

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO 3

EL ACTO ADMINISTRATIVO

AGUSTÍN GORDILLO

Tratado de Derecho Administrativo

PRÓLOGO DE JORGE A. SÁENZ

TOMO 3

El acto administrativo

Décima edición



FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Buenos Aires

2011

Agustín A. Gordillo

Tratado de Derecho Administrativo - Tomo 3 : El Acto Administrativo . - 10a ed. - Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2011.
v. 3, 606 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-950-9502-47-5

1. Derecho Administrativo. I. Título.
CDD 342.06

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO 3

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1ª edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963

2ª edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969

3ª edición, Buenos Aires, Macchi, 1979

Reimpresiones varias

4ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 1999

1ª edición Colombiana, Medellín, Biblioteca Jurídica Díké y F.D.A., 1999

5ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2000

2ª edición Colombiana, Medellín, Biblioteca Jurídica Díké y F.D.A., 2001

1ª edición Venezolana, Caracas, FUNEDA, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo y F.D.A., 2001

6ª edición y 1ª edición Peruana, Lima, ARA Editores y F.D.A., 2003

6ª edición y 1ª edición Brasileña, Belo Horizonte y San Pablo, Editora Del Rey y F.D.A., 2003

7ª edición y 1ª edición Mexicana, México, D.F., UNAM (IIJ), Editorial Porrúa y F.D.A., 2003

8ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2004

9ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2007

10ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2011

I.S.B.N.: 978-950-9502-47-5

Copyright by Agustín Gordillo y Fundación de Derecho Administrativo

Viamonte 749, piso 10, of. 8, Buenos Aires (C1053ABO), Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Los derechos patrimoniales del autor por la presente edición pertenecen exclusivamente a la *Fundación de Derecho Administrativo* (Inspección General de Justicia N° C-7924). Este libro puede consultarse gratuitamente en [www.gordillo.com, www.gordillo.com.ar] autorizándose la reproducción de su material con cita del autor y editor, título de la obra, sitio en la www, capítulo y párrafo o nota utilizado. El autor agradecerá cualquier sugerencia o crítica, sea por carta en la dirección arriba indicada, por fax al (5411) 4322-2169, o a los e-mails: agustin@gordillo.com, gordillo@elsitio.net, gordillo@fibertel.com.ar

INDICE

Prólogo de JORGE A. SÁENZ.....	21
10ª edición: <i>À propos de (presque) rien</i>	31
Agradecimientos para la 9ª edición (2007)	33
Agradecimientos para la 8ª edición	37
Agradecimientos en ocasión de la séptima edición del t. 3.....	39
Prólogo a la sexta edición	45
Prólogo a la quinta edición	47
Prólogo a la cuarta edición	49
JUAN FRANCISCO LINARES: prólogo a la segunda edición	51
JUAN FRANCISCO LINARES: prólogo a la primera edición	55

Introducción

1. Las pseudo nociones fundantes del derecho administrativo.....	Int-1
2. El modelo autoritario de acto administrativo.....	Int-7
3. La prevalencia de un interés o bien sobre el otro.....	Int-9
4. El eje de la tutela judicial efectiva o la “jurisdicción revisora del acto”	Int-11
5. El control de los hechos. Confusión de jurisdicción ordinaria y extraordinaria	Int-15
6. El incumplimiento de las garantías del ciudadano y la legalidad.....	Int-16
7. Una “respuesta coherentemente autoritaria”	Int-17
8. El sistemático incumplimiento de la Constitución	Int-18
8.1. En general.....	Int-18
8.2. La cuestión en el derecho público provincial	Int-19
8.3. La modificación o sustitución de oficio del acto administrativo.....	Int-20
9. Invocar la seguridad jurídica a favor del Estado.....	Int-22
10. Prevenir o coadyuvar a la corrupción.....	Int-23
11. <i>Quo vadis?</i>	Int-24

*Capítulo I***EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO PARTE DE
LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

