

GUIDO SANTIAGO TAWIL
(Director)

Cátedra de Derecho Administrativo –UBA–
Guido Santiago Tawil

Acto administrativo

ABELEDOPERROT

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
Presentación de la obra	VII

PARTE I

ACTIVIDAD E INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. DISTINTOS HECHOS Y ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO 1

HECHOS Y ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Por Guido Santiago Tawil

I. Los hechos de la Administración.....	3
II. Las llamadas vías de hecho administrativas.....	5
IV. Los hechos y actos de la Administración en nuestra LNPA y su decreto reglamentario	14

CAPÍTULO 2

LOS ACTOS INTERORGÁNICOS

Por Mariana Adela Politi

I. Introducción. Distintas actividades administrativas.....	17
II. Concepto. Régimen jurídico.....	20
III. Conflictos interorgánicos. Jurisprudencia.....	23

CAPÍTULO 3

LOS ACTOS INTERADMINISTRATIVOS

Por Martín Galli Basualdo

I. Consideraciones liminares.....	27
-----------------------------------	----

XII	GUIDO SANTIAGO TAWIL	
		Pág.
II. Los actos interadministrativos.....		28
III. Las relaciones interadministrativas entre dos sujetos de una misma esfera de gobierno.....		30
IV. Las relaciones interadministrativas entre dos sujetos de distintas esferas de competencia constitucional.....		34
V. Consideraciones finales.....		35

CAPÍTULO 4

LOS ACTOS PREPARATORIOS

Por María Morena Del Río

I. Introducción.....	37
II. Actividad consultiva.....	40
III. Clasificación.....	42
1. Dictámenes.....	43
1.1. Dictámenes jurídicos.....	44
1.2. Dictámenes emitidos por la Procuración del Tesoro de la Nación.....	47
1.3. La subsanación.....	50
2. Informes.....	52
3. Propuestas.....	55
IV. Conclusión.....	56

CAPÍTULO 5

LOS LLAMADOS ACTOS DE GOBIERNO, INSTITUCIONALES O CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES

Por Gabriela Seijas

I. Introducción.....	59
II. Origen de la teoría. El Consejo de Estado francés.....	60
1. La atenuación de la inmunidad: los <i>actes détachables</i> , el Consejo Constitucional y la igualdad ante las cargas públicas.....	65
III. Las cuestiones políticas en los Estados Unidos.....	65
IV. La doctrina en nuestro país.....	70
1. La jurisprudencia nacional.....	72
2. Algunos casos en particular.....	72

		Pág.
2.1. La declaración de intervención a una provincia.....		72
2.2. El ejercicio de la facultad de indultar o conmutar penas..		73
2.3. Las causales de acefalía.....		74
2.4. Las facultades de las Cámaras del Congreso para actuar como jueces de la elección y títulos de sus miembros.....		74
2.5. La declaración de estado de sitio.....		74
2.6. Los poderes de guerra.....		75
2.7. La forma en que se sanciona una ley.....		76
2.8. Las facultades de una convención constituyente.....		77
2.9. El juzgamiento de magistrados.....		77
2.10. Otros funcionarios sometidos a juicio político.....		78
2.11. Cuestiones electorales.....		79
V. Conclusiones.....		79

CAPÍTULO 6

LOS ACTOS PARCIALMENTE REGLADOS POR EL DERECHO PRIVADO

Por María Gabriela Daud

I. Concepto.....	83
II. Antecedentes históricos.....	84
III. Régimen jurídico.....	85
IV. Competencia jurisdiccional.....	87
V. Doctrinas contrarias a la existencia de este tipo de actos.....	87
VI. Conclusiones.....	90

CAPÍTULO 7

LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA MATERIAL Y FORMAL. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Por Gustavo Pablo Lupetti

I. Inactividad.....	91
II. Silencio.....	93
III. Hacia una Administración más eficaz y eficiente.....	96

CAPÍTULO 8

LAS VÍAS DE HECHO ADMINISTRATIVAS

Por Graciela N. Renzulli

I. Introducción	103
II. Origen.....	103
III. Concepto de las vías de hecho administrativas	106
IV. Régimen de la ley 19.549	108
1. Artículo 9º de la LNPA	108
2. Artículo 23, inc. d) de la LNPA.....	109
3. Artículo 25, inc. d) de la LNPA.....	111
V. Conclusiones.....	112

PARTE II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 9

EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Por Guido Santiago Tawil

I. Introducción	117
II. Antecedentes históricos	118
III. El concepto de acto administrativo en la actualidad.....	123
IV. El sujeto emisor del acto	139
V. Los llamados actos administrativos bilaterales.....	143
VI. El alcance individual	147
VII. La producción de efectos jurídicos directos e inmediatos frente a terceros	148
VIII. Los actos parcialmente reglados por el derecho privado.....	151

CAPÍTULO 10

EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por Diego P. Llinás y Sergio M. Napoli

I. Introducción	153
-----------------------	-----

II. Definición	153
III. Elementos	155
1. Competencia	155
2. Causa.....	156
3. Objeto	156
4. Debido proceso.....	157
5. Dictamen jurídico previo.....	158
6. Motivación	158
7. Finalidad.....	159
IV. Caracteres	160
1. Presunción de legitimidad	160
2. Ejecutoriedad	161
V. Invalidez	161
VI. Extinción	162
VII. Epílogo	164

