

MIGUEL S. MARIENHOFF

Primer Premio Nacional de Derecho y Ciencias Políticas
Premio "Bunge y Born" (Derecho)
Miembro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias
Sociales de Buenos Aires
Miembro de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires
Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas
Profesor Titular Emérito de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata
Profesor Asociado Consulto de la Facultad de Derecho
y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires
Vice Presidente de la Asociación Argentina de Ciencia Política
Ex Procurador del Tesoro de la Nación

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Tomo II

Servicios Públicos

Actos de la Administración Pública

Tercera edición, actualizada

*Obra laureada con el Primer
Premio Nacional de Derecho
y Ciencias Políticas*

ABELEDON - PERROT

Buenos Aires

INDICE

Núm.	Pág.
Bibliografía	7

TÍTULO QUINTO

SERVICIOS PUBLICOS

Capítulo I

Noción conceptual

289. Complejidad de la materia. Los puntos esenciales de la controversia doctrinaria sobre lo que ha de entenderse por servicio público	18
290. Criterio <i>orgánico</i>	19
291. Criterio <i>funcional, substancial o material</i>	20
292. Qué criterio corresponde adoptar ¿el " <i>orgánico</i> " o el " <i>funcional</i> "? Servicios públicos " <i>propios</i> " e " <i>impropios</i> ". Caracterización jurídica del servicio público " <i>impropio</i> "	21
293. El servicio público " <i>impropio</i> " es un servicio público " <i>virtual</i> ". Réplica a una objeción	25
294. La necesidad o el interés que satisfaga quien preste o realice el servicio han de ser de carácter " <i>general</i> ". Exclusión de la necesidad o del interés " <i>colectivo</i> "	28
295. Necesidades o intereses de carácter " <i>general</i> " que pueden constituir un <i>servicio público</i> . No siempre se requiere la "necesidad", bastando con el mero "interés": la cuestión respecto a los servicios públicos " <i>impropios</i> "	31
296. La " <i>necesidad</i> " y el " <i>interés</i> " general, como actividades constitutivas del servicio público, frente a los " <i>finés públicos</i> " específicos a cargo del Estado. . . .	36
297. ¿Cómo se reconoce la existencia actual de un servicio público? ¿Cuándo una determinada actividad ha de ser tenida o tratada como " <i>servicio público</i> "? Distinción entre servicios públicos " <i>propios</i> " e " <i>impropios</i> ". Servicios públicos <i>formales</i> y servicios públicos <i>virtuales u objetivos</i>	36

Núm.	PÁG.
298. Sistema jurídico del servicio público: principios generales inherentes al mismo. El servicio público no está sujeto a un "régimen o procedimiento jurídico especial" de derecho público. Basta el "encuadramiento" de la respectiva actividad en el ámbito del derecho público. Los servicios públicos "impropios".	41
299. <i>Continuación.</i> El control estatal respecto a los servicios públicos "impropios" difiere del control que ejerce el Estado sobre la actividad de los particulares en base al poder de policía general	45
300. El monopolio es extraño a la "esencia" del servicio público	47
301. "Función pública" y "servicio público". Criterio distintivo. Interés de la cuestión	47
302. "Servicio público" y "servicio administrativo"	49
303. "Servicio público" y "dominio público"	51
304. Por principio general, el servicio público no requiere inexcusablemente la existencia de una "empresa" o de una "organización"	52
305. El servicio público puede tener usuarios determinados ("uti singuli") o indeterminados ("uti universi"). Incidencia jurídica de la distinción	53
306. Definición del "servicio público". Aclaraciones	55
307. Importancia del "servicio público" considerado como institución jurídica	56
308. El servicio público en sus orígenes	58
309. Lo atinente a la llamada "crisis" de la noción de servicio público	58

Capítulo II

Caracteres Jurídicos

310. Existen "caracteres" inherentes al servicio público. Los actos o comportamientos que desvirtúan dichos caracteres son contrarios a derecho	61
311. Caracteres del servicio público. La doctrina; aclaraciones	62
312. La "continuidad". Noción conceptual. Medios jurídicos tendientes a asegurarla	64

Núm.	PÁG.
313. Continuación. La "huelga" en los servicios públicos. Improcedencia de ella. La cuestión en el terreno de las "normas" y de los "principios". <i>Huelga y paros patronales</i> como actitudes que desvirtúan la continuidad del servicio público	66
314. La "regularidad". Noción conceptual	75
315. La "uniformidad" (o "igualdad"). Noción conceptual. Alcance de ella. Fundamento jurídico. Su incidencia en los diversos tipos de servicios	76
316. La "generalidad". Noción conceptual	78
317. La "obligatoriedad". Noción conceptual. Su importancia es trascendente. La cuestión en los servicios públicos "propios" y en los "impropios"	78
318. Los "caracteres" del servicio público tienen vigencia respecto a todos los servicios públicos	80
319. Conductas violatorias del "status" específico del servicio público. Consecuencias. Actitudes de quienes tienen a su cargo el servicio público (patrones) y de quienes colaboran con éstos (funcionarios, empleados y obreros)	81

Capítulo III

"Creación", "organización", "modificación" y "supresión" de servicios públicos

A. CREACIÓN

320. Noción conceptual. ¿Qué significa "crear" un servicio público? Distinción a efectuar	84
321. Jurisdicción en materia de creación de servicios públicos. ¿Le compete a la Nación o a las provincias?	85
322. Órgano competente para crear servicios públicos. ¿La competencia le pertenece al órgano "legislativo" o al órgano "ejecutivo"? ¿Acto legislativo o acto administrativo?	87
323. La creación de servicios públicos en monopolio, frente a los derechos patrimoniales integrantes de la esfera jurídica de libertad individual de los administrados. Lesión a prerrogativas integrantes de esa esfera jurídica. El resarcimiento. Servicios a cargo de concesionarios	93