1. Recapitulación. El objetivo del análisis no es definir el acto administrativo sino sistematizar la actividad administrativa	I-1
2. Acto jurídico y acto administrativo	I-2
3. La noción de acto administrativo no depende del régimen de revisión de los actos	I-3
4. Continuación. El concepto subjetivo de acto administrativo	I-6
5. Los conceptos subjetivo y objetivo de función administrativa	I-6
6. La oposición de los criterios de función administrativa y acto administrativo ...	I-7
7. Crítica del concepto orgánico o subjetivo	I-7
8. Continuación	I-9
9. La posible pérdida de conexidad entre las nociones de función administrativa y acto administrativo	I-10
10. El acto administrativo como manifestación del ejercicio de la función administrativa	I-11
11. El acto administrativo —y no los contratos administrativos— de entes no estatales	I-11
12. Distintos ejemplos de actos administrativos de personas no estatales.....	I-16
12.1. Las corporaciones profesionales	I-16
12.2. Las asociaciones dirigidas.....	I-18
12.3. Los concesionarios y licenciatarios	I-19
12.4. Sociedades del Estado	I-22
12.5. Medios de transporte público.....	I-23
12.6. Otros casos. La potestad a medio camino entre derecho público y privado.....	I-23
13. Clubes de campo y barrios cerrados	I-26
14. Conclusiones	I-30

*Capítulo II***EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO PRODUCTOR
DE EFECTOS JURÍDICOS**

I. <i>Introducción</i>	II-1
1. La actividad administrativa apta o no para producir efectos jurídicos directos	II-1
2. Debe tratarse de efectos jurídicos directos, no de cualquier efecto jurídico ..	II-2
2.1. Efectos jurídicos inmediatos.....	II-2
2.2. Se excluyen los efectos jurídicos mediatos	II-4
2.3. La cuestión de la notificación	II-5
II. <i>Distintos alcances de los efectos jurídicos</i>	II-9
3. Los efectos jurídicos no necesitan ser definitivos	II-9
3.1. Efectos provisionales y definitivos	II-9
3.2. Efectos definitivos en sede administrativa.....	II-10
3.3. Actos interlocutorios y definitivos.....	II-11

3.4. Actos o medidas preparatorias y actos interlocutorios o de mero trámite	II-13
3.5. Actos administrativos interlocutorios y actos administrativos definitivos	II-13
3.5.1. Diferencias en cuanto a los recursos aplicables	II-14
3.5.1.1. Recursos administrativos	II-14
3.5.1.2. Remedios judiciales.....	II-14
3.5.2. Diferencia en cuanto a las situaciones que originan las calificaciones	II-14
3.5.3. Conclusiones	II-16
3.6. Acto administrativo definitivo y acto administrativo asimilable a él ..	II-16
4. Los efectos jurídicos pueden ser relativos a particulares, a funcionarios o entes administrativos	II-17
5. Quedan comprendidos los actos de contralor.....	II-19
6. Criterio subjetivo u objetivo de la producción de efectos jurídicos	II-20
6.1. La voluntad psíquica del agente	II-20
6.2. Certificaciones y opiniones productoras de efectos jurídicos directos. Registros e inscripciones	II-24
6.3. Conclusiones	II-26
7. Los efectos jurídicos pueden ser lícitos o ilícitos.....	II-27
8. Lo atinente a la moral.....	II-28
9. Los efectos jurídicos según sean unilaterales o bilaterales, individuales o generales.....	II-29
III. <i>Efectos públicos o privados del acto</i>	II-29
10. Distinción entre los efectos públicos y privados de la actividad administrativa	II-29
11. La distinción entre acto civil de la administración y acto administrativo es una aplicación de la teoría de la doble personalidad del Estado.....	II-30
12. El derecho privado no se aplica a todos los elementos del acto administrativo	II-30
13. La aplicación del derecho público en los supuestos actos civiles de la administración	II-32
14. No existen consecuencias jurídicas diversas de importancia según que a un acto se lo califique de civil en su objeto.....	II-33
15. Conclusión.....	II-35
IV. <i>Efectos en relación al tiempo</i>	II-36
16. La retroactividad	II-36
17. Efectos para el futuro.....	II-37
18. Comparación	II-37

Capítulo III

LA DISTINCIÓN ENTRE ACTO Y HECHO ADMINISTRATIVO

I. <i>Fundamento de la distinción entre acto y hecho</i>	III-1
1. Recapitulación previa.....	III-1
2. La distinción entre actos y hechos producidos en el ejercicio de la función administrativa	III-2
3. Objeciones a la distinción entre actos y hechos. El silencio de la administración: introducción	III-3