CAPÍTULO 11

EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCIÓN MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA (LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO, DEL PODER JUDICIAL Y DE LOS ÓRGANOS EXTRAPODERES)

Por Analía L. Soler

I. Introducción	165
II. La función administrativa según el criterio objetivo o material	165
III. El concepto de acto administrativo desde el enfoque objetivo	167
IV. La actividad administrativa de los órganos legislativos	168
V. La función administrativa desempeñada por el Poder Judicial.....	169
VI. La actividad administrativa desempeñada por los órganos extra poderes	170
VII. Régimen jurídico aplicable a los actos administrativos en sentido material.....	170
VIII. La interposición de recursos administrativos contra el acto administrativo en sentido material.....	171
IX. El control judicial de la función administrativa en sentido material .	171
X. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	172
1. Decisiones administrativas del Poder Legislativo.....	172
2. Decisiones administrativas del Poder Judicial.....	173

XI. Jurisprudencia de los demás tribunales.....	Pág. 177
XII. Conclusiones.....	177

CAPÍTULO 12

**ACTO ADMINISTRATIVO, REGLAMENTO Y ACTO
ADMINISTRATIVO DE ALCANCE GENERAL
DE CONTENIDO NO NORMATIVO**

Por Natalia Tanno

I. Introducción	179
II. Hacia una distinción de conceptos	181
1. Declaraciones unilaterales y bilaterales	182
2. Declaraciones individuales y generales	182
3. Declaraciones "de aplicación" y normativas	182
4. Declaraciones con efectos internos y externos.....	183
5. Otras declaraciones.....	183
III. Acto administrativo y reglamento	183
1. La regulación en la LNPA	184
2. La opinión de la doctrina	185
IV. Acto administrativo de alcance general de contenido no normativo...	187
1. La regulación en la LNPA	187
2. La opinión de la doctrina	188
V. Consideraciones finales	190

CAPÍTULO 13

ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO JURISDICCIONAL

Por Gabriela L. Bordelois de Rossi

I. Introducción	195
II. Las funciones estatales	195
III. La función administrativa	198
1. La Administración activa	199
1.1. El acto administrativo.....	201
2. La función jurisdiccional y el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales	207
2.1. La opinión de la doctrina.....	209
2.2. La decisión de la jurisprudencia	213

2.3. El acto jurisdiccional de la Administración y su régimen jurídico. Aspectos relevantes.....	Pág. 220
IV. Conclusiones.....	223

CAPÍTULO 14

ACTO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO ADMINISTRATIVO

Por Marcela Roccatagliata

I. Planteo.....	225
II. Relación acto jurídico - contrato en el derecho civil. Noción	226
III. Acto administrativo y contrato administrativo: relación controvertida	227
IV. La cuestión acto administrativo - contrato administrativo, a partir de la sanción de la LNPA	228
1. El artículo 7º, último párrafo	228
2. Los actos administrativos contractuales	230
3. Impugnación del contrato y de los actos administrativos contractuales	231
V. La relación acto administrativo - contrato administrativo a la luz del decreto 1023/2001	234
VI. Conclusión.....	236

CAPÍTULO 15

ACTOS ADMINISTRATIVOS REGLADOS Y DISCRECIONALES

Por Lucia Dumais

I. Introducción	239
II. Distintos modos de ejercicio de la actividad administrativa.....	241
1. La actividad administrativa reglada. Concepto	241
1.1. Alcance de la regulación en la actividad administrativa.....	242
2. La actividad administrativa discrecional. Concepto	245
2.1. Fundamento de la discrecionalidad	246
2.2. Estructura de la norma jurídica y la atribución de la discrecionalidad	246
2.3. Distintos tipos de discrecionalidad.....	247
2.4. La teoría de los conceptos jurídicos indeterminados.....	248
2.5. La discrecionalidad técnica	250

	Pág.
III. El control judicial de la discrecionalidad administrativa y su alcance	251
IV. Conclusión.....	253

CAPÍTULO 16

ACTOS ADMINISTRATIVOS FIRMES, DEFINITIVOS
Y QUE AGOTAN INSTANCIA*Por Guido Puig Cicchini*

I. Introducción	255
II. Nociones conceptuales.....	255
1. Acto firme.....	255
2. Acto definitivo	256
3. Acto que agota instancia.....	257
III. Efectos	258
1. Acto firme.....	258
2. Acto definitivo	258
3. Acto que agota instancia.....	259
IV. Vinculación entre actos firmes, definitivos y que agotan instancia..	260

PARTE III

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 17

LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD
DEL ACTO ADMINISTRATIVO*Por Federico Campolieti*

I. Introducción	263
II. La presunción de legitimidad en el derecho comparado	264
1. El derecho francés.....	264
2. El derecho español.....	265
3. El derecho italiano	266
4. El derecho anglosajón	267
5. Los ordenamientos jurídicos latinoamericanos.....	267
III. La presunción de legitimidad en el derecho argentino	267

	Pág.
1. Concepto	267
1.1. Antecedentes.....	267
1.2. Marco legal y alcances.....	268
1.3. Fundamentos de la regla	269
1.4. Diferencias con el acto jurídico regido por el derecho privado.....	270
2. La naturaleza de la presunción de legitimidad.....	271
3. Las consecuencias de la presunción de legitimidad.....	272
4. La presunción de legitimidad y las nulidades manifiestas	273
5. Supuestos en los que se invierte la regla de la presunción de legitimidad.....	275