Núm.		Pág.
B. ORGANIZACIÓN		
324.	Noción conceptual. Servicios a los cuales se refiere	97
325.	Autoridad competente para "organizar" un servicio público. ¿Parlamento o Poder Ejecutivo?	98
C. MODIFICACIÓN		
326.	Modificaciones al servicio público. Autoridad competente para disponerlas	100
D. SUPRESIÓN		
327.	Noción conceptual	101
328.	Autoridad competente para suprimir un servicio público. Especies de supresión: "formal" y de "hecho"	101

Capítulo IV

Sistema jurídico inherente al servicio público

329.	Existencia de principios virtuales integrantes del sistema jurídico del servicio público	103
330.	a) La actividad de quien realiza o satisface un servicio público queda ubicada en el derecho público y regida por éste. Fundamento de ello. Consecuencias. Relaciones con el Estado y con los usuarios	104
331.	b) La Administración Pública puede disponer en cualquier momento la modificación de la organización o del funcionamiento de un servicio público. Servicios "propios" e "impropios". Lo atinente a la indemnización	104
332.	c) Situación legal de los bienes afectados a la prestación del servicio público. Distintos supuestos. Servicios públicos "propios" e "impropios"	106
333.	d) Ejercicio de prerrogativas de "poder"	111
334.	e) Situación legal del personal afectado a la prestación de un servicio público. Distintas hipótesis. El personal de las "empresas del Estado" y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia; lo atinente a los "juicios de responsabilidad"	112
335.	f) "Jurisdicción" en materia de contiendas motivadas por servicios públicos. Diversas hipótesis a considerar	115

NÚM.

PÁG.

Capítulo V

Clasificación de los servicios públicos

336.	Consideración general acerca de las clasificaciones existentes. Criterio a seguir	119
337.	a) Servicios públicos esenciales y no esenciales o secundarios	119
338.	b) Servicios públicos "propios" e "impropios"	121
339.	c) Servicios públicos obligatorios y facultativos. Doble sentido de esta clasificación. Obligación estatal de <i>prestar</i> ciertos servicios públicos. Obligación de los administrados de <i>utilizar</i> determinados servicios	122
340.	d) Servicios públicos "uti singuli" y "uti universi"	124
341.	e) Servicios públicos nacionales, provinciales y municipales	124

Capítulo VI

La retribución en los servicios públicos

342.	La "gratuidad", la "onerosidad" y el "lucro" en los servicios públicos. Noción conceptual	128
343.	¿Deben ser " <i>retribuidos</i> " los servicios públicos? Distinciones a efectuar. Sentido en que se concibe la " <i>gratuidad</i> " en los servicios públicos. ¿Cuándo el servicio público debe ser sin cargo concreto para el usuario?	129
344.	¿Pueden ser objeto de " <i>lucro</i> " los servicios públicos? El " <i>principio</i> " en esta materia. Servicios públicos a cargo de "empresas del Estado"	131
345.	Concepto de " <i>retribución</i> " en materia de servicios públicos	132
346.	" <i>Tarifas</i> ", " <i>tasas</i> ", " <i>precio</i> ". " <i>Impuesto</i> ". " <i>Contribución de mejoras</i> ". " <i>Canon</i> ". Noción conceptual de cada una de esas figuras; diferencias	133
347.	Fijación del precio y de las tasas en los servicios públicos " <i>uti singuli</i> ". Determinación de su monto. Lo relacionado a su " <i>proporcionalidad</i> ": doble aspecto de ésta. " <i>Justicia</i> " y " <i>razonabilidad</i> "	142
348.	Las " <i>tarifas</i> " o " <i>tasas</i> " en los servicios públicos y lo atinente a la fecha de su vigencia. ¿Pueden aplicarse tarifas con efecto retroactivo?	146

Núm.	Pág.
349. La vigencia de las tarifas aplicables en los servicios públicos requiere inexcusablemente la previa fijación o aprobación de ellas por la autoridad estatal. La cuestión en los servicios públicos "impropios"	147
350. Las "tarifas" como actos jurídicos de derecho público. Unilateralidad. Publicidad	150
351. La facultad de fijar o aprobar tarifas es correlativa a la de "organizar" el respectivo servicio público . . .	152
352. El cobro por la prestación de un servicio público requiere prestación "efectiva" del mismo, o que el servicio sea puesto a disposición del usuario, quien podrá o no utilizarlo	152
353. El Poder Judicial y la "irrazonabilidad" en la fijación del monto de las tarifas; intervención de dicho Poder y alcance de tal intervención	155

Capítulo VII

El administrado y el usuario en su relación con el servicio público

354. Dos situaciones posibles del "habitante" respecto al servicio público	157
355. Los administrados ¿tienen "derecho" para obligar al Estado a que "establezca" un servicio público? Remisión	158
356. El administrado ¿tiene un "derecho" para obligar al Estado a que haga "funcionar" —"prestación efectiva"— un servicio público ya creado y organizado? Servicios públicos "propios" prestados por el Estado o por "concesionarios". Servicios públicos "impropios"	158
357. Naturaleza jurídica de la facultad de los administrados para utilizar los servicios públicos en funcionamiento	161
358. Situación jurídica del usuario respecto al servicio público. Servicios públicos "uti universi" y "uti singuli" ("obligatorios" y "facultativos"). Servicios públicos "propios" e "impropios". Importancia de esta cuestión	163

NÚM.	PÁG.
359. La "igualdad" de los habitantes ante los servicios públicos. Trascendencia de este principio	169
360. Protección jurídica del administrado y del usuario en lo atinente al servicio público	170