4. Por qué se distinguen los actos de los hechos	III-7
4.1. Certeza jurídica: la fundamentación del acto	III-7
4.2. Índole de los efectos jurídicos	III-9
4.3. Presunción de legitimidad. Términos de impugnación. Consentimiento	III-10
4.4. La sanción de nulidad	III-10
4.5. El derecho positivo	III-11
4.6. Conclusión.....	III-12
II. Alcance de la distinción entre acto y hecho	III-12
5. El acto administrativo como manifestación de voluntad	III-12
6. El acto administrativo como voluntad, conocimiento u opinión	III-13
7. El acto administrativo como declaración	III-14
8. Diferencia entre declaración y ejecución material.....	III-15
9. Conclusión acerca de la distinción entre actos y hechos administrativos..	III-16
10. Algo más acerca de carteles, silbatos, barreras, etc.	III-18

Capítulo IV

ACTOS ADMINISTRATIVOS, REGLAMENTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Los actos jurídicos de la administración y su clasificación	IV-1
2. Discrepancias terminológicas, no de fondo	IV-2
3. Criterio para seleccionar la denominación	IV-3
4. Aspectos comunes del régimen administrativo	IV-3
5. Diferencias en el régimen administrativo de los reglamentos y actos concretos	IV-4
5.1. Notificación y publicación	IV-5
5.2. Jerarquía normativa del reglamento sobre el acto administrativo	IV-6
5.3. Estabilidad del acto regular.....	IV-6
5.4. Motivación del acto administrativo y el reglamento	IV-6
5.5. Audiencia previa en el reglamento y en el acto administrativo	IV-7
5.6. El acto administrativo producido por silencio de la administración pública ..	IV-7
5.7. Potestad de emitirlos	IV-8
5.8. Efectos de la interposición de recursos	IV-8
5.9. Retroactividad e irretroactividad del saneamiento	IV-9
5.10. Retroactividad del acto administrativo sustitutivo o favorable al interesado	IV-9
5.11. El reglamento como fuente de competencia.....	IV-10
5.12. Impugnación	IV-10
5.12.1. Casos de impugnación	IV-10
5.12.2. Autoridad competente para entender en el recurso.....	IV-12
5.12.3. Término para la interposición del recurso.....	IV-12
5.12.4. Efectos del recurso de alzada contra reglamentos	IV-13
5.12.5. Conclusión	IV-13
5.13. Procedimiento de elaboración	IV-13
5.14. Terminación del procedimiento	IV-13
5.15. Impugnación judicial	IV-14
5.16. Primeras conclusiones.....	IV-15
6. La prueba práctica de la conveniencia de una u otra terminología	IV-17

7. La distinción entre el reglamento y el acto administrativo general.....	IV-18
8. Actos y contratos administrativos.....	IV-20
9. La distinción entre acto unilateral y bilateral.....	IV-25
10. El acto unilateral en su formación, de efectos bilaterales	IV-26
11. Los actos que requieren solicitud o aceptación.....	IV-27
11.1. Efectos del acto: pueden ser bilaterales.....	IV-27
11.2. La formación del acto.....	IV-28
12. Conclusión	IV-30
13. Noción de acto administrativo.....	IV-31

Capítulo V

PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD, EXIGIBILIDAD Y EJECUTORIEDAD

