

OSCAR ALVARO CUADROS



# Derecho administrativo

*Razonabilidad, gobierno  
y equidad*

CORTE SUPREMA BIBLIOTECA	
SIG. TOPOGRAFICA	INVENTARIO
A 3097	153.234



**ASTREA**

BUENOS AIRES - BOGOTÁ - PORTO ALEGRE

2021



## ÍNDICE GENERAL

<i>Expresión de motivos</i> .....	VII
-----------------------------------	-----

### PARTE PRIMERA

## GOBIERNO Y RAZONABILIDAD

### CAPÍTULO PRIMERO

#### GOBIERNO

§ 1. Perfiles de la acción de gobierno .....	11
§ 2. Representación y rendición de cuentas .....	16
§ 3. Provisión institucional de bienes públicos .....	21

### CAPÍTULO II

#### DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 4. Enfoque histórico-constitucional .....	25
§ 5. Perspectiva político-procedimental .....	28
§ 6. Contexto deliberativo-funcionalista .....	33

**CAPÍTULO III****FUNDAMENTOS**

§ 7. Razonabilidad político-procedimental .....	39
§ 8. Primacía política de lo correcto sobre lo bueno .....	42
§ 9. Autonomía moral y constructivismo político .....	44

**CAPÍTULO IV****PROCESO Y SUSTANCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

§ 10. Performatividad procedimental de la acción de gobierno .....	47
§ 11. Derecho administrativo: proceso y sustancia .....	49
§ 12. Razonabilidad como equidad y derecho administrativo .....	51

**PARTE SEGUNDA****GOBIERNO Y DERECHO ADMINISTRATIVO****CAPÍTULO V****BUROCRACIA EJECUTIVA**

§ 13. Introducción .....	65
§ 14. República .....	65
§ 15. Burocracia .....	67
a) Burocracia y personalidad jurídica .....	68
1) Gobierno y administración .....	68

2) Burocracia y funcionariado .....	68
3) Persona jurídica .....	69
4) ¿Existe un sector público no estatal? .....	70
5) Función pública y representación .....	71
b) Jerarquía .....	71
1) Poder Ejecutivo .....	71
2) Jefe de Gabinete y ministros .....	72
3) Secretarías .....	73
c) Sector público .....	73
1) Gobierno y sector público .....	73
2) Administración centralizada .....	74
3) Entidades autárquicas .....	74
4) Administración Nacional de la Seguridad Social .....	75
5) Universidades nacionales .....	75
6) Descentralizaciones bajo forma societaria ....	76
7) Entes controlados .....	76
8) Fundaciones .....	77
9) Programa de Atención Médica Integral .....	77
10) Fondos fiduciarios .....	77
d) Burocracias en el marco de un Estado federal ....	77
1) Provincias .....	78
2) Intervención federal .....	78
3) Ámbitos legislativos .....	78
4) Regiones .....	80
5) Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	82
6) Establecimientos de utilidad nacional .....	84
7) Municipios .....	84
§ 16. Representación .....	86
a) Representación y silencio .....	87
b) Jurisdicción .....	87
c) Funcionarios .....	88
1) Empleo público y representación .....	88
2) Profesionalización de la carrera .....	89
3) Alcances de la regulación normativa .....	91
4) Condición contractual del vínculo .....	92
5) Régimen de estabilidad .....	93
6) Derechos. Deberes. Prohibiciones .....	94

7) Deber de obediencia .....	95
8) Régimen de contrato y personal de gabinete .....	95
9) Motivación del despido. Jurisdicción y protección .....	96
10) Régimen disciplinario y causales de egreso ..	97
11) Procedimiento sumarial .....	98
12) Otros tipos de responsabilidad .....	99

## CAPÍTULO VI

### ACCIÓN DE GOBIERNO

#### A) ACCIÓN EJECUTIVA

§ 17. Introducción. Acción ejecutiva versus teoría del acto administrativo .....	101
a) ¿Por qué se ha impuesto el criterio de apreciación estática? .....	103
b) Implicancias de la condición normativa de la decisión administrativa .....	104
c) ¿Meros pronunciamientos o actos jurídicos? .....	105
d) Acción de gobierno y función administrativa .....	106
e) Apreciaciones finales .....	106
§ 18. Acción ejecutiva y razonabilidad como equidad .....	107
§ 19. Invalidez como arbitrariedad .....	112
a) Desde la nulidad del acto hacia la arbitrariedad de la acción .....	112
b) ¿Quién define la arbitrariedad de la acción de gobierno? .....	116
c) Declaración de invalidez en sede administrativa .....	117
d) Revocación de la decisión por razones de oportunidad, mérito o conveniencia .....	119
e) La instancia administrativa: vías y sistemas impugnatorios .....	120