CAPÍTULO 18

LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Federico Campolieti

I. Introducción	277
II. La ejecutoriedad en el derecho comparado.....	278
1. El derecho francés.....	278
2. El derecho español	280
3. El derecho italiano	282
4. El derecho anglosajón	282
5. Los ordenamientos jurídicos latinoamericanos.....	283
III. La ejecutoriedad en el derecho argentino	283
1. Concepto	283
1.1. Antecedentes.....	283
1.2. La ejecutoriedad en la LNPA	284
2. Fundamentos de la ejecutoriedad	287
3. Las consecuencias de la ejecutoriedad.....	288
4. La ejecución de oficio no autorizada legalmente.....	289

CAPÍTULO 19

EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por David A. Halperin

I. Noción conceptual y fundamentos elementales	291
1. Noción conceptual.....	291

	Pág.
2. Fundamentos elementales.....	293
II. La evolución del principio de la estabilidad del acto administrativo .	294
1. Los primeros pronunciamientos de nuestro más Alto Tribunal .	294
2. El reconocimiento pretoriano del principio	295
3. La cuestión en la ley (dec.) 19.549	297
III. Los requisitos para que el acto regular posea estabilidad	298
1. La limitación a los requisitos establecidos con anterioridad	298
2. Las excepciones previstas a la estabilidad del acto administrativo regular	299
2.1. Si el interesado hubiera conocido el vicio.....	299
2.2. Si la revocación o modificación del acto administrativo lo favorece, sin perjudicar a terceros	302
2.3. Que el derecho se haya otorgado expresa y válidamente a título precario	303
3. La revocación por razones de oportunidad. Remisión.....	304
IV. La estabilidad del acto administrativo irregular	305
1. El principio	305
2. Cuándo adquiere el acto administrativo irregular el carácter de estable.....	307
3. Aplicación de las excepciones previstas para la estabilidad del acto regular a la estabilidad del acto irregular.....	309
4. Estabilidad del acto administrativo irregular y suspensión del acto administrativo de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la ley (dec.) 19.549.....	312
V. Procedimiento para ejercer la potestad revocatoria y lo atinente a la acción de lesividad	315
VI. De la estabilidad del acto administrativo dispuesto como consecuencia del silencio positivo o acto presunto	316

CAPÍTULO 20

LA CONDICIÓN INSTRUMENTAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. LA DENOMINADA "EJECUTIVIDAD" DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Tomás Arceo

I. Manifestación de la actividad administrativa. El carácter de sus constancias.....	321
1. El instrumento público, su justificación y finalidad	323

	Pág.
1.1. Recaudos y privilegios del régimen. Instrumento como elemento del acto y como medio de prueba, autonomía conceptual	325
1.2. Su funcionamiento, distinción y finalidad en el marco del derecho común	326
1.3. La enumeración del Código y la fuerza probatoria de los hechos y cláusulas del instrumento	330
II. La finalidad de la prueba agravada y el fundamento jurídico de la autenticidad	332
1. El traslado del instituto al sistema de la actividad administrativa	334
1.1. La categorización de instrumento público es una carga que interfiere en la libertad jurídica de los individuos	335
1.2. La regla constitucional de la restricción interpretativa	338
2. Las particularidades propias de la disciplina	340
2.1. El origen histórico que obliga a formular las adaptaciones necesarias en el ámbito del derecho administrativo	342
2.2. La cuestión de la fe pública y los elementos necesarios para el nacimiento del instrumento público	344
III. Soluciones impracticables en el derecho administrativo que conducen a una interpretación razonablemente integradora	346
1. La lectura del inc. 2º del art. 979 CCiv.....	347
2. La cuestión penal	348
3. La impugnación agravada.....	349
IV. Conclusiones.....	350

CAPÍTULO 21

LA IRRETROACTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Enrique V. Veramendi

I. Planteo del tema.....	353
II. ¿En qué consiste la retroactividad del acto administrativo?	355
III. Fundamentos del principio de irretroactividad	357
IV. El concepto de "derechos adquiridos". Necesidad de una interpretación amplia	359
V. Supuestos en los que el art. 13 de la LNPA admite la retroactividad.....	361
1. Acto dictado en sustitución de otro revocado.....	361
1.1. Revocación por ilegitimidad	361
1.2. Revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	363

	Pág.
2. Cuando la retroactividad favorece al particular	364
2.1. La situación de los "contrainteresados"	364
2.2. Otras cuestiones a considerar	365
VI. Otros supuestos considerados por la doctrina y la jurisprudencia ..	365
1. El saneamiento del acto administrativo	366
2. La aprobación del acto administrativo	366
3. La retroactividad pactada	367
4. Los actos interpretativos o aclaratorios	367
5. Los actos declarativos	368
VII. El caso de las leyes especiales	369
VIII. Conclusiones	370

PARTE IV

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 22

EL ELEMENTO SUBJETIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por María Gabriela Casanova

I. Introducción	373
II. Concepto de competencia	374
III. La competencia como elemento esencial	375
IV. Clasificación	376
V. Caracteres de la competencia	377
1. Debe surgir de una norma	378
2. Es de ejercicio obligatorio e irrenunciable	378
3. Es improrrogable	379
VI. Capacidad del funcionario o empleado público y del administrado	380
VII. Conclusión	380

CAPÍTULO 23

EL OBJETO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por María Paula Carpenteri