I. <i>Introducción</i>	V-1
1. Caracteres y nulidades del acto administrativo	V-1
1.1. Remisión metodológica.....	V-1
1.2. Nulidades del acto administrativo	V-2
1.3. Incidencia del decreto-ley 19.549/72 y su eficacia	V-2
II. <i>Presunción de legitimidad</i>	V-4
2. La presunción de legitimidad. Crítica.....	V-4
3. La presunción de legitimidad en la jurisprudencia.....	V-5
3.1. Jurisprudencia tradicional.....	V-5
3.2. El caso Pustelnik (<i>Fallos</i> , 293: 133)	V-7
3.3. El acto policial nulo o vía de hecho y su desobediencia.....	V-8
4. Fundamentos de la presunción de legitimidad.....	V-10
4.1. Fundamento teórico y práctico. Sus alcances	V-10
4.2. Fundamento positivo de la presunción de legitimidad.....	V-12
4.3. Consecuencia de admitir la presunción de legitimidad solamente para el acto regular	V-14
5. Efectos de la presunción de legitimidad.....	V-20
5.1. Igualación provisional de los actos legítimos e ilegítimos	V-20
5.2. Necesidad de pedir la ilegitimidad.....	V-21
5.3. ¿Necesidad de probar la ilegitimidad?	V-22
5.4. Exigibilidad del acto ilegítimo	V-23
6. Presunción de legitimidad y estabilidad del acto administrativo.....	V-24
III. <i>Exigibilidad u obligatoriedad. Ejecutoriedad</i>	V-24
7. La exigibilidad y ejecutoriedad del acto administrativo. Distinción	V-24
7.1. Criterio tradicional. Fundamento y alcances.....	V-26
7.2. Derecho nacional y comparado	V-27
7.3. Ejercicio de la fuerza y potestad de disponerlo.....	V-33
7.4. Implicancia política del tema.....	V-34
7.5. Otro derecho comparado	V-35
7.6. Conclusiones	V-36
8. La ejecutoriedad. Alcances y medios	V-37
9. La ejecutoriedad en el decreto-ley 19.549/72 y en la práctica	V-38
9.1. La ejecutoriedad en el decreto-ley 19.549/72.....	V-38
9.1.1. No comprende la coerción indirecta (aplicación de sanciones)	V-38
9.1.2. La ejecución por los propios medios de la administración	V-39
9.1.2.1. Ejecución en lugar del particular. La propiedad	V-39

9.1.2.2. La ejecución violentando al particular. La libertad	V-41
9.1.3. Conclusiones sobre la ejecutoriedad en el art. 12	V-41
9.2. La ejecutoriedad en la práctica	V-42
10. La suspensión administrativa de la ejecución del acto	V-43
10.1. La solución tradicional y su mutación.....	V-43
10.2. La tesis de LINARES	V-43
10.3. El decreto-ley 19.549/72	V-45
10.3.1. Ejecutoriedad y efecto no suspensivo de los recursos	V-45
10.3.2. La facultad discrecional de suspender el acto ante la interposición del recurso	V-46
10.3.3. El caso de la suspensión que perjudica a un tercero	V-47
10.3.4. La obligación de suspender el acto impugnado cuando hay una nulidad absoluta	V-48
10.3.4.1. La obligación de revocar el acto nulo.....	V-49
10.3.4.2. La fuente de la disposición	V-49
10.3.4.3. Las obligaciones del cargo	V-49
10.3.4.4. El deber de obediencia	V-50
10.3.4.5. El problema semántico	V-50
10.3.4.6. Conclusiones.....	V-51
11. La suspensión judicial de la ejecución del acto administrativo	V-51
11.1. En general	V-51
11.2. “Recursos” otorgados por leyes especiales	V-53
11.2.1. Caso en que la ley no resuelve sobre el efecto de la inter- posición.....	V-53
11.2.2. Casos en que la ley otorga efecto devolutivo al recurso	V-54
11.2.3. Conclusiones acerca de los recursos otorgados por leyes especiales	V-55

Capítulo VI

ESTABILIDAD E IMPUGNABILIDAD

I. <i>Estabilidad</i>	VI-1
1. La estabilidad del acto administrativo que reconoce derechos.....	VI-1
2. Caracteres. Diferencias entre cosa juzgada judicial y cosa juzgada administrativa	VI-3
3. Requisitos de la estabilidad	VI-4
4. Acto administrativo	VI-5
4.1. Unilateralidad.....	VI-5
4.2. Individualidad.....	VI-5
5. Que de él hayan nacido derechos subjetivos	VI-6
5.1. No hay estabilidad de los intereses.....	VI-6
5.2. No hay estabilidad de los deberes	VI-7
5.3. Funciona a favor, no en contra, del administrado	VI-7
5.4. Debe declarar un derecho	VI-8
5.5. El derecho puede ser civil o administrativo	VI-9
6. Que sea notificado al interesado.....	VI-9
7. El problema de la regularidad del acto	VI-10
7.1. El acto anulable tiene estabilidad.....	VI-11
7.2. La estabilidad del acto nulo	VI-11
7.2.1. Requisitos de la estabilidad del acto nulo.....	VI-12

