

JULIO RODOLFO COMADIRA

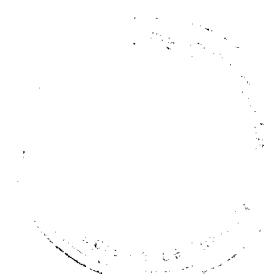
Profesor en la carrera de especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública y profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina.

*La anulación
de oficio
del
acto administrativo*

La denominada
“cosa juzgada administrativa”



EDITORIAL ASTREA
DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA
BUENOS AIRES
1981



ÍNDICE GENERAL

Prólogo	IX
---------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

NOCIONES PRELIMINARES

§ 1. Esclarecimientos conceptuales y terminológicos	1
§ 2. Qué debe entenderse por acto administrativo cuando se habla de su anulación de oficio por la Administración	18
§ 3. La anulación como forma de extinción de los actos administrativos	18

CAPÍTULO II

LA ANULACIÓN DE OFICIO COMO POTESTAD ADMINISTRATIVA, FUERA DE TODO MARCO LEGISLATIVO POSITIVO

A) Introducción

§ 4. El Estado y la juridicidad. Importancia y sentido de la vigencia plena del orden jurídico, en el Estado de derecho liberal y en el Estado social de derecho	23
§ 5. Juridicidad e interés público	32

B) El fundamento de la anulación de oficio

- § 6. Aclaración sobre los alcances conceptuales que cabe atribuir a la expresión “potestad anulatoria” 35
- § 7. La denominada autotutela como fundamento de la anulación de oficio. El verdadero fundamento: la necesidad de dar satisfacción al interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad 37
- § 8. La anulación de oficio y la anulación recursiva. Coincidencia de fundamentos 43
- § 9. La anulación de oficio como potestad inherente a la función administrativa. Su conciliación con los derechos subjetivos del administrado 44
- § 10. La anulación de oficio como instrumento de concreción de las consecuencias jurídicas atribuidas por el ordenamiento a los actos ilegítimos. La anulación de oficio como potestad de uso obligatorio 50

C) Naturaleza de la actividad anulatoria

..... 54

D) Los límites a la anulación de oficio

- § 11. El derecho subjetivo, la ejecutoriedad del acto administrativo y el sentido del “proceso de lesividad” 55

CAPÍTULO III**LA ANULACIÓN DE OFICIO ANTES DE LA LEY 19.549****A) Aclaraciones previas**

- § 12. Presupuesto dogmático constitucional del análisis 71
- § 13. Vinculación exclusiva de la denominada “cosa juzgada administrativa” con la extinción por “ilegitimidad”. Las pautas de “regularidad” e “irregularidad” y los restantes recaudos implicados en el instituto. Los alcances de la elaboración jurisprudencial 74

B) Etapa previa al caso “Carman de Cantón”

..... 78

C) El caso “Carman de Cantón”. Análisis y enjuiciamiento crítico. La “cosa juzgada administrativa”. La importancia, en su estructura, del acto “regular”. Su reverso: el acto “irregular” y las posibilidades anulatorias

.....	83
§ 14. Síntesis de las conclusiones arrojadas por el estudio del caso “Carman de Cantón” y de nuestro enjuiciamiento crítico	89

D) Evolución posterior de la jurisprudencia

§ 15. Improcedencia de la invocación de la “cosa juzgada administrativa” para impedir la extinción de un beneficio pensionario con fundamento en hechos relativos al beneficiario	91
§ 16. Errónea invocación de la “cosa juzgada administrativa” para sostener la improcedencia de toda extinción de un acto administrativo que no resulte de una “causa legal sobreviniente”	92
§ 17. Invocación de la “cosa juzgada administrativa” para impedir la extinción retroactiva y oficiosa de actos administrativos que, siendo originariamente legítimos, se transforman en ilegítimos a consecuencia de cambios en el derecho objetivo. Una especial categoría de actos “ilegítimos” inextinguibles	93
§ 18. Inidoneidad del “error” (en la apreciación de la prueba o del derecho) para generar un acto “irregular” y, por ende, para tornar procedente la anulación oficiosa	95
§ 19. Ídem, respecto del “error, el fraude, la simulación y la contradicción de los propósitos fundamentales de la ley”	97
§ 20. Reconocimiento expreso de la posibilidad anulatoria. Introducción de una nueva pauta autorizadora de la anulación oficiosa: la “violación de la ley” determinante de la “nulidad absoluta” del acto. Comienzo de la reversión del concepto de acto “regular”. La ampliación tácita de la “irregularidad”	99
§ 21. Un retroceso: la inidoneidad indiscriminada de los vicios de error, dolo, simulación y “violación de las condiciones establecidas en la ley” para autorizar la anulación oficiosa. Los casos “de Seze” y “Becquerel”	101

