



## ÍNDICE GENERAL

Presentación de los autores	IX
Prefacio a la cuarta edición	XXIII
Principales abreviaturas utilizadas	XXVII

### CAPÍTULO I

#### LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo	1
2. Problemas lingüísticos y metodológicos	4
3. Los principios generales del derecho y su proyección al Derecho Administrativo	6
3.1. Trascendencia de los principios generales del derecho en el Derecho Administrativo	6
3.2. La inserción de los principios generales en el ordenamiento y el papel de la tópica	10
3.3. El principio de legitimidad	11
4. La aplicación de normas privadas en el Derecho Administrativo	13
5. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y Derecho Administrativo	16
6. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo	19
7. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones	21
7.1. Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado	26
7.2. Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo	28
8. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado	31
9. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza	34

### CAPÍTULO II

#### LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO PÚBLICO (NORMAS, PRINCIPIOS GENERALES Y PARADIGMAS)

1. El nuevo escenario	37
1.1. Sobre el neoconstitucionalismo y el positivismo	37
1.2. La declinación del positivismo legalista y el auge de las tendencias iusnaturalistas	43
1.3. Acerca de la distinción entre moral y derecho	47
2. La estructura del ordenamiento	49
2.1. Las normas	49
2.2. Los principios generales: su diferencia con las normas. Las directrices o directivas políticas	50
2.3. Los principios son preceptivos. Características de los mandatos: los derechos absolutos. La confusión o identidad entre derecho y principio	52
3. El papel de los principios generales	54
4. Los paradigmas del derecho público y su proyección al acto administrativo	59
4.1. El surgimiento de los paradigmas	59
4.2. La dignidad de la persona	64
5. Los nuevos paradigmas	67
5.1. El principio pro homine y su función ordenadora. El principio in dubio pro libertate	67
5.2. El principio de la confianza legítima	70
5.3. El principio de la tutela judicial y administrativa efectiva	72
6. Reflexiones finales	74

### **CAPÍTULO III**

#### **EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

1. La declinación del legicentrismo	77
2. Legalidad y legitimidad. Distintas formulaciones del principio de juridicidad	80
3. Legalidad y reserva de legalidad. La llamada preferencia de ley	81
4. Discrecionalidad y arbitrariedad. La irrazonabilidad	82
5. La interdicción de arbitrariedad en el derecho argentino: su basamento constitucional	84
6. El principio de razonabilidad como fundamento de la prohibición de arbitrariedad	90

### **CAPÍTULO IV**

#### **LOS PODERES JURÍDICOS**

#### **(POTESTADES Y DERECHOS SUBJETIVOS)**

<b>Sección 1ª: las potestades de la Administración como mecanismos del principio de legalidad</b>	93
1. El denominado régimen administrativo	93
2. Los poderes jurídicos de la Administración: las potestades	94

<b>Sección 2ª: situaciones jurídicas de carácter activo</b>	98
1. Las situaciones jurídicas activas de los particulares frente a la Administración	98
1.1. Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original	98
1.1.1. Potestad y derechos subjetivos	98
1.1.2. Derecho subjetivo e interés legítimo o directo	98
1.1.3. Los derechos debilitados	103
1.1.4. El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo	104
1.2. Las nuevas tendencias en materia de legitimación	106
1.2.1. Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo.	106
1.2.2. La superación de las categorías tradicionales	108
1.2.3. Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria)	109
1.2.4. Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional	112

<b>Sección 3ª: situaciones jurídicas de carácter pasivo</b>	114
1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones	114
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al status	116

<b>Sección 4ª: las potestades regladas y discrecionales</b>	116
1. Introducción	116
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo	119
3. Distintos tipos de discrecionalidad	120
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad	121
5. La llamada discrecionalidad técnica	123
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional	125
7. Reflexiones finales	126

<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>LAS CATEGORÍAS JURÍDICAS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	
<b>Sección 1ª: acto administrativo y reglamento</b>	<b>134</b>
1. La pluralidad de actos que emite la Administración	134
2. La construcción técnica de la figura del acto administrativo	136
2.1. El acto administrativo constituye una declaración	136
2.1.1. El carácter unilateral o bilateral de la declaración	139
2.1.2. Los efectos jurídicos de la declaración	141
2.2. El alcance del acto administrativo	144
2.2.1. Carácter normativo del reglamento	144
2.2.2. Acto administrativo y reglamento: principales diferencias	146
2.2.3. La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas	147
2.2.4. El régimen de publicidad	148
2.2.5. Continuación: el régimen de extinción y protección jurisdiccional	149
2.2.6. El acto administrativo no integra el ordenamiento	151
2.2.7. Acto administrativo y reglamento singular	151
2.3. La tipicidad de su régimen jurídico	152
3. La clasificación que distingue entre actos favorables y actos de gravamen. Su trascendencia	156
4. El concepto de acto administrativo unilateral	158
5. Los hechos administrativos	160
6. Las vías de hecho administrativas	161
 <b>Sección 2ª: otros actos regulados por el Derecho Administrativo</b>	 <b>162</b>
1. Los actos inter-orgánicos	162
1.1. Conflictos de competencia	165
1.2. Actos de control	166
1.3. Actos que afectan derechos de los agentes públicos	166
2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos inter-administrativos)	166
3. Solución de conflictos inter-administrativos	168
3.1. Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional	168
3.2. Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno	171
4. Improcedencia de la aplicación de multas	172
5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el Derecho Privado	174
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración	180
7. Las cuestiones políticas. Dificultades que plantean	183
7.1. Concepción limitativa del juzgamiento	184
7.2. Posturas que propugnan el control judicial pleno	185
8. Acerca de lo que debe entenderse por cuestión política	187
9. Distintos criterios	190
10. La doctrina del acto institucional	191
11. El control judicial de ejecución de los actos institucionales	193
12. La erradicación del acto político en la doctrina española	195
13. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	196
14. Los intentos por delinear criterios restrictivos	200
15. La configuración del acto constitucional	203