I. Introducción	381
II. Requisitos	384

	Pág.
1. Debe ser cierto y física y jurídicamente posible	384
2. Debe decidir todas las cuestiones propuestas	385
3. Puede involucrar cuestiones no propuestas, previa audiencia del interesado, siempre que no afecte derechos adquiridos	385
III. Conclusión	385

CAPÍTULO 24

LA CAUSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Javier Indalecio Barraza

I. ¿Qué entendemos por causa?	387
II. La teoría de la causa y la influencia del derecho privado	388
III. El origen de la causa como elemento autónomo del acto administrativo	389
IV. La causa en la tesis subjetivista	390
1. Crítica a la tesis subjetivista	392
V. La causa en la doctrina objetivista	393
VI. La doctrina francesa y la causa	394
1. La influencia de la doctrina francesa	394
VII. La doctrina italiana y su negación de la causa	395
VIII. La doctrina argentina y la causa	396
IX. Mi definición de causa	397
1. Explicación de la definición	398
2. Es necesario diferenciar la causa de la motivación	400
3. También debe diferenciarse la causa del término "motivo"	400
X. Conclusiones	401

CAPÍTULO 25

EL ELEMENTO FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Sofía Capalbo

I. Introducción	403
II. Concepto	404
1. Criterio estricto	404
1.1. Debe ser expreso	404
1.2. Debe ser escrito	407

	Pág.
1.3. Debe indicar lugar y fecha	409
1.4. Debe estar firmado.....	410
2. Criterio amplio	411
III. Conclusión.....	412

CAPÍTULO 26

LA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Guido Santiago Tawil

I. Delimitación del concepto.....	415
II. Naturaleza jurídica	417
III. Contenido	418
IV. La importancia jurídico-institucional de la motivación	420
V. La motivación de los actos administrativos: ¿Regla general o excepción?.....	426
1. La motivación como regla general.....	426
1.1. La situación en el derecho europeo	426
1.2. El panorama en el derecho norteamericano: Los "findings and reasons" de las decisiones administrativas.....	428
2. La motivación como excepción.....	440
3. La situación en la Argentina.....	445
VI. Requisitos formales.....	446
1. La forma de expresión	446
2. Clases de motivación.....	451
3. La motivación <i>ex post acto</i>	458
4. ¿Debe ser notificada la motivación?	459
VII. Motivación de los actos reglados y discrecionales	460
VIII. Motivación: supuestos especiales	464
1. Actos mediante los cuales se resuelven recursos administrativos..	464
2. Actos que se apartan del criterio seguido en precedentes administrativos	464
3. Actos que se apartan del dictamen de los órganos consultivos ..	465
4. Actos dictados en el marco de relaciones contractuales en que la Administración es parte	466
5. Actos dictados en serie (v.gr., por medios electrónicos o mecánicos)	466
6. El caso del silencio administrativo.....	467

	Pág.
IX. Impugnación de los actos viciados en la motivación.....	467
1. Vías de impugnación.....	467
2. Efectos	468
X. Conclusiones.....	473

CAPÍTULO 27

LA FINALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por María Soledad Larrea

I. Finalidad y competencia.....	477
II. Clases de finalidad	478
III. Finalidad y razonabilidad.....	479
IV. Vicios del acto administrativo relacionados con la finalidad.....	481
V. Breve referencia al concepto de interés público	483

CAPÍTULO 28

LOS ELEMENTOS NO ESENCIALES O ACCIDENTALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Ana Salvatelli

I. Concepto y alcances.....	486
II. Cláusulas accesorias típicas.....	488
1. Término o plazo.....	488
2. Condición	490
3. Modo	492
III. Otras cláusulas eventuales.....	493
1. Reserva de revocación.....	493
2. Reserva de rescate.....	494
IV. Conclusiones.....	494

CAPÍTULO 29

PUBLICIDAD, VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por Natalia S. Aprile

I. La publicidad de los actos administrativos: su fundamento constitucional.....	499
--	-----

	Pág.
II. Concepto y finalidad	500
III. La publicación y la notificación.....	501
IV. La notificación como condición de validez o eficacia de los actos administrativos	504
V. Los efectos de la notificación sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos	510
VI. Conclusión.....	511

PARTE V

LAS NULIDADES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 30

LAS NULIDADES EN EL DERECHO CIVIL Y SU INFLUENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por Santiago Lauhirat

I. Vinculaciones entre el derecho administrativo y el derecho civil.....	515
II. La teoría de la invalidez de los actos jurídicos como supraconcepto.....	519
III. El sistema de nulidades civiles	524
IV. El camino jurisprudencial hacia un sistema de invalidez administrativo autónomo	526
V. Breves referencias al sistema de nulidades administrativo.....	528
VI. Nulidades civiles <i>vs.</i> nulidades administrativas	530
VII. Coda	532

CAPÍTULO 31

EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Por Fernando E. Juan Lima y Analía L. Soler

I. Introducción	535
II. La teoría de la invalidez del acto administrativo	535
III. La controversia acerca del acto inexistente como categoría de invalidez	538

	Pág.
IV. Las previsiones de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	540
1. La diferenciación entre actos nulos y anulables	540
2. La distinción entre actos regulares e irregulares	541
3. La invalidez de las cláusulas accidentales	541
4. Categorías no previstas en la ley	541
5. Síntesis del esquema de nulidades establecido en la LNPA	541
V. Criterios de distinción entre nulidad y anulabilidad	542
1. Criterio del vicio grave.....	542
2. La distinción en base a los elementos esenciales	542
3. El criterio de distinción en función del carácter manifiesto o no manifiesto del vicio	543
VI. Características diferenciales de la nulidad en derecho administrativo	544
VII. Régimen de las nulidades absolutas.....	545
VIII. Régimen de las nulidades relativas	546
IX. La discusión acerca de la prescriptibilidad de la acción de nulidad absoluta	546
X. Declaración <i>ex officio</i> de la nulidad absoluta	550
XI. Síntesis	551
XII. Conclusiones.....	552