§ 22. Continuación de la concepción amplia. Nuevos reconocimientos expresos de las posibilidades anulatorias. Nueva nominación para pautas ya existentes y nuevas pautas	104
<i>a)</i> El “error grave de derecho lindante con la incompetencia” como nueva nominación de una pauta ya valorada para determinar la “irregularidad” autorizativa de la anulación de oficio	104
<i>b)</i> Un nuevo requisito de la “regularidad”, inexistencia de fraude u ocultación maliciosa del particular. Su reverso: la “irregularidad” como consecuencia del fraude u ocultación maliciosa del particular. La “subjetividad” en sí misma como factor determinante de la invalidez del acto	109
<i>c)</i> La “inexistencia de un presupuesto de hecho esencial para la validez del acto” como causal de “irregularidad” autorizadora de la anulación de oficio	110
<i>d)</i> Potestad anulatoria y derecho de defensa; un ejemplo de adecuada conciliación: el caso “Avellaneda”	115
<i>e)</i> Una rectificación tácita del caso “Puch”: la constancia apócrifa suministrada por el particular, como elemento de prueba previo a la emisión del acto, no autoriza su anulación oficiosa con fundamento en dicha circunstancia	118
<i>f)</i> Reiteración de la doctrina tradicional: el “error grave de derecho” como pauta de anulación, y una salvedad importante: pese a la buena fe del particular	120
 E) “Error grave de derecho” e “ilegitimidad evidente”. La pretendida extensión de la “evidencia” en la ilegitimidad a todos los supuestos de actos “irregulares”. La importancia de la “gravedad” del vicio. El acto “irregular” puede ser tal a consecuencia de ilegitimidades “manifiestas” o no “manifiestas”	122
 F) Síntesis del contenido conceptual asignado por la jurisprudencia a la “regularidad” del acto como supuesto “básico” de la “cosa juzgada administrativa”, y su reverso, la “irregularidad”, como pauta habilitante de la anulación de oficio	127

**G) Los restantes requisitos. La sistematización doctrinaria.
Enjuiciamiento crítico**

.....	132
§ 23. Inexistencia de una ley que autorizara la “revocación”	133
§ 24. Que el acto hubiera declarado derechos subjetivos	135
§ 25. Que hubiera causado estado	138
§ 26. Que el acto fuera “unilateral”	139
§ 27. Que el acto fuera “particular”	141
§ 28. Que se tratara de un acto dictado en ejercicio de facultades regladas	142
§ 29. Que se tratara de un acto de administración “activa”	143

H) Síntesis

.....	146
-------	-----

I) Síntesis crítica

.....	147
-------	-----

CAPÍTULO IV

**RÉGIMEN DE LA ANULACIÓN DE OFICIO EN LA LEY 19.549
CON LAS REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY 21.686**

A) Aclaraciones previas

.....	151
-------	-----

B) La anulación de oficio del acto irregular

§ 30. La anulación de oficio y la anulación “no ejecutoria” (presupuesto lógico de la demanda judicial de nulidad, de promoción también imperativa) como deberes imputados a la Administración. El interés público y el régimen jurídico de las nulidades absolutas	152
§ 31. La obligatoriedad de la anulación (“oficiosa” y “no ejecutoria”) y la presunción de legitimidad de los actos “irregulares”. La imperativa suspensión oficiosa de los efectos del acto cuando éste no puede anularse de oficio.	

	Distintas consecuencias de los vicios “manifiestos” y “no manifiestos”	157
	<i>a)</i> Acto “irregular” con vicio “manifiesto”	159
	<i>b)</i> Acto “irregular” con vicio “no manifiesto” o, lo que es lo mismo, acto “aparentemente regular”	159
§ 32.	Límites a la anulación oficiosa del acto “irregular” en la ley 19.549: la generación de prestaciones que estuvieren en vías de cumplimiento. Diversas interpretaciones doctrinarias. Nuestra opinión	161
	<i>a)</i> Interpretación de Cassagne	162
	<i>b)</i> Interpretación de García	162
	<i>c)</i> Interpretación de D’Argenio	163
	<i>d)</i> Interpretación de Linares	164
	<i>e)</i> Interpretación de Fiorini	164
	<i>f)</i> Interpretación de Estrada	166
	<i>g)</i> Interpretación de Escola	167
	<i>h)</i> Interpretación de Dromi	167
	<i>i)</i> Nuestra opinión	167
§ 33.	Los límites a la anulación oficiosa del acto “irregular” después de las reformas introducidas por la ley 21.686	173
	<i>a)</i> Acto “firme” y “consentido”	174
	<i>b)</i> Que el acto hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo	179
	<i>c)</i> La traslación al ámbito del acto “irregular” de las excepciones a la estabilidad del acto “regular” ...	183
§ 34.	Las garantías contra la anulación arbitraria	184
	<i>a)</i> Competencia.	185
	<i>b)</i> Audiencia previa	187
	<i>c)</i> Acto extingible	187
	<i>d)</i> Plazo	188
§ 35.	Sumaria referencia comparativa del régimen legal de la anulación oficiosa del acto “irregular” con la situación existente antes de dicho régimen	188
§ 36.	La anulación de oficio del acto “irregular”. Síntesis. Crítica	190
§ 37.	La vigencia del régimen anulatorio oficioso establecido por el art. 45 <i>ter</i> de la ley 18.037 (incorporado por la ley 21.451) después de las reformas introducidas por la ley 21.686	192

C) La anulación de oficio del acto “regular”

§ 38. Concepto de acto “regular”	194
§ 39. La anulación de oficio del acto “regular”. Su régimen en la ley	196
§ 40. La garantía contra la anulación arbitraria	200
§ 41. Sumaria referencia comparativa con el régimen anulatorio derivado de la jurisprudencia	201
§ 42. La anulación de oficio del acto “regular”. Síntesis. Crítica	203

D) Los límites a la anulación de oficio como máxima posibilidad de perjuicio irrogable a los particulares, tanto en los procedimientos oficiosos como recursivos

.....	204
-------	-----

E) Qué debe entenderse por acto

.....	205
-------	-----

F) La anulación de los actos jurisdiccionales

.....	208
-------	-----

<i>Bibliografía</i>	215
---------------------------	-----