7.2.1.1. “Prestaciones” o “derechos subjetivos”	VI-12
7.2.1.2. Acto “firme y consentido”	VI-12
7.2.2. La suspensión del acto y la estabilidad: no procede la suspensión en sede administrativa del acto estable.....	VI-13
7.2.3. Consecuencias de la indebida ejecución de un acto nulo o la indebida desobediencia a un acto regular	VI-14
7.3. La protección contra la revocación del acto estable	VI-15
8. Que se trate de un acto de la administración activa	VI-16
9. Dictado en ejercicio de facultades regladas o discrecionales	VI-17
10. Excepciones a la estabilidad	VI-18
10.1. Las excepciones normativas	VI-18
10.1.1. Connivencia dolosa	VI-18
10.1.2. Revocación a favor del interesado.....	VI-20
10.1.3. La revocación de los actos precarios	VI-22
10.1.3.1. Cargos sin estabilidad	VI-24
10.1.3.2. La revocación de permisos de estacionamiento	VI-24
10.1.4. La revocación de los contratos.....	VI-24
10.1.5. El caso de los permisos de construcción	VI-25
10.2. La excepción cuando hay una ley que autorice la revocación. La revocación por oportunidad según el art. 18	VI-27
10.2.1. Enunciación general	VI-27
10.2.2. Revocación y propiedad	VI-28
10.2.3. Revocación y estabilidad.....	VI-30
10.2.4. Revocación y expropiación.....	VI-32
10.2.5. La estabilidad en la función pública	VI-34
10.2.6. La revocación de la autorización para funcionar	VI-34
10.2.7. Conclusiones acerca de la revocación por mérito	VI-35
II. Impugnabilidad	VI-35
11. Fundamento de la impugnabilidad	VI-35
11.1. En sede administrativa.....	VI-36
11.2. En sede judicial	VI-37
11.3. En sede arbitral internacional	VI-38
11.4. Comparación.....	VI-38

Capítulo VII

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS PUBLICOS

1. La presunción de legitimidad y el carácter de instrumentos públicos de los actos administrativos.....	VII-1
2. Actuaciones judiciales y actuaciones administrativas	VII-2
3. Los actos administrativos como instrumentos públicos.....	VII-3
3.1. Acto jurídico e instrumento del acto jurídico	VII-3
3.2. Acto jurídico e instrumento público.....	VII-3
3.3. Acto administrativo e instrumento público.....	VII-4
4. La “plena fe” del instrumento público y el acto administrativo	VII-5
5. Los efectos probatorios frente a terceros del acto administrativo-instrumento público	VII-6
5.1. La constatación del agente público.....	VII-6
5.2. Los casos de voluntario acatamiento.....	VII-8

5.3. La cuestión penal.....	VII-9
5.4. La constatación con otros medios de prueba.....	VII-10
6. Los actos administrativos-instrumentos públicos no tienen fuerza ejecutiva en sede judicial.....	VII-10
7. ¿Los documentos administrativos, son instrumentos públicos? Necesidad de norma legal expresa.....	VII-11
8. El art. 979 del Código Civil no incluye a los actos ni a las actuaciones administrativas.....	VII-13
9. Los instrumentos públicos en la era digital.....	VII-14
10. Conclusiones.....	VII-17