CAPÍTULO 32

LAS NULIDADES MANIFIESTAS Y NO MANIFIESTAS

Por Marina Ávila Montequín

I. Introducción	553
II. El punto de partida: la presunción de legitimidad	554
III. Reconocimiento de un sistema de nulidades paralelo al de la LPA basado en el carácter ostensible del vicio.....	556
IV. Otro caso de ausencia de presunción de legitimidad: las vías de hecho y su distinción respecto de la teoría del acto inexistente	559
V. Consecuencias de la ausencia de presunción de legitimidad.....	561
VI. Una nueva categoría: presunción de ilegitimidad del acto administrativo	564
VII. Conclusión.....	567

CAPÍTULO 33

EFECTOS RETROACTIVOS Y NO RETROACTIVOS
DE LAS NULIDADES ADMINISTRATIVAS*Por Cristian Hernán Fernández*

I. Introducción	569
II. Régimen de nulidades civiles. Su aplicación analógica.....	569
III. Regulación de las nulidades administrativas y sus efectos temporales	570
IV. Relación directa entre el grado de invalidez y los efectos de la nulidad.....	571
V. ¿Retroactividad o irretroactividad? Esa es la cuestión	573
VI. Conclusiones.....	576

PARTE VI

LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN PARTICULAR

CAPÍTULO 34

LOS VICIOS DE LA VOLUNTAD

Por Catalina Legarre

I. La voluntad real de la Administración	581
II. Los vicios a la voluntad según la LNPA	585
1. El error	586
2. El dolo	587
3. La violencia	587
4. La simulación	588
III. Conclusión.....	589

CAPÍTULO 35

EL VICIO DE INCOMPETENCIA

Por Silvina Paola Aguirre

I. Introducción	591
II. La cuestión en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su decreto reglamentario	592
III. Incompetencia en razón de la materia	593

1. Incompetencia en razón de la materia por invasión de facultades propias del Poder Legislativo	594
2. Vicio de incompetencia en razón de la materia por invasión de facultades propias del Poder Judicial.....	595
3. Vicio de incompetencia en razón de la materia por invasión de facultades propias de otro órgano o ente administrativo	596
IV. Incompetencia en razón del territorio.....	598
V. Incompetencia en razón del tiempo	599
VI. Incompetencia en razón del grado.....	601
1. Vicio de incompetencia en razón del grado por avocación ilegítima	602
2. Vicio de incompetencia en razón del grado por delegación ilegítima	604
3. Vicio de incompetencia en razón del grado por exceso de competencias legítimamente atribuidas.....	605
4. Los actos dictados <i>ad referendum</i> de otro órgano. La cuestión de los actos sujetos a aprobación	606
VII. Conclusiones.....	607

CAPÍTULO 36

LA VIOLACIÓN A LA LEY

Por María Inés Corrá

I. El objeto del acto administrativo.....	609
1. Noción.....	609
2. Atributos que debe cumplir el objeto del acto administrativo....	611
3. Clasificación del contenido del acto administrativo.....	612
4. Actos dictados en ejercicio de facultades regladas o discrecionales	613
II. El vicio en el objeto del acto administrativo	614
1. Noción.....	614
2. Diversos supuestos de vicios en el elemento objeto.....	617
2.1. El acto de objeto ilícito o prohibido.....	617
2.2. El acto de contenido imposible	623
2.3. El acto de contenido incierto o impreciso.....	625
2.4. El acto irrazonable.....	626
2.5. El acto inmoral	630
2.6. La falta de mérito. El acto inoportuno	631
III. Consecuencias del vicio en el objeto del acto administrativo	632

CAPÍTULO 37

VICIOS QUE AFECTAN A LA CAUSA
DEL ACTO ADMINISTRATIVO*Por Carolina María Luchi*

I. Introducción	635
II. El encuadre jurídico del vicio en la causa en la LNPA	636
III. El vicio en la causa como antecedente de hecho	637
IV. El vicio en la causa como antecedente de derecho	640
V. De los efectos que produce el vicio en la causa	641
VI. La relación de causalidad que existe entre el vicio en la causa y el vicio en el objeto	644
VII. El control de los hechos y del derecho en la actividad discrecional.	645
VIII. Conclusión.....	646

CAPÍTULO 38

EL VICIO EN EL ELEMENTO FORMA.
LA TEORÍA DE LA SUBSANACIÓN*Por Fabián Omar Canda*

I. Introducción. Contenido del vicio en "las formas esenciales"	647
II. Vicios en las formas esenciales y teoría de las nulidades del acto ..	651
III. Vicios en el procedimiento previo.....	651
1. Vicios en el debido proceso adjetivo.....	652
1.1. Derecho a ser oído.....	654
1.2. Derecho a ofrecer y producir pruebas	655
1.3. Derecho a una decisión fundada	656
2. Vicios en los procedimientos esenciales previstos expresa e implícitamente	657
IV. Vicios en la forma en sentido estricto.....	659
V. Vicios en la motivación	660
VI. Vicios en las formas esenciales y teoría de la subsanación	663
VII. Colofón.....	669

