

## ÍNDICE GENERAL



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 37
- II. Concepto. Régimen jurídico 20
- III. Conflictos interorgánicos. Jurisprudencia 23

### Capítulo 3

#### LOS ACTOS INTERADMINISTRATIVOS

*Por Martín Galli Basualdo*

- I. Consideraciones liminares 27
- 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
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 9° 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	72
2. Decisiones administrativas del Poder Judicial	173

XI. Jurisprudencia de los demás tribunales	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	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
III. El control judicial de la discrecionalidad administrativa y su alcance	251
IV. Conclusión	253

Capítulo 16

**ACTOS ADMINISTRATIVOS FIRMES, DEFINITIVOS Y QUE ACOTAN 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
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
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
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
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
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
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 ex post acto	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
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
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 vs. nulidades administrativas	530
VII. Coda	532

Capítulo 31  
**EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ  
EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

*Por Fernando E. Juan Lima y Analta 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
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 Avila 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

### **EFFECTOS 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 Ornar 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
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
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 Ornar 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
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
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 “ejecutorio” 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
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. Innecesidad 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. Subsanación	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 in aliunde 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
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**

*Por Valeria E. Zayat*

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

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