Capítulo VIII

OBJETO Y COMPETENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. <i>Elementos y vicios del acto administrativo</i>	VIII-1
1. Elementos del acto administrativo.....	VIII-1
2. Los vicios en relación a los elementos. Criterio de aplicación.....	VIII-3
3. Vicios y nulidades.....	VIII-4
II. <i>Vicios del objeto</i>	VIII-5
4. Objeto prohibido.....	VIII-5
4.1. En general.....	VIII-5
4.2. Distintos vicios del objeto.....	VIII-6
4.3. Objeto prohibido por provocar indefensión.....	VIII-9
4.4. Precedentes. Doctrina de los actos propios.....	VIII-10
5. Objeto violatorio de facultades regladas.....	VIII-11
5.1. Planteamiento general.....	VIII-11
5.2. Continuación. La ilegalidad del objeto en caso de silencio, vías de hecho e inexistencia de acto administrativo notificado en forma previa a su ejecución.....	VIII-11
5.3. Los conceptos jurídicos indeterminados. El caso de la discriminación ..	VIII-14
5.3.1. Un ejemplo del dilema: Igualdad y no discriminación.....	VIII-15
5.3.2. ¿Es esta una cuestión semántica?.....	VIII-16
5.3.3. Libertad y administración pública.....	VIII-16
5.3.4. Algunas conclusiones.....	VIII-18
6. Imprecisión u oscuridad.....	VIII-18
7. Imposibilidad de hecho.....	VIII-20
8. Irrazonabilidad.....	VIII-22
8.1. La contradicción del acto.....	VIII-22
8.2. La falta de proporcionalidad.....	VIII-23
8.3. La absurdidad del objeto.....	VIII-25
9. Inmoralidad. La ética pública.....	VIII-26
9.1. La ley inmoral.....	VIII-28
9.2. El acto inmoral.....	VIII-29
9.3. El acto inmoral por corrupción o ineficiencia grosera.....	VIII-30
9.4. La degradación de la moral y la ética.....	VIII-32
9.5. La omisión de resolver como corrupción.....	VIII-32
III. <i>Competencia</i>	VIII-33
10. Concepto y alcances.....	VIII-33
11. Competencia en razón del grado.....	VIII-33

12. Competencia en razón de la materia.....	VIII-38
12.1. Incompetencia respecto a materias judiciales	VIII-38
12.2. Incompetencia respecto a materias legislativas	VIII-39
12.3. Incompetencia respecto a materias administrativas de otros órganos.....	VIII-41
13. Competencia en razón del territorio.....	VIII-42
14. Competencia en razón del tiempo.....	VIII-42

Capítulo IX

VICIOS DE LA VOLUNTAD

I. <i>Vicios de tipo objetivo</i>	IX-1
1. Aspectos subjetivos y objetivos de la voluntad administrativa.....	IX-1
2. Enumeración de los vicios de la voluntad	IX-2
3. Vicios en el origen de la voluntad.....	IX-3
4. Vicios de la voluntad, previos a la emisión del acto	IX-6
4.1. La garantía de defensa. El sumario previo	IX-7
4.1.1. De victimario a víctima. La difícil situación del sumariante....	IX-10
4.1.2. La denegación inmotivada de prueba.....	IX-10
4.2. Intimación previa. Sorpresa, contramarchas, confianza legítima	IX-11
4.3. Audiencia pública, licitación pública; publicidad y transparencia	IX-12
4.4. Compulsas y concurrencia de interesados: concurso y licitación.....	IX-12
4.5. Opinión, dictamen o informe sustancial.....	IX-13
4.5.1. En general.....	IX-13
4.5.2. La inexplicable excepción del dictamen jurídico previo	IX-14
4.6. Otros vicios de procedimiento	IX-17
4.7. Efecto sinérgico de los vicios	IX-18
4.8. Circunstancias mitigantes	IX-19
5. Vicios en la emisión de la voluntad	IX-20
5.1. Actos simples dictados por órganos colegiados	IX-20
5.2. Actos complejos.....	IX-22
5.3. Actos que requieren autorización	IX-23
5.4. Actos que requieren aprobación.....	IX-24
5.4.1. En general	IX-24
5.4.2. Acto y proyecto de acto.....	IX-24
5.4.3. Atribuciones del órgano de control.....	IX-25
5.4.4. Efectos de la aprobación	IX-25
5.4.5. Revocación	IX-26
5.4.6. Competencia originaria.....	IX-26
5.5. Actos que requieren registro, inscripción, etc.....	IX-27
II. <i>Vicios de tipo subjetivo</i>	IX-27
6. Desviación de poder.....	IX-27
6.1. Noción y fundamento	IX-27
6.2. Fundamento legal y antecedentes	IX-29
6.3. Casos de desviación de poder.....	IX-30
6.4. Aspectos probatorios	IX-33
7. Arbitrariedad.....	IX-34
8. Distintos casos de arbitrariedad.....	IX-36
8.1. Actos que omiten decidir	IX-36