CAPÍTULO 39

LA DESVIACIÓN DE PODER

Por Guido Santiago Tawil

I. Los fines del obrar administrativo	673
II. La desviación de poder. Su reconocimiento como vicio del elemento finalidad de los actos administrativos	675
III. La desviación de poder, ¿en crisis?	683

CAPÍTULO 40

LA INVALIDEZ DE LAS CLÁUSULAS
ACCESORIAS O ACCIDENTALES*Por Martín Plaza*

I. Introducción. Planteo del problema	693
II. El modo, la condición y el término como cláusulas accesorias	694
III. Posibilidades de sistematización	697
IV. Nulidad del acto	701
V. Conclusiones.....	702

CAPÍTULO 41

EL SANEAMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO:
RATIFICACIÓN, CONFIRMACIÓN Y CONVERSIÓN*Por Julieta Rodríguez Prado*

I. Saneamiento. Concepto. Terminología	703
II. Ratificación	704
1. Concepto	704
2. Efectos	706
III. Confirmación	706
1. Concepto	706
2. Efectos	707
IV. Conversión.....	707
1. Concepto	707
2. Efectos	708

CAPÍTULO 42

LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO
EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL

Por Fabián Omar Canda

I. La suspensión de los efectos del acto. Relación con las prerrogativas estatales y garantías de los particulares	709
II. La suspensión de los efectos del acto como garantía de los particulares	715
1. La suspensión del acto en sede administrativa. Vinculación con la suspensión en sede judicial	718
1.1. La suspensión en sede administrativa. Generalidades	718
1.2. Legitimación y oportunidad para su planteo	720
1.3. Plazo para su resolución	722
1.4. Carácter de la suspensión: ¿innovativo o no innovativo? ...	724
1.5. Causales de suspensión	725
1.6. ¿Causales independientes o interrelacionadas?	730
1.7. Vinculación con la suspensión judicial	732
III. La suspensión de los efectos del acto como prerrogativa estatal	742
1. La suspensión de oficio del acto administrativo que generó derechos en cumplimiento	743
2. La suspensión de oficio del acto legítimo, por razones de interés público	746
3. La suspensión solicitada por el Estado en sede judicial. La Ley de Cautelares 26.854	747

PARTE VII

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

PARTE GENERAL

CAPÍTULO 43

MODOS DE EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Por Luis Devoto

I. Alcance y contenido de la extinción del acto administrativo	753
1. Extinción y cesación de los efectos del acto administrativo	753
II. Causales de extinción	754

Pág.

Pág.

III. Causales de extinción objetivas ajenas a la voluntad del administrado y el Estado	754
1. Agotamiento del objeto	754
2. Extinción de pleno derecho por imposibilidad material o jurídica	755
IV. Causales de extinción por voluntad del administrado	756
V. Causales de extinción del acto dispuesta por la Administración	756
1. Revocación	756
1.1. Revocación por ilegitimidad	758
1.2. Revocación por razones de oportunidad, mérito y conveniencia	759
1.3. Revocación del acto administrativo con fundamento en el cambio del derecho objetivo	760
1.4. Acto administrativo revocatorio que favorece al administrado	761
2. Caducidad	762

SUPUESTOS ESPECIALES

CAPÍTULO 44

LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IRREGULAR

Por Ignacio J. Minorini Lima

I. Introducción	767
II. Los requisitos positivos para el ejercicio de la potestad revocatoria	768
1. La necesidad de un acto administrativo	769
2. El vicio del acto debe determinar una nulidad absoluta	771
III. La excepción legal y la necesaria intervención judicial como resguardo de las garantías constitucionales de propiedad y debido proceso	771
1. El acto firme y consentido	771
1.1. La exigencia de que el acto se encuentre firme y consentido por el destinatario: un análisis crítico	772
1.2. La razonabilidad de la exigencia de que el acto esté firme y consentido desde la perspectiva de los contra-interesados	774
2. El concepto de "derechos subjetivos que se estén cumpliendo"	777
2.1. ¿Puede el acto afectado de nulidad absoluta, todavía no declarada, generar un derecho subjetivo?	779

	Pág.
2.2. ¿Debe el derecho subjetivo resultante de un acto administrativo estarse ejerciendo a los efectos de obstar a su revocación en sede administrativa?	782
IV. Las contraexcepciones: Las cuestiones que plantea la noción del conocimiento del vicio	784
1. Un concepto de contenido indefinido	784
2. Una carga excesiva para el particular	786
3. ¿Puede la Administración juzgar sobre la inocencia del particular?	790
V. La revocación del acto irregular y su fundamento: ¿una herramienta legítima e indispensable para asegurar el principio de legalidad?	791
VI. Valoración de la potestad revocatoria del acto irregular	795
1. La alegada protección del derecho subjetivo	795
2. El particular omnisciente.....	795
3. La asimilación de la revocación a la declaración judicial de nulidad del acto	796
4. Las vías de escape	796