Capítulo VIII

Formas de prestación o gestión de los servicios públicos

361. Formas esenciales de prestación de los servicios públicos. Sistemas	177
362. "Estatización" de servicios públicos. <i>Municipalización. Socialización</i>	180
363. "Nacionalización" de servicios públicos	181
364. ¿Cuál es el sistema más conveniente para la prestación de los servicios públicos? Distinciones a efectuar. Servicios públicos "propios" e "impropios". Diversas hipótesis	182

Capítulo IX

Colaboración de los particulares con la Administración en la prestación de los servicios públicos

365. Ubicación de este tema en la teoría del servicio público	189
366. Justificación de la colaboración de los particulares en la prestación de los servicios públicos	191
367. Tipos de colaboración: por "actividad paralela"; por "participación (voluntaria y forzosa)"; por "ingerencia"	192
368. Naturaleza jurídica y caracteres de la colaboración de los particulares en la prestación de los servicios públicos. Distinciones a efectuar	194
369. Requisitos para el ejercicio de la colaboración. Distinciones que deben efectuarse	196
370. Situación jurídica del <i>colaborador</i> . Supuestos a considerar	198

Núm.

Pág.

TÍTULO SEXTO

ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Capítulo I

Nociones preliminares

371. Los distintos actos con que la Administración Pública expresa su voluntad: acto administrativo; acto de administración; acto de gobierno o político; acto institucional 201
372. Instrumentos jurídicos de que se vale la Administración Pública: decretos, reglamentos, resoluciones, circulares, instrucciones, ordenanzas 203
373. Los "hechos" en el derecho administrativo. Noción. Clasificación. Especies. La actividad "material" de la Administración Pública: su eventual trascendencia .. 204
374. *Continuación.* Los "hechos" en el derecho administrativo. El "tiempo". Su computación. Puntos especiales a considerar 208
375. *Continuación.* Los "hechos" en el derecho administrativo. El "tiempo". La "prescripción": sus diversas implicancias. La "reclamación" administrativa y la interrupción de la prescripción; jurisprudencia; supuesto en que debe tenérsela como acto interruptivo 208
376. *Continuación.* Los "hechos" en el derecho administrativo. Las "vías de hecho". Su ubicación y trascendencia en derecho administrativo. Elementos. Noción. Derecho que las regula. Su diferencia con el "exceso de poder", con el "abuso de poder" y con la mera "ilegalidad". Ejemplos de "vías de hecho" en derecho administrativo. Jurisdicción competente. Responsabilidad del Estado; fundamento de ella .. 212

Capítulo II

ACTO ADMINISTRATIVO

Sección 1a.

377. Importancia de la teoría del acto administrativo. Naturaleza del acto administrativo 218

NÚM.	PÁG.
378. Vinculación del acto administrativo con la consideración " <i>objetiva</i> ", " <i>material</i> " o " <i>substancial</i> " de Administración	219
379. El acto administrativo es " <i>uno</i> " de los medios jurídicos por los cuales la Administración Pública expresa su voluntad	220
380. Orígenes de la noción de acto administrativo	220
381. Estructura y alcance del acto administrativo: trascendencia de la cuestión	222
382. <i>Continuación</i> . Alcance del acto administrativo. a) Actos " <i>individuales</i> " y actos " <i>generales</i> "	222
383. <i>Continuación</i> . Estructura del acto administrativo. b) Actos " <i>unilaterales</i> " y actos " <i>bilaterales</i> ". Planteamiento del problema. La doctrina de los autores: crítica a la misma	226
384. <i>Continuación</i> . Actos administrativos " <i>unilaterales</i> " y " <i>bilaterales</i> ". Qué se entiende por tales	229
385. <i>Continuación</i> . Actos administrativos " <i>unilaterales</i> " y " <i>bilaterales</i> ". La " <i>bilateralidad</i> " del acto administrativo. El acto bilateral en su " <i>formación</i> " y la opinión de los tratadistas. La " <i>voluntad</i> " del administrado y su valoración. " <i>Expresión de voluntad</i> " y " <i>causa</i> " del acto administrativo. La " <i>expresión de voluntad</i> " no es un " <i>elemento</i> " del acto administrativo, sino " <i>presupuesto</i> " <i>sine qua non</i> de su existencia	230
386. <i>Continuación</i> . Actos administrativos " <i>unilaterales</i> " y " <i>bilaterales</i> ". Actos emitidos a mérito de una petición, solicitud o requerimiento del administrado: significación jurídica de tal pedido o solicitud del administrado. La noción de " <i>causa</i> " en el acto administrativo ..	235
387. <i>Continuación</i> . Actos administrativos " <i>unilaterales</i> " y " <i>bilaterales</i> ". Conclusión	244
388. " <i>Contenido</i> " del acto administrativo. Concepto. Trascendencia y naturaleza jurídica del " <i>contenido</i> ". Este puede ser positivo o negativo	244
389. La distinta actividad de la Administración Pública y su vinculación con la existencia posible de actos administrativos: a) actividad interna y externa; b) reglada y discrecional; c) jurisdiccional; d) colegial; e) de contralor; f) consultiva	246
390. Acto administrativo y actividad material de la Administración	250

Núm.	PÁG.
391. Acto administrativo y actividad de los particulares. Las personas públicas no estatales. El acto administrativo bilateral	251
392. Formación del acto administrativo. Proceso material de ella	252
393. Acto administrativo y acto "civil" de la Administración. Diferencias. Origen de la distinción. Consecuencias	255
394. Noción conceptual de acto administrativo. Definición	259
395. Derecho que rige en materia de actos administrativos	263
396. Interpretación del acto administrativo	265

Sección 2a.

