

JUAN CARLOS CASSAGNE

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina y de la Universidad del Salvador.

# EL ACTO ADMINISTRATIVO

**Obra** laureada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación con el Primer Premio correspondiente a la Región Gran Buenos Aires

SEGUNDA EDICION, ACTUALIZADA

*REIMPRESION*



**ABELEDON - PERROT**

BUENOS AIRES

## INDICE

BIBLIOGRAFÍA .....	11
--------------------	----

## PRIMERA PARTE

### CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN .....	35
--------------------	----

1. Consideraciones preliminares.
2. Problemas lingüísticos y metodológicos.
3. La problemática interpretativa. Distintas concepciones.
4. Teorías tradicionales: a) las tesis "normológica" de Kelsen; b) la concreción egológica y sus conceptos esenciales.
5. La interpretación normativa en la teoría trialista del derecho.
6. La denominada carencia histórica de normas.
7. Reglas básicas de interpretación constitucional.
8. La aplicación de normas civiles en el derecho administrativo.

#### CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	55
---------------------------------	----

1. Contenido actual del derecho administrativo.
2. La administración pública y el objeto del derecho administrativo.

3. Diversas concepciones acerca de la Administración Pública: A) La Administración Pública de acuerdo al criterio subjetivo; B) El criterio objetivo de Administración Pública; C) El denominado criterio mixto.
4. La ruptura de la ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo.
5. Utilidad de la concepción material sobre la función administrativa.
6. La función administrativa y la teoría de la separación de los poderes.

### CAFÍTULO III

#### NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO ..... 81

1. Función actual de la teoría del acto administrativo.
2. El acto administrativo como producto de la función administrativa. Distintas concepciones.
3. El criterio subjetivo u orgánico.
4. La concepción objetiva para caracterizar el acto administrativo.
5. El criterio mixto.
6. El acto administrativo entraña un régimen jurídico exorbitante al derecho común.
7. El acto administrativo constituye una declaración.
8. El carácter unilateral o bilateral de la declaración.
9. Efectos del acto administrativo.
10. El alcance individual o general del acto administrativo. Diferencias.
11. Noción de acto administrativo.
12. Sobre el concepto positivo de acto administrativo en el orden nacional.
13. Distinciones sobre el acto administrativo y otros actos que emite la Administración Pública.
14. La actividad interna o inter-orgánica.
15. La actividad inter-administrativa.

16. Solución de conflictos inter-administrativos: A) Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional y B) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a distintas esferas de gobierno.
17. Los llamados actos privados de la Administración.
18. Acerca del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de órganos administrativos.
19. Notas que tipifican el régimen jurídico de los actos jurisdiccionales de la Administración.

## SEGUNDA PARTE

### LOS ACTOS DE GOBIERNO E INSTITUCIONALES

#### CAPÍTULO I

#### LAS CUESTIONES POLÍTICAS ..... 139

1. Planteo general del problema: A) Concepción limitativa de la judiciabilidad; B) Posturas que propugnan el control judicial pleno.
2. Las cuestiones políticas.
3. Distintos criterios en torno a qué categoría de actos configuran cuestiones políticas.

#### CAPÍTULO II

#### TEORÍA DE LOS ACTOS DE GOBIERNO ..... 151

1. Orígenes y alcances de la teoría de los actos de gobierno.
2. Su desarrollo y posterior evolución.
3. La cuestión en otros países.

4. Inaplicabilidad de la concepción sobre los actos de gobierno en el derecho argentino.
5. Continuación: La discrecionalidad como nota distintiva del acto de gobierno.
6. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### CAPÍTULO III

#### EL ACTO INSTITUCIONAL ..... 165

1. La categoría del acto institucional y el problema terminológico.
2. Su concepto y fundamento constitucional.
3. Distintos supuestos que configuran actos institucionales en la Constitución Nacional: A) Intervención federal a las provincias; B) Declaración de estado de sitio; C) Designación de diputados y senadores; D) Nombramiento de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; E) Otros casos.
4. El control judicial de los actos de ejecución de un acto institucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### TERCERA PARTE

## EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### CAPÍTULO I

#### ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ... 181

1. Consideraciones sobre la teoría de los elementos del acto administrativo.
2. La voluntad en el acto administrativo.
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios.