CAPÍTULO 45

LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO REGULAR

Por Fabián Omar Canda

I. Introducción	799
II. El acto regular afectado de una nulidad relativa. Su estabilidad.....	800
1. La revocación en sede administrativa del acto anulable.....	800
2. La revocación del acto anulable con perjuicio de terceros	801
3. La revocación del acto anulable cuando el particular conociere el vicio	802
4. La revocación del acto anulable otorgado a título precario.....	803
III. La revocación por oportunidad, mérito o conveniencia del acto administrativo regular.....	804
1. Elementos de la revocación del acto administrativo por razones de interés público.....	804
1.1. Naturaleza de la revocación. ¿Es posible la extinción por oportunidad de actos reglados?.....	805
1.2. El acto a revocar debe haber dado lugar a una relación jurídica vigente	806
1.3. La revocación implica el ejercicio de una potestad administrativa.....	808

	Pág.
1.4. La apreciación del interés público: contenido de los conceptos "mérito, oportunidad o conveniencia"	809
2. ¿Inconstitucionalidad del art. 18 de la LNPA?	810
2.1. Revocación por oportunidad y expropiación	811
2.2. Constitucionalidad del art. 18 LNPA.....	813
3. Supuestos de procedencia de la revocación. La indemnización..	815
4. Control judicial.....	817
5. La cuestión en el derecho provincial y comparado	818

CAPÍTULO 46

LA REVOCACIÓN POR ILEGITIMIDAD SOBREVINIENTE O CAMBIO DE DERECHO OBJETIVO

Por Nicolás Sykes

I. Introducción	821
II. Aclaración previa. Sobre la legitimidad e ilegitimidad del acto administrativo.....	822
III. La revocación por ilegitimidad del acto administrativo	823
IV. La revocación por ilegitimidad sobreviniente	823
1. Tesis que apoya la ilegitimidad sobreviniente	824
2. Posición que niega la ilegitimidad sobreviniente.....	825
V. A modo de conclusión. La "perfección" del acto administrativo....	826

CAPÍTULO 47

LA CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por María Paula Rennella

I. Concepto	831
II. Tipo de actos a los que se aplica la caducidad	832
III. Efectos de la declaración de caducidad.....	833
IV. Relación con otros medios de extinción	834
V. Carácter sancionatorio	835
VI. Regulación en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	836
1. Requisitos sustanciales.....	837
1.1. Carácter de las obligaciones incumplidas y naturaleza del incumplimiento.....	837

	Pág.
1.2. Imputabilidad	839
2. Requisitos formales.....	839
2.1. Previa constitución en mora.....	840
2.2. Otorgamiento de un plazo suplementario razonable	843
VII. Motivación de la declaración de caducidad.....	844
VIII. Discrecionalidad. El supuesto particular de concesiones y licencias para la prestación de servicios públicos. Interés público.....	845

PARTE VIII

ALGUNOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN PARTICULAR

CAPÍTULO 48

EL ACTO JURISDICCIONAL. ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE SU RÉGIMEN JURÍDICO*Por Oscar R. Aguilar Valdez*

I. Introducción	851
II. Sobre las funciones jurisdiccionales de la Administración y sus consecuencias en el acto emitido a raíz de su ejercicio	852
III. Sobre la noción de "acto jurisdiccional"	855
IV. Sobre el carácter "ejecutivo" de los actos jurisdiccionales y el efecto de los recursos procedentes contra éstos	865
V. Sobre la anulación de oficio de los actos jurisdiccionales.....	884
VI. Sobre el control jerárquico de los actos jurisdiccionales. Supuestos y límites de la potestad anulatoria del Superior respecto de actos jurisdiccionales.....	891
VII. Epílogo	898

CAPÍTULO 49

EL ACTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO

Por David Andrés Halperin

I. Nociones liminares.....	899
1. Lo atinente al acto administrativo y la noción de declaración ..	899
2. Lo atinente a la extinción de los actos administrativos.....	903
3. Documentos constitutivos, dispositivos y probatorios.....	905

	Pág.
II. Aplicación de estos conocimientos liminares	906
1. Mayor importancia de los actos administrativos de registro.....	906
2. Lo atinente a la extinción de los actos de registro con su emisión.....	910
3. Los actos que no son estrictamente de registro	915
4. Aspectos del acto de registro. Lo atinente a su fuerza probatoria.	918
5. Efectos de la extinción del acto administrativo con su dictado. Lo atinente a los efectos como documentos probatorios y al retiro de los certificados	920

CAPÍTULO 50

EL ACTO ADMINISTRATIVO DIGITAL

Por Juan Agustín Cortelezzi

I. Introducción	925
II. El acto administrativo digital y la forma	927
III. La firma ológrafa	929
IV. La firma digital	931
V. La firma digital en el derecho administrativo	934
VI. Análisis de la Ley de Firma Digital (25.506)	939
1. Ámbito de aplicación	939
2. Generalidades de la Ley de Firma Digital.....	940
3. Efectos jurídicos de la firma digital	943
4. Sujetos que integran la infraestructura de la firma digital.....	943
VII. El acto administrativo digital y su incidencia en el sistema de nulidades.....	944
VIII. El acto administrativo digital en la ciudad de Buenos Aires.....	945
IX. Conclusión.....	948

CAPÍTULO 51

ACTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO

Por Viviana Valentini

I. Introducción	951
II. Actos de naturaleza tributaria emitidos por la Administración.....	951
III. La determinación de oficio de tributos	954