Elementos del acto administrativo

397. Noción conceptual. Consideraciones generales. Lo atinente a la "moral"	273
398. La "legitimidad" y el "mérito" en su referencia a los elementos del acto administrativo	275
399. La "voluntad" no es un elemento del acto administrativo	277
400. "Elementos" del acto administrativo. Esenciales y eventuales, accesorios o accidentales. Los elementos "esenciales": enumeración	279

A. ELEMENTOS ESENCIALES

401. a) "Sujeto" (competencia; capacidad). Su vinculación con los actos administrativos bilaterales. La "Administración Pública", el "funcionario" o "empleado" y el "administrado". "Personalidad" y "competencia"	280
402. Continuación. La supuesta "teoría del administrado". No existe tal teoría	289
403. b) "Causa" ("motivo"). Noción conceptual. Ejemplos. ¿Existe alguna diferencia entre "causa" y "motivo"? "Motivo" y "motivación": diferencias	293
404. c) "Objeto" ("contenido"). Noción conceptual. Ejemplos. Atributos o requisitos del "objeto" del acto	298

Núm.	PÁG.
405. d) " <i>Forma</i> ". Noción conceptual. Criterio amplio aceptado: proceso de " <i>formación</i> " y proceso de " <i>expresión</i> " de la voluntad administrativa. Forma y formalidades. Diferencia entre " <i>forma</i> " y " <i>contenido</i> " del acto. Trascendencia de la forma como elemento del acto administrativo	301
406. <i>Continuación</i> . La consideración " <i>formal</i> " de Administración Pública y las " <i>formas</i> " del acto administrativo	304
407. <i>Continuación</i> . Las formas del acto administrativo cumplen una doble función de garantía	304
408. <i>Continuación</i> . " <i>Formación</i> " de la voluntad administrativa. El procedimiento administrativo: a) como "garantía jurídica"; b) como "instrumento de eficacia". Requisitos	305
409. <i>Continuación</i> . " <i>Expresión</i> " de la voluntad administrativa. Modalidades de ella: <i>expresa</i> (formal o no formal); <i>tácita</i> (actividad material de la Administración; comportamientos administrativos). Diversas cuestiones	310
410. <i>Continuación</i> . Expresión " <i>tácita</i> " de la voluntad administrativa. El " <i>silencio</i> " de la Administración Pública. Concepto. Interpretación del silencio. La doctrina del silencio administrativo: su razón de ser. El indebido silencio prolongado: vía legal para obtener su cesación. Órgano competente para estatuir sobre los efectos o alcances del silencio administrativo ..	316
411. <i>Continuación</i> . " <i>Motivación</i> ". Noción conceptual. "Motivos" y "motivación": diferencias. Actos escritos y no escritos. Actos secretos. La motivación integra la " <i>forma</i> " del acto administrativo. ¿Es obligatoria la motivación? ¿Cómo y en qué oportunidad debe documentársela? ¿Es conveniente la motivación?	323
412. <i>Continuación</i> . Grado de incidencia de la " <i>forma</i> " en la validez del acto administrativo. Íntima relación de ello con la clasificación de las formas de dichos actos. Acto " <i>formal</i> " y " <i>no formal</i> ". Forma " <i>esencial</i> " y " <i>no esencial</i> ". Exclusión de otras clasificaciones (" <i>ad substantiam</i> "; " <i>ad probationem</i> "). Soluciones en casos dudosos. Supuestos de inobservancia de la " <i>forma</i> " que no afectan la validez del acto administrativo	332

NÚM.	PÁG.
413. Continuación. La "forma" del acto administrativo y la "eficacia" (ejecutoriedad) del mismo. La "publicidad" o "comunicación" (publicación y notificación) como complemento de la "forma". La falta de publicidad o comunicación; diversos supuestos	336
414. e) "Finalidad". Noción conceptual	343
415. f) "Moral". La cuestión en la doctrina. La moral es un elemento esencial "autónomo" del acto administrativo. Contenido de la moral y su alcance como elemento del acto administrativo	345

B. ELEMENTOS ACCIDENTALES

416. Elementos "accidentales" o "accesorios" del acto administrativo. Noción conceptual, significado e incidencia de ellos. Enumeración de los mismos. Régimen jurídico	349
417. "Término". Noción conceptual. Especies. Efectos. Régimen jurídico	352
418. "Condición". Noción conceptual. Especies. Actos a que se refiere. Régimen de la misma	353
419. "Modo". Noción conceptual. Requisito esencial para su existencia. Incumplimiento del "modo": consecuencia. Lo atinente a su vigencia en derecho administrativo	354
420. La "reserva de revocación" y la "reserva de rescate" como posibles o supuestos elementos o cláusulas accidentales del acto administrativo	355
421. Cuándo el "término", la "condición" y el "modo" deben considerarse elementos accidentales del acto administrativo	361
422. Los elementos accidentales deben constar "expresamente" en el acto	361
423. ¿Cómo deben "instrumentarse" los elementos "accidentales" del acto administrativo? Lo atinente a la "forma" de dichos elementos. La "motivación" . . .	361
424. Incidencia de la invalidez de la cláusula "accidental" respecto al acto administrativo a que accede	363
425. El vicio que afecte a una cláusula "accidental" ¿puede sanearse por la aceptación o conformidad de quien se halle facultado a invocar la invalidez?	365

Núm.

Pág.

Sección 3a.