8.2. Decisiones que prescinden de los hechos	IX-37
8.3. La fundamentación normativa seria y su sustento fáctico.	IX-40
8.4. Actos ilógicamente motivados.....	IX-43
8.4.1. Falacias no formales	IX-44
8.4.1.1. El anquilosado paradigma de la prevalencia del interés público, bien común, etc.	IX-44
8.4.1.2. La falacia de conclusión inatente.....	IX-45
8.4.1.3. El argumento <i>ad hominem</i>	IX-45
8.4.1.4. Otras falacias no formales	IX-46
8.4.2. Falacias formales	IX-49
8.5. Otras hipótesis.....	IX-51
9. Diferencia entre la arbitrariedad y el vicio tradicional de violación de la ley	IX-52
10. Error.....	IX-53
10.1. El error como causal de nulidad.....	IX-53
10.2. Errores de menor gravedad	IX-54
10.3. Acerca del llamado error de derecho.....	IX-54
10.4. El error no invalidante	IX-55
11. Dolo, violencia, simulación.....	IX-55
11.1. Dolo.....	IX-55
11.1.1. Dolo del individuo.....	IX-56
11.1.2. Dolo del funcionario	IX-57
11.1.3. Dolo del individuo y del funcionario.....	IX-57
11.2. Violencia o intimidación	IX-58
11.2.1. Violencia sobre el individuo.....	IX-58
11.2.2. Violencia sobre el funcionario.....	IX-58
11.2.3. Observaciones comunes	IX-59
11.3. Simulación.....	IX-59
11.3.1. Simulación y eficacia del acto. Antedatado y retroactividad	IX-62
11.3.2. Aspectos probatorios. Relación con otros vicios	IX-63
11.3.3. La simulación de los actos administrativos y su pretendido carácter de instrumentos públicos.....	IX-64
11.3.4. Morosidad y simulación administrativa	IX-64

Capítulo X

FORMALIDADES

I. <i>Formas de instrumentación y publicidad</i>	X-1
1. Introducción	X-1
1.1. Finalidad.....	X-1
1.2. Enunciación	X-2
1.2.1. Procedimiento previo al acto.....	X-3
1.2.2. Instrumentación. Fundamentación o motivación.....	X-5
1.2.3. Notificación	X-5
2. La forma escrita.....	X-7
2.1. Su exigibilidad	X-7
2.2. Su registro físico: el papel, o el soporte electrónico	X-8
3. Lugar y fecha	X-10

3.1. La fecha.....	X-10
3.2. Lugar.....	X-11
4. El número.....	X-11
5. El órgano y entidad de que emana el acto.....	X-12
6. La fundamentación o motivación.....	X-13
6.1. Terminología y alcances.....	X-13
6.2. Fundamentos.....	X-16
6.3. Consecuencias de su omisión.....	X-18
6.4. Requisitos de una fundamentación suficiente.....	X-18
6.5. La fundamentación previa, concomitante y ulterior.....	X-20
6.6. La fundamentación defectuosa como excusa de la anulación judicial.....	X-23
7. Parte dispositiva o resolutive.....	X-24
8. La firma del acto.....	X-25
8.1. Distintos tipos de firma.....	X-25
8.2. El acto sin firma alguna.....	X-25
8.3. Variantes de firma a ruego en la función pública.....	X-26
8.4. Algunas formas anómalas de certificación.....	X-27
8.5. La firma por sello.....	X-27
8.6. El correo electrónico sin firma.....	X-27
8.7. La firma electrónica o digital.....	X-28
9. Otras formas de instrumentación.....	X-29
9.1. Forma oral.....	X-29
9.2. Signos.....	X-30
9.3. Actos tácitos.....	X-31
9.4. El silencio.....	X-32
9.5. El voto emitido por signos, ¿o también por silencio?.....	X-33
10. Formas de publicidad.....	X-34
11. Especies de formas de publicidad: publicación y notificación.....	X-35
11.1. ¿La publicidad no integra el acto?.....	X-36
11.2. Publicación.....	X-36
11.3. Notificación.....	X-37
11.3.1. Requisitos de validez.....	X-38
11.3.1.1. Transcripción íntegra del acto.....	X-38
11.3.1.2. Recursos, plazos y efectos.....	X-38
11.3.1.3. Vista de las actuaciones.....	X-39
11.3.1.4. Plazo de la notificación válida.....	X-39
11.3.1.5. Otros.....	X-40
11.4. La notificación verbal.....	X-40
11.5. La notificación espontánea.....	X-41
11.6. No cabe la notificación espontánea de un reglamento.....	X-41
II. <i>Otros criterios relativos a la forma. Crítica</i>	X-41
12. La forma y la expresión de la voluntad.....	X-41
13. La distinción entre formas ad substantiam y ad probationem.....	X-42
14. La distinción entre formas esenciales y no esenciales.....	X-43
14.1. El criterio doctrinario y legal.....	X-43
14.2. Casos de nulidad por violación de formas.....	X-44
15. Crítica de la distinción entre forma y formalidad.....	X-45
16. Continuación. Desajuste de la distinción con el derecho positivo.....	X-46
17. Argüendo: ¿ <i>quid</i> si hablamos de formas esenciales?.....	X-46
18. El efecto sinérgico de los vicios de forma y otros.....	X-47