## **CAPÍTULO VI**

### **LAS CONDICIONES DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Consideraciones metodológicas sobre los elementos del acto administrativo	209
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo	211
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios	214
4. El elemento subjetivo	214
4.1. Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia	215
4.2. Capacidad del agente público y del administrado	221
5. La causa como elemento del acto administrativo	221
6. El objeto y sus requisitos	225
7. La forma del acto administrativo: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el Derecho Administrativo	227
7.1. Silencio o ambigüedad	231
7.2. Signos y señales	234
7.3. Actos tácitos	235
8. El documento electrónico: firma digital y firma electrónica	235
9. La clasificación de las formas según el Derecho Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial	237
10. El requisito de la motivación	239
11. Las formas de publicidad: publicación y notificación	245
12. La finalidad	248
13. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto	251
13.1. Plazo	252
13.2. Condición	253
13.3. Modo	253
13.4. Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate	254

## **CAPÍTULO VII**

### **EL SISTEMA DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA**

1. Advertencia liminar sobre las terminologías existentes	257
2. Validez y eficacia. Nulidad e ineficacia	258
3. Planteo metodológico	259
4. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés	260
5. Los tipos de nulidad según el Derecho Civil	262
5.1. Nulidad absoluta	262
5.2. Nulidad relativa	262
6. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	263
7. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez	267
8. Cuestiones liminares que plantea la teoría de la invalidez	269
8.1. El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia	269
8.2. La presunción de legitimidad del acto administrativo	272
8.3. La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente	273
9. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo	278
10. Las clasificaciones precedentes en el sistema de la LNPA	282
11. El control ex officio de la invalidez	284
12. Efectos de la declaración de invalidez	287
13. Características generales del sistema administrativista de las nulidades. Semejanzas y diferencias con el régimen de Derecho Civil	289
14. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho	291

15. Conclusiones	296
------------------	-----

## **CAPÍTULO VIII LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado	299
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo	303
3. Vicios de la voluntad	305
3.1. Error	307
3.2. Dolo	309
3.3. Violencia	310
4. La simulación	312
5. Vicios en el elemento subjetivo	313
5.1. Incompetencia	313
5.1.1. Incompetencia territorial	314
5.1.2. Incompetencia por razón de la materia	314
5.1.3. Incompetencia en razón del grado	316
5.2. Incapacidad	317
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	318
7. Defectos en el objeto	319
8. Vicios de forma	320
8.1. Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa	321
8.2. Defectos de la declaración	323
8.3. Vicios relativos a la publicidad	324
9. La desviación del poder	325
10. Invalidez de cláusulas accesorias	329

## **CAPÍTULO IX SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN**

1. Conceptos y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del Derecho Privado	333
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación	335
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos	337
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto	339
5. La conversión como medio de saneamiento	340
5.1. Conversión legal	341
5.2. La conversión como acto bilateral	342
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión	342
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto	343

## **CAPÍTULO X LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Enfoque liminar	345
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales	347
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto se presume	349
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento	353
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada	355
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie	358

7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica	359
8. Límites a la ejecutoriedad	360
9. La suspensión del acto en sede administrativa	361
10. Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica	362
11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA	364
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial	365
13. La ejecutividad del acto administrativo	371
14. El acto administrativo y su condición instrumental	373
15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite	375

## **CAPÍTULO XI**

### **LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. Tendencias imperantes en las concepciones actuales	379
2. Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos"	382
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción	383
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto	384
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado	385
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos	386
6.1. Revocación	386
6.2. Caducidad	388
7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo	389
7.1. Un caso paradigmático: "Carman de Cantón"	389
7.2. Doctrina sustancial sentada en el caso	390
7.3. La crítica de Bielsa vis á vis la tesis de Linares sobre la "cosa juzgada administrativa" El concepto de acto regular constituyó la piedra basal de la estabilidad del acto administrativo	392
7.4. La posterior evolución de la "cosa juzgada administrativa" tras la sanción de la LNPA. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares	398
7.4.1. La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	401
7.4.2. La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos	403
7.5. Balance final y prospectiva	404
8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo	406
9. La revocación por razones de interés público (oportunidad, mérito o conveniencia)	407
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir	409
10.1. Revocación por ilegitimidad	409
10.2. Revocación por razones de interés público	410
11. Otros casos de revocación	412
12. Efectos del acto de revocación	412
13. La caducidad del acto administrativo	413
14. Caducidad y mora automática	415

## **CAPÍTULO XII**

### **EL RÉGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

1. Ideas y creencias	417
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea	420
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva	423
4. Las formas de personificación: públicas y privadas	424
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica	426

6. Los principios que justifican la intervención estatal	428
7. Tipología de la empresa pública	430
8. El régimen jurídico de la empresa pública	434
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado	437
 Bibliografía	 443