Caracteres del acto administrativo

426. Los caracteres del acto administrativo son dos: "presunción de legitimidad" y "ejecutoriedad". Trascendencia y alcance de los mismos 367

A. "PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD"

427. En qué consiste 368
 428. Significado de "*legitimidad*". El acto "*perfecto*" ... 369
 429. Fundamento y razón de ser de la "presunción de legitimidad" 369
 430. Consecuencias de la presunción de legitimidad del acto administrativo 371
 431. No es una presunción "*absoluta*" 372
 432. El acto puede resultar en contradicción con el orden jurídico, sea en forma *inicial* o de manera *sobreviniente*. Trascendencia de ello 373

B. EJECUTORIEDAD

433. En qué consiste 374
 434. Ejecutoriedad y exigibilidad o ejecutividad 374
 435. Su fundamento 375
 436. El acto ejecutorio requiere "*perfección*" 377
 437. Ejecutoriedad del acto administrativo. Su diferencia en lo pertinente con el acto "*civil*" 377
 438. Especies de ejecutoriedad: propia e impropia. Cuándo procede una u otra 379
 439. No es "*absoluta*". Límites de la ejecutoriedad. Recursos y acciones. Suspensión del acto. Acción de amparo 381
 440. Las "*vías de hecho*" en derecho administrativo y la "*ejecutoriedad*" de los actos administrativos 382

Sección 4a.

Efectos del acto administrativo

441. El acto administrativo productor de efectos 383
 442. Cuándo nacen o comienzan los efectos del acto administrativo 384

NÚM.	PÁG.
443. Los efectos del acto administrativo con relación al tiempo. Problemas que ello suscita	385
444. <i>Continuación.</i> a) Respecto al "futuro". Actos de efectos instantáneos y actos de efectos continuados	385
445. <i>Continuación.</i> b) Respecto al "pasado". Lo atinente a la <i>retroactividad</i> del acto administrativo. Actos de contenido general y actos de contenido individual. Retroactividad "favorable" y retroactividad "contraria" al administrado. ¿Cuándo existe aplicación "retroactiva" del acto administrativo? Retroactividad que vicia el acto administrativo	386
446. La "forma" del acto y la duración de los efectos de éste. Acto "escrito" y acto "verbal" o expresado por "signos" o "señales"	396
447. Entre quiénes produce efectos el acto administrativo	396
448. "Cesación de los efectos" del acto administrativo y "extinción" del acto administrativo: diferencias. Consecuencias	398

Sección 5a.

Clasificación de los actos administrativos

449. Planteamiento de la cuestión. Criterio a seguir. Clasificación adoptada	400
450. a) <i>Por la estructura del acto.</i> Actos unilaterales y bilaterales. Meros actos administrativos y actos administrativos negocios jurídicos. Actos simples, complejos y colectivos	402
451. b) <i>Por el alcance del acto con relación a las personas.</i> Actos generales e individuales	406
452. c) <i>Por el ámbito jurídico en que el Estado desarrolla su capacidad o competencia.</i> Acto "administrativo" y acto "civil" de la Administración. El acto de "imperio" y el acto de "gestión"	406
453. d) <i>Por la índole de la actividad que ejerce la Administración.</i> <i>Actos "reglados" o "vineulados" y actos "discrecionales".</i> Ubicación del tema en un tratado de derecho administrativo	409
454. <i>Continuación.</i> Actividad reglada y discrecional de la Administración. En qué consisten éstas. Principios que las regulan	411

Núm.	Pág.
455. <i>Continuación.</i> La actividad <i>discrecional</i> constituye la "regla" y la actividad <i>vinculada</i> la "excepción". ¿De dónde proviene la potestad " <i>discrecional</i> " de la Administración Pública?	415
456. <i>Continuación.</i> Cuándo se está en presencia de actividad reglada y cuándo en presencia de actividad <i>discrecional</i> . Criterios para distinguir ambos tipos de actividad. Lo atinente a la "emisión" del acto y al "contenido" y " <i>finalidad</i> " del mismo	417
457. <i>Continuación.</i> Justificación de la <i>discrecionalidad</i> administrativa	419
458. <i>Continuación.</i> Es correcto hablar de acto reglado o vinculado y de acto <i>discrecional</i>	420
459. <i>Continuación.</i> No existen actos totalmente vinculados o totalmente <i>discrecionales</i>	421
460. <i>Continuación.</i> ¿A qué aspecto del acto administrativo se refiere el carácter <i>vinculado</i> y el <i>discrecional</i> de dicho acto? Lo atinente a la " <i>voluntad</i> " y a los "elementos"	422
461. <i>Continuación.</i> Acto reglado y acto <i>discrecional</i> . Diferencias y analogías entre ambos	424
462. <i>Continuación.</i> " <i>Discrecionalidad</i> " no implica ni significa " <i>arbitrariedad</i> ". El acto arbitrario es siempre " <i>ilegítimo</i> "	426
463. <i>Continuación.</i> Acto " <i>discrecional</i> " y acto " <i>potestativo</i> "	428
464. <i>Continuación.</i> Especies de " <i>discrecionalidad</i> " según la doctrina. No existe <i>discrecionalidad "técnica"</i> . Los "informes" técnicos y lo atinente a su control	428
465. <i>Continuación.</i> El derecho emergente de un acto emitido en ejercicio de actividad <i>discrecional</i> es de igual substancia que el derecho emergente de un acto emitido en ejercicio de actividad <i>reglada</i> . Consecuencias. La doctrina. Jurisprudencia	433
466. <i>Continuación.</i> Los "actos <i>administrativos discrecionales</i> " y la " <i>motivación</i> " del acto administrativo	441
467. <i>Continuación.</i> El "hecho" o la " <i>situación de hecho</i> " a considerar para la emisión del acto <i>discrecional</i> . La " <i>condición suspensiva</i> " como elemento accidental o accesorio de dicho acto	442
468. <i>Continuación.</i> Límites y control administrativo y judicial de la " <i>discrecionalidad</i> "	443

Núm.		Pág.
469.	e) <i>Clasificación de los actos jurídicos por razón de su contenido.</i> Teoría de Jèze. Valor actual de la misma	448

Sección 6a.