4. El elemento subjetivo: A) Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia; B) Capacidad del agente público y del administrativo.
5. La causa como elemento del acto administrativo.
6. El objeto y sus requisitos.
7. La forma: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el derecho administrativo. Supuestos excepcionales de instrumentación de la voluntad administrativa: a) silencio o ambigüedad: b) signos y señales: c) actos tácitos.
8. La clasificación de las formas según el Código Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial.
9. El requisito de la motivación. Actos que la requieren.
10. Las formas de publicidad: publicación y notificación.
11. La finalidad.
12. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto: A) Plazo; B) Condición; C) Modo; D) Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate.

## CAPÍTULO II

### EL SISTEMA GENERAL DE LA INVALIDEZ Y LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN Iª ..... 235

#### TEORÍA DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA.

1. Planteo y metodología.
2. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil Francés.
3. Los tipos de nulidad según nuestro Código Civil.
4. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

5. La clasificación de las nulidades en manifiestas y no manifiestas en el derecho administrativo argentino.
6. La categoría del sistema de las nulidades fundada en el carácter rígido o flexible de la causa de invalidez.
7. La aplicación de las clasificaciones precedentes en el sistema de la ley nacional de procedimientos administrativos.
8. Efectos de la declaración de invalidez.
9. Conclusiones sobre el sistema administrativista de las nulidades y sus diferencias con el régimen que establece el Código Civil.
10. Crítica a la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho.

SECCIÓN 2ª ..... 267

DE LOS VICIOS EN PARTICULAR.

1. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo.
2. Vicios de la voluntad: A) Error; B) Dolo; C) Violencia.
3. La simulación.
4. Vicios en el elemento subjetivo: A) Incompetencia. Distintos supuestos; B) Incapacidad.
5. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo.
6. Defectos en el objeto.
7. Vicios de forma: A) Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa; B) Defectos de la declaración; C) Vicios relativos a la publicidad.
8. La desviación de poder.
9. Invalidez de cláusulas accesorias.

CAPÍTULO III

SANEAMIENTO O CONVALIDACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ..... 303

1. Concepto, trascendencia y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del derecho privado.
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación.
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos.
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto.
5. La conversión como medio de saneamiento: A) La conversión legal, y B) La conversión como acto bilateral.
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión.
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto.

## CAPÍTULO IV

### CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADOS CON SU VALIDEZ, EJECUCIÓN Y EFECTOS ..... 321

1. Enfoque general sobre los caracteres del acto administrativo.
2. Origen histórico y ubicación actual de las prerrogativas estatales.
3. La presunción de legitimidad, noción y fundamentos.
4. Alcances del principio.
5. El principio de la ejecutoriedad. Concepto y fundamento.
6. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada.
7. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie.
8. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.

9. Límites al principio.
10. La suspensión del acto en sede administrativa.
11. Sistema de la ley 19.549 en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica.
12. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la ley 19.549.
13. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial: A) Orden nacional; B) Códigos provinciales en lo contencioso administrativo.
14. La ejecutividad del acto administrativo.
15. El acto administrativo y su condición instrumental.
16. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite.

## CAPÍTULO V

### EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO ..... 371

1. Consideraciones terminológicas y metodológicas acerca de la extinción del acto administrativo. Tendencias actuales.
2. Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos".
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción.
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto.
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado.
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos: A) Revocación; B) Caducidad.
7. El principio de la irrevocabilidad. Evolución y crisis de la denominada "Cosa juzgada administrativa".
8. Análisis de la denominada "Cosa juzgada administrativa", según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
9. El sistema de la ley 19.549. Crítica.

10. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo.
11. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.
12. Efectos del acto de revocación.
13. La caducidad.

INDICE ..... 413