IV. Régimen jurídico aplicable. Elementos del acto.....	956
V. Vicios en el procedimiento	957
1. Aplicación de sanciones. Falta de consideración de la prueba ...	957
2. Desconocimiento de la prueba. Inaplicabilidad de la doctrina de la subsanación	958
3. Necesidad de la producción de la prueba en sede administrativa.	958
4. Finalidad de la vista del art. 17 de la LPT en el procedimiento de determinación de oficio. Efectivo acceso a las actuaciones para formular la defensa	959
5. Multa aplicada en base a presunciones de dolo. Su invocación expresa como tutela del debido proceso adjetivo.....	959
6. Ausencia de dictamen jurídico.....	960
6.1. Plan de facilidades de pago. Voluntario sometimiento a un régimen jurídico.....	960
6.2. Innecesariedad del dictamen cuando se sustancia exhaustivamente el trámite	960
6.3. Nulidad por ausencia del dictamen en el acto administrativo sancionatorio.....	960
7. Denegación de la prueba. Subsanción.....	961
VI. Vicios en el objeto	961
VII. Causa y motivación.....	962
1. Incongruencia a la hora de exponer las razones que motivan la sanción	962
2. Desconexión entre los hechos invocados y las normas aplicadas	962
3. Imposibilidad de fundar un acto en un hecho materialmente inexacto. Necesaria producción de la prueba	962
4. Ausencia o erróneo encuadre legal	963
5. Motivación <i>in aliunde</i> o de carácter previo al acto.....	963
6. Motivación en fiscalizaciones especiales. El agente encubierto ..	963
VII. Palabras finales.....	964

CAPÍTULO 52

LOS ACTOS EMANADOS DE LAS PERSONAS
PÚBLICAS NO ESTATALES*Por Gastón D. Oberda*

I. Introducción	965
II. Las personas públicas no estatales en el universo de las clasificaciones de las personas públicas	966

	Pág.
1. La diferenciación entre las personas públicas y privadas	966
2. La clasificación de las personas públicas en estatales y no estatales	970
3. La clasificación de las personas públicas no estatales	974
4. Caracteres generales de las personas públicas no estatales.....	975
III. Algunos casos de personas públicas no estatales en nuestro ordenamiento jurídico.....	977
1. Los colegios y las cajas de previsión para profesionales.....	977
2. Otras entidades consideradas como personas públicas no estatales	980
IV. Algunas conclusiones	982
CAPÍTULO 53	
LOS ACTOS EMANADOS DE LAS EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO	
<i>Por Valeria E. Zayat</i>	
I. Introducción	987
II. Sociedades de economía mixta	990
1. Notas características	990
2. Régimen jurídico de los actos que emite la SEM	991
III. Empresas del Estado	993
1. Notas características	993
2. Régimen jurídico de los actos que emiten las EE	995
IV. Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria.....	997
1. Notas características	997
2. Régimen jurídico de los actos que emite la SAPEM.....	998
V. Sociedades del Estado	1000
1. Notas características	1000
2. Régimen jurídico de los actos que emite la SE.....	1002
VI. Sociedades anónimas del derecho privado.....	1005
1. Notas características	1005
2. Régimen jurídico de los actos que emiten las sociedades anónimas	1008
VII. Procedimiento y recursos administrativos	1012
VIII. A modo de conclusión.....	1015

PARTE IX

EL ACTO ADMINISTRATIVO EN OTRAS JURISDICCIONES

CAPÍTULO 54

ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Por Natalia V. Mortier

I. Introducción	1021
II. Configuración de la noción	1024
1. Hechos y actos administrativos	1024
2. Reglamentos	1025
3. Ordenanzas.....	1027
4. Contratos.....	1027
III. Elementos del acto	1027
1. Competencia.....	1028
2. Causa.....	1029
3. Motivación	1029
4. Finalidad.....	1031
5. Objeto	1031
6. Procedimientos.....	1032
7. Forma	1033
IV. Caracteres del acto administrativo	1033
V. Extinción del acto administrativo.....	1035
1. Revocación	1035
2. Anulación	1036
3. Caducidad del acto	1038

CAPÍTULO 55

EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Por Nidia Karina Cicero

I. Objeto de estudio.....	1039
II. Elementos del acto	1042
III. Vías de hecho y silencio de la Administración.....	1045
IV. Caracteres del acto administrativo	1045

1. Presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria	1045
2. Presunción de legitimidad y eficacia del acto	1048
Presunción de legitimidad y suspensión del acto. Medidas cautelares suspensivas	1050
VI. Nulidades y revocación del acto administrativo	1053

CAPÍTULO 56

EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Romina Laura Papel

I. Introducción	1057
II. Alcance del concepto.....	1057
1. Actos de alcance individual y reglamentos	1057
2. Actos colectivos o múltiples	1058
3. Actos bilaterales (contratos administrativos).....	1058
III. Elementos del acto	1059
1. Competencia	1060
2. Causa.....	1060
3. Objeto	1061
4. Procedimiento	1061
5. Motivación	1062
6. Finalidad.....	1065
7. Forma	1066
IV. Régimen de nulidades	1067
V. Caracteres	1068
1. Presunción de legitimidad	1068
2. Ejecutividad	1069
3. Ejecutoriedad.....	1070
4. Estabilidad.....	1071
5. Impugnabilidad.....	1072
VI. Revisión del acto.....	1073
1. Precisiones terminológicas.....	1073
2. Revocación	1073
3. Anulación (o revocación por ilegitimidad)	1074
4. Límites a la facultad revisora	1076
5. Modificación y sustitución	1077

	Pág.
6. Rectificación de errores materiales	1077
7. Aclaratoria.....	1077
8. Revisión de decisiones firmes	1078
VII. Caducidad del acto	1079