Vicios o defectos de los actos administrativos

470.	El acto administrativo " <i>perfecto</i> ". Noción. Validez y eficacia. El acto defectuoso. " <i>Vicio</i> " y " <i>defecto</i> " ..	455
471.	Vicios del acto administrativo. Noción de los mismos. Defectos irrelevantes	457
472.	Situación del acto administrativo que habiendo nacido conforme al <i>orden jurídico</i> , después resulta en contradicción con éste debido a un cambio en el <i>derecho objetivo</i> . ¿Influye esto último en la " <i>perfección</i> " del acto?	457
473.	Acto nacido en coincidencia o en armonía con el <i>interés público</i> , que después —por cambios en las " <i>circunstancias de hecho</i> "— resulta en contradicción con el interés público. ¿Afecta esto a la " <i>perfección</i> " del acto?	459
474.	Actos administrativos y aspectos de los mismos que pueden ser objeto de <i>vicios</i> . Actos continuados y actos instantáneos. La " <i>voluntad</i> ", los <i>elementos esenciales</i> y los <i>elementos accidentales</i> . La " <i>validez</i> " y la " <i>eficacia</i> " del acto	461
475.	Vicios atinentes a la " <i>legitimidad</i> " y al " <i>mérito</i> " del acto administrativo. Concepto. Diferencias entre ambas categorías de vicios. Órgano estatal facultado para juzgarlos	463
476.	Las nulidades en derecho administrativo. Criterio a seguir para resolver los problemas que se susciten. Diferencias con las nulidades en el derecho civil. Lo referente a las nulidades " <i>manifiestas</i> "	464
477.	<i>Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.</i> Valoración de dicha jurisprudencia. Las diversas cuestiones consideradas por ésta: a) reglas jurídicas aplicables; b) clasificación de las nulidades; c) el " <i>acto inexistente</i> "; d) nulidad " <i>manifiesta</i> "; e) presunción de legitimidad del acto administrativo; f) imposibili-	

Núm.		Pág.
	dad de declarar de oficio la nulidad; petición de parte interesada; g) saneamiento del acto; h) prescripción de la acción de nulidad; i) la Administración Pública puede pedir la nulidad de sus propios actos ante el Poder Judicial; j) los "elementos" del acto administrativo; k) efectos de la nulidad con relación al tiempo; l) el acto administrativo "regular" según la Corte Suprema	470
478.	El acto administrativo "aparente". La doctrina. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	487
479.	<i>Irregularidades del acto administrativo. Clasificaciones a que dan lugar.</i> Clasificación aceptada. Actos a los cuales se aplican las consecuencias de los diferentes grados de invalidez	489
480.	El llamado "acto administrativo inexistente". Rechazo del mismo. La "vía de hecho administrativa"	492
481.	Actos "nulos" (nulidad "absoluta", manifiesta y no manifiesta); actos "anulables" (nulidad "relativa"); actos "meramente irregulares". Supuestos que determinan cada uno de esos tipos de irregularidad. La presunción legal. Vicios que afectan la "validez" y vicios que afectan la "eficacia" del acto administrativo	496
482.	Sustento o soporte jurídico de las irregularidades que vician el acto administrativo. ¿Se requiere texto expreso que las establezca?	501
483.	De los vicios en particular. Vicios atinentes a la "expresión de la voluntad" y a los "elementos" (esenciales y accidentales) del acto administrativo	504
484.	<i>Continuación.</i> Vicios atinentes a la "expresión de la voluntad". La cuestión en la doctrina. "Error", "ignorancia", "dolo", "violencia". El vicio de "error" y su vinculación con los medios de extinción del acto administrativo. Lo atinente a la "simulación", al "fraude" y a las "bromas". Referencia a cada uno de los supuestos mencionados	504
485.	<i>Continuación.</i> "Error" o "ignorancia"	506
486.	<i>Continuación.</i> "Dolo"	508
487.	<i>Continuación.</i> "Violencia"	510
488.	<i>Continuación.</i> "Simulación"	512
489.	<i>Continuación.</i> "Fraude"	514

Núm.	PÁG.
490. Continuación. Lo referente a las "bromas"	515
491. Continuación. Vicios relacionados con los elementos "esenciales" del acto administrativo.	
a) "Sujeto". Competencia de la Administración Pública (órgano <i>institución</i> y órgano <i>persona</i>). Naturaleza del vicio de incompetencia: distinciones a efectuar. Funcionario "incompetente" y funcionario de "facto": distinción fundamental. El "exceso de poder". La "grosera" incompetencia y la "vía de hecho". Capacidad: del funcionario y del administrado. Fallas psíquicas, permanentes y transitorias (demen- cia, embriaguez). Edad insuficiente	516
492. Continuación. b) "Causa" ("motivo")	526
493. Continuación. c) "Contenido" ("objeto")	527
494. Continuación. d) "Formas". Lo atinente a la "moti- vación"	530
495. Continuación. e) "Finalidad". La "desviación de poder"	535
496. Continuación. f) "Moralidad"	543
497. Continuación. Vicios relacionados con los elemen- tos "accidentales" del acto administrativo. "Térmi- no", "condición" y "modo"	545
498. Régimen jurídico y efectos de la invalidez de los actos administrativos. 1º Actos "nulos", nulidad ab- soluta: a) situación mientras la nulidad del acto no ha sido declarada; b) saneamiento; c) efectos con relación al tiempo; d) la prescripción de la acción; e) no puede declararse de oficio por los jueces; f) la Administración Pública puede gestionar la nulidad de sus propios actos; g) razones que autorizan la anu- lación del acto; h) la nulidad ¿afecta la totalidad del acto administrativo o sólo a la cláusula irregular? 2º Actos "anulables", nulidad relativa: a) situación mientras la nulidad del acto no ha sido declarada; b) saneamiento; c) efectos con relación al tiempo; d) no puede declararse de oficio por los jueces; e) pres- cripción de la acción	547
499. ¿Entre quiénes produce efectos la declaración de "nulidad" de un acto administrativo? Efectos "inter partes" y "erga omnes"	552
500. Prescripción de las acciones de nulidad de los ac-	

Núm.	PÁG.
	554
501.	555
501	556

Sección 7a.