f) El esquema impugnatorio en la ley 19.549 y el decreto 1759/1972 .....	126
1) Recursos .....	126
2) Denuncia de ilegitimidad .....	127
§ 20. Redefinición procedimental de la decisión administrativa. Desde la pretensión de "check list" hacia la razonabilidad de la acción de gobierno .....	128
§ 21. Cuestiones de trámite, procedimiento o proceso ....	132
a) Ejes o principios .....	134
b) Participación ciudadana .....	134
c) Finalización .....	135

#### B) ACCIÓN SANCIONATORIA

§ 22. Introducción .....	135
§ 23. Sanciones administrativas y sanciones contractuales .....	136
§ 24. Justificación constitucional .....	137
a) Faltas y delitos .....	138
b) ¿Qué tipo de sanciones pueden ser administrativamente dispuestas? .....	139
§ 25. Debido proceso .....	140
§ 26. Decisión sancionatoria como decisión administrativa .....	141

#### C) ACCIÓN REGLAMENTARIA

§ 27. Introducción .....	145
a) Poder reglamentario .....	146
b) Ejercicio y delegación .....	147
c) Inexistencia de una zona de reserva a efectos reglamentarios autónomos .....	147
d) Reglamentos de estructuración burocrática, instrucciones y circulares .....	148
§ 28. Reglamento y acción ejecutiva de gobierno .....	148
§ 29. Reglamentos en particular .....	151
a) Reglamentos de ejecución de la ley .....	151

XIV	ÍNDICE GENERAL	
	b) Reglamentos dictados en razón de una delegación legislativa .....	152
	c) Reglamentos de necesidad y urgencia .....	156
§ 30.	Control de constitucionalidad por vía de la comisión bicameral permanente y del Congreso .....	157

#### D) ACCIÓN CUASIJURISDICCIONAL

§ 31.	Caracterización .....	161
-------	-----------------------	-----

### CAPÍTULO VII

## CONTROLES SOBRE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

#### A) CONTROLES EXTRAJUDICIALES SOBRE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

§ 32.	Importancia institucional .....	165
§ 33.	Control gubernamental ejecutivo y del Ministerio Público .....	166
	a) Control de legalidad .....	166
	1) Dictámenes .....	166
	2) Abogados del Estado .....	167
	b) Control de transparencia .....	167
	1) Oficina Anticorrupción .....	167
	2) Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas .....	168
	c) Control interno de gestión presupuestaria .....	169
	1) Gestión patrimonial del Estado .....	170
	2) Sindicatura General de la Nación .....	170
§ 34.	Control legislativo .....	171
	a) Control de ejecución presupuestaria .....	171
	1) Auditoría General de la Nación .....	172
	2) Comisión Permanente Mixta Revisora de Cuentas .....	172

	ÍNDICE GENERAL	XV
	b) Control político .....	173
	1) Interpelación .....	173
	2) Comisiones investigadoras .....	174
	c) Defensor del pueblo .....	174
§ 35.	Control desde la sociedad civil .....	176

#### B) REVISIÓN JUDICIAL DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

§ 36.	Introducción .....	178
	a) Sistemas comparados .....	179
	b) El sistema judicialista de la Constitución argentina .....	181
§ 37.	La pretensión en la revisión judicial .....	182
§ 38.	Legitimación, casos y efectos de la sentencia en la revisión judicial .....	188
§ 39.	Alcances de la revisión judicial .....	197
	a) Estándares de control .....	197
	b) Revisión judicial de la discrecionalidad y sustitución de la acción de gobierno .....	200
§ 40.	Proceso y tutela cautelar .....	206
	a) Reglas básicas del proceso .....	206
	b) Ejecución de la sentencia .....	207
	c) Prórroga de jurisdicción .....	207
	d) Tutela cautelar y remedios urgentes .....	208
	1) Aspectos generales .....	208
	2) Medida cautelar .....	209
	3) Vigencia temporal .....	210
	4) Mutabilidad y contracautelas .....	210
	5) Caducidad .....	211
	6) Medida cautelar autónoma .....	211
	7) Suspensión de los efectos de la decisión administrativa .....	212
	8) Medidas positivas .....	212
	9) Medidas conservativas .....	213

<i>Bibliografía</i> .....	215 ✓
---------------------------	-------