildo a las Provincias (1821-1853) .....	284
2. De la Provincia al Municipio (1853-1930) .....	284
a. Decreto del 2-9-1852 del Director Provisorio	
de la Confederación .....	284
b. Constitución Nacional 1-5-1853 .....	285
c. Ley 6-5-1853 .....	285
d. Constitución de Buenos Aires de 1854 y ley	
orgánica municipal n° 35 .....	285

e.	Constitución de Mendoza de 1854 y ley orgánica de 1868 .....	286
f.	Código Civil Argentino .....	286
g.	Lisandro de la Torre. Tesis doctoral 1888 ..	287
h.	Lisandro de la Torre. Proyecto de Ley 1912	287
i.	Constitución de Santa Fe 1921 .....	287
3.	La desmunicipalización (1930 en adelante) .....	288
IV.	PERSPECTIVA GEOGRAFICA (¿DONDE?) .....	289
V.	PERSPECTIVA JURIDICA .....	292
1.	Alcance subjetivo (¿Quién?). Por los sujetos activos .....	292
2.	Alcance formal (¿Cómo?). Por los instrumentos jurídicos .....	293
3.	Alcance material (¿Sobre qué?). Por las actividades que comprende .....	295
4.	Alcance orgánico (¿Con qué?). Por la organización .....	296

### CAPITULO XXIII

#### EL SUFRAGIO: ¿DERECHO O DEBER?

I.	EL SUFRAGIO COMO DERECHO Y COMO DEBER.	297
II.	DEL SUFRAGIO FACULTATIVO AL SUFRAGIO OBLIGATORIO .....	298
III.	SANCIONES POR NO EMISION DEL VOTO .....	299