Extinción de los actos administrativos

502.	559
503.	560
504.	561
505.	562
506.	565
507.	568
508.	571
509.	571

Núm.	Pág.
510. Naturaleza de la revocación. ¿Es ésta de la "esencia" del acto administrativo?	578
511. Caracteres de la revocación... ..	582
512. Organó o autoridad competente para revocar. Diversos supuestos. La revocación por razones de "oportunidad" y el control de constitucionalidad: la competencia del Poder Judicial. Lo atinente al acto "complejo"	589
513. La "forma" del acto de revocación. Principios fundamentales. Revocación de oficio y a petición de parte. Revocación expresa e implícita. Revocación tácita resultante de actos "incompatibles"; especies de incompatibilidad. La "motivación" del acto de revocación	592
514. Objeto, contenido o alcance de la revocación: puede ser "total" o "parcial". Aclaración	598
515. Especies de revocación	599
516. 1º Revocación por razones de "oportunidad". Concepto. Razones que la justifican. Término o tiempo dentro del cual puede revocarse un acto por razones de oportunidad	599
517. <i>Continuación</i> . Supuestos a considerar respecto a la revocación por razones de "oportunidad". A. Acto nacido conforme al orden jurídico, que después resulta en contradicción con éste debido a un cambio en el derecho objetivo. B. Acto nacido en coincidencia o en armonía con el <i>interés público</i> , que después —por cambios en las " <i>circunstancias de hecho</i> "— resulta en contradicción con el interés público. C. Lo atinente a la " <i>originaria</i> " falta de "mérito", "oportunidad" o "conveniencia". D. Modificación o posterior ausencia de los " <i>presupuestos de hecho</i> " que justificaron la emisión del acto. El llamado " <i>decaimiento</i> "	601
518. <i>Continuación</i> . La revocación por razones de "oportunidad" y los actos " <i>reglados</i> "	603
519. 2º Revocación por razones de "ilegitimidad". Concepto. Cuándo procede	605
520. <i>Continuación</i> . Principios fundamentales que rigen su procedencia e improcedencia. La labor de los juristas y tribunales	606

Núm.	Pág.
521. Actos "irrevocables". La "cosa juzgada administrativa": ámbito de ella; finalidad a que responde; su diferencia con la "cosa juzgada judicial". La "cosa juzgada administrativa" y la doctrina de los autores	609
522. "Cosa juzgada administrativa". Significado y alcance o sentido de esa locución. La "inmutabilidad" del acto administrativo	612
523. La "irrevocabilidad" del acto administrativo. Jurisprudencia. Doctrina. Requisitos: 1º ausencia de ley que autorice la revocación; 2º acto de contenido individual o particular; 3º acto de administración "activa"; 4º naturaleza reglada o discrecional del acto; 5º acto creador de derechos subjetivos; 6º acto que cause estado; 7º acto "regular". Concepto de éste	615
524. Fundamentos de la revocación: por razones de oportunidad y por razones de ilegitimidad	623
525. Continuación. El "cambio de criterio" de las autoridades como fundamento de la revocación. Distinciones a efectuar	624
526. Efectos de la revocación. Distintas situaciones a considerar	626
527. ¿Puede a su vez revocarse el acto de revocación? ..	631
528. "Revocación" y "recurso de revocatoria". Diferencias	632
529. "Revocación por razones de oportunidad" y "rescate": analogías y diferencias	634
530. b) "Anulación". Noción conceptual. Nulidad y anulación: diferencias. La cuestión terminológica	635
531. Organó competente para "anular" el acto administrativo. Fundamento de tal competencia	636
532. Actos susceptibles de ser "anulados". Principio general en la materia. El acto "instantáneo". Actos de contenido general o abstracto (reglamentos)	636
533. Efectos de la "anulación" con relación al tiempo ..	638
534. La Administración Pública puede ocurrir ante el Poder Judicial demandando la nulidad de sus propios actos	639
535. Prescripción de las acciones de nulidad. Distintos supuestos. Remisión	643

Núm.

Pág.

Sección 8a.

Saneamiento de los actos administrativos

536.	Saneamiento: noción conceptual. La mera irregularidad "irrelevante"	644
537.	Actos viciados que son susceptibles de saneamiento	645
538.	Terminología en la materia	645
539.	La "ratificación", por principio, es improcedente como medio para sanear actos administrativos	646
540.	El acto administrativo, por principio, sólo admite saneamiento por "confirmación", que puede ser expresa o tácita	648
541.	Confirmación "tácita": a) ejecución del acto; b) descripción de la acción. Requisitos	649
542.	Las cláusulas "accidentales o accesorias" de los actos administrativos, inválidas ¿pueden ser objeto de saneamiento?	651
543.	La "conversión". Noción conceptual. ¿Implica efectivamente un medio de "saneamiento" del acto viciado? Requisitos. Fundamentos. Especies. ¿Procede la "conversión" como medio para sanear actos administrativos en el derecho argentino? Distinciones a efectuar	651
544.	Efectos del saneamiento en cuanto a la "validez" del acto ¿desde cuándo se producen?	660
545.	Irregularidades relacionadas no con la "validez", sino con la mera "eficacia" del acto administrativo. Saneamiento de ellas para que el acto adquiera "perfección". Efectos	661

Capítulo III

ACTO DE ADMINISTRACION

(Instrucciones, circulares, órdenes de servicio,
reglamentos internos)

546.	Noción conceptual. Su diferencia con el acto administrativo. Supuestos de actos de administración e instrumentos jurídicos con que se expresa dicho acto	663
547.	Terminología	665
548.	Constituye una fuente de derecho administrativo ..	667

NÚM.	PÁG.
549. Naturaleza jurídica. Principios que le son aplicables. La " <i>motivación</i> " del acto de administración ..	668
550. Estructura y alcance del "acto de administración". El acto " <i>colectivo</i> ": diversos órdenes de relaciones que éste crea. El acto de " <i>derecho privado</i> " de la Administración	670
551. Fundamento jurídico	671
552. El " <i>administrado</i> " frente al "acto de administración". Lo atinente a la impugnación de éste	672
553. El " <i>funcionario</i> " o " <i>empleado</i> " público frente al "acto de administración". El "deber de obediencia"	674
554. <i>Efectos</i> : a) con relación al tiempo. ¿Desde cuándo se producen y cómo comienza su cómputo?; b) con relación a las personas	675
555. <i>Extinción</i> del acto de administración. Principio general. Derogación y revocación	677
556. <i>Vicios</i> del acto de administración	678
557. Lo relativo al " <i>saneamiento</i> " del acto de administración. Planteamiento del problema. Criterio adoptado	680

Capítulo IV

ACTO DE GOBIERNO O POLITICO

558. Noción conceptual. Distintas teorías o criterios. ¿Qué se entiende por acto de gobierno o político? Lo atinente al acto " <i>institucional</i> "	684
559. Origen del acto de gobierno o político	693
560. Diferencias con el acto administrativo. ¿Existen los actos de "gobierno" o "políticos" como categoría jurídica?	695
561. ¿A qué actos de gobierno se refiere la presente obra?	699
562. Terminología	700
563. ¿Quién puede emitirlos? ¿A qué órgano estatal le compete su emisión? Nación y provincias	701
564. El acto de gobierno o político y su fundamento positivo. ¿Pueden emitirse dichos actos sin texto que lo autorice?	712
565. Naturaleza jurídica. Lo atinente a la "discrecionalidad"	703

Núm.	PÁG.
566. Principios jurídicos que le rigen	704
567. " <i>Estructura</i> " del acto político o de gobierno	706
568. " <i>Alcances</i> " del acto de gobierno o político: actos individuales o particulares y actos generales o abstractos	706
569. Principales actos mencionados como de " <i>gobierno</i> " o " <i>políticos</i> ". Consideración general y previa	709
570. a) " <i>Indulto</i> ". Su naturaleza. Requisitos necesarios. Cuándo procede. El " <i>indultado</i> " no puede impugnar ni rechazar el indulto	710
571. b) " <i>Expulsión de extranjeros</i> ". Su naturaleza. Derecho del Estado. Diversos supuestos. La cuestión en el derecho argentino actual	713
572. c) " <i>Prohibición de "entrada" de extranjeros al país</i> ". Derechos del Estado al respecto. Su naturaleza. Normas en vigor. Casos a considerar. El " <i>extranjero</i> " y el derecho constitucional de " <i>entrar</i> " al territorio argentino. Noción constitucional de " <i>habitante</i> ". Inconstitucionalidad del artículo 18 del decreto-ley número 4805/63	718
573. d) " <i>Medidas adoptadas en el curso de una guerra nacional contra los respectivos extranjeros</i> "	726
574. e) " <i>Celebración de tratados internacionales</i> ". Distinciones a efectuar	727
575. Las tentativas realizadas para eliminar el acto de gobierno o político: a) " <i>restricción</i> " de sus efectos limitando su campo de aplicación; b) " <i>supresión</i> " de dicho acto. La cuestión en Francia y en Argentina. Jurisprudencia; doctrina. Situación actual en el terreno doctrinario	728
576. Control jurisdiccional del acto de gobierno o político. Consideraciones generales. Razones que retardaron y limitaron dicho control	733
577. " <i>Continuación</i> ". La " <i>naturaleza</i> " del acto político o de gobierno en nada obsta a su control jurisdiccional. " <i>Fundamento</i> " de tal control. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	745
578. " <i>Continuación</i> ". ¿Procede el control del acto político o de gobierno en <i>sede administrativa</i> ? Rechazo de una inexacta opinión atribuida al autor respecto al control de la actividad jurisdiccional de la Administración	752

NÚM.

PÁG.

Capítulo V

ACTO INSTITUCIONAL

579.	El acto " <i>institucional</i> ". Deslinde conceptual del mismo respecto al acto político o de gobierno. El indebido tratamiento conjunto de dichos actos: equivocada consecuencia derivada de ello. Noción del acto " <i>institucional</i> "	755
580.	Definición del acto " <i>institucional</i> "	759
581.	Qué acto institucional se contempla en la presente obra	759
582.	Diversos supuestos o casos de actos " <i>institucionales</i> " ..	759
583.	El acto " <i>institucional</i> " pertenece al orden jurídico <i>permanente</i> del Estado. Consecuencia de ello. El acto " <i>institucional</i> " del derecho brasileño	763
584.	" <i>Caracteres</i> " del acto institucional	763
585.	" <i>Estructura</i> " del acto institucional. Lo atinente a los "tratados" y a la designación de miembros del Poder Judicial de la Nación	765
586.	" <i>Alcance</i> " del acto institucional	766
587.	El acto " <i>institucional</i> " hállase exento del control jurisdiccional de la justicia. Razón de ello. Límite de tal exención. Cómo se sanciona o reprime el acto " <i>institucional</i> " contrario a derecho. Análisis de algunas situaciones particulares (intervención federal; estado de sitio; designación, cesantía y traslado de magistrados)	767