*Capítulo XI***SISTEMA DE NULIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

I. <i>Finalidad de la teoría o sistema</i>	XI-1
1. Las nulidades son sólo relaciones entre otros conceptos.....	XI-1
2. Qué debe explicar un sistema de las nulidades.....	XI-2
3. Debe analizarse el régimen, no las denominaciones.....	XI-3
II. <i>Inaplicabilidad literal de las nulidades del Código Civil</i>	XI-3
4. Diferencias generales entre el sistema de las nulidades civiles y el sistema de las nulidades administrativas.....	XI-3
5. Distintos casos o especies de nulidades. Criterio de comparación.....	XI-10
6. Nulidades absolutas y relativas del Código Civil.....	XI-10
7. Comparación con el derecho administrativo.....	XI-10
8. Actos nulos y anulables.....	XI-13
8.1. La solución tradicional.....	XI-14
8.2. La solución después del decreto-ley 19.549/72.....	XI-14
8.3. Conclusiones.....	XI-16
III. <i>Nulidades administrativas en particular</i>	XI-16
9. Especies de nulidades administrativas.....	XI-16
9.1. El supuesto de mayor gravedad de las consecuencias jurídicas.....	XI-16
9.2. El supuesto de las sanciones de menor gravedad.....	XI-20
9.3. El supuesto de la inaplicación de sanciones por el vicio.....	XI-21
10. Su denominación. La afirmación de que hay nulidad absoluta en el acto administrativo.....	XI-22
11. La inexistencia de acto administrativo; vías de hecho de la administración. Los actos carentes de virtualidad jurídica para modificar la situación jurídica de las partes.....	XI-22
11.1. Comparación con la nulidad.....	XI-25
11.1.1. La prescripción y la caducidad de la acción.....	XI-25
11.1.2. La estabilidad del acto.....	XI-26
11.1.3. La declaración de oficio.....	XI-26
11.1.4. La competencia judicial.....	XI-27
11.1.5. La presunción de legitimidad del acto nulo.....	XI-27
11.1.6. La audiencia de la administración.....	XI-28
11.1.7. La elección de vías.....	XI-28
11.2. Ejemplos de inexistencia de acto administrativo.....	XI-28
11.3. Conclusiones sobre el régimen jurídico de la inexistencia, vías de hecho o meros pronunciamientos sin virtualidad jurídica.....	XI-29
12. Fundamento del sistema de nulidades del acto administrativo.....	XI-30
12.1. Impropiiedad de remitirse al Código Civil para construir el sistema de las nulidades de los actos administrativos.....	XI-30
12.2. Fundamento lógico-jurídico.....	XI-31
12.3. Las nulidades como sanciones implícitas del orden jurídico.....	XI-32
13. Conclusión. Enunciación y denominación de las nulidades administrativas.....	XI-33
13.1. Actos regulares.....	XI-33
13.1.1. Actos válidos.....	XI-33
13.1.2. Actos anulables.....	XI-34

13.2. Actos irregulares	XI-34
13.2.1. Actos nulos	XI-34
13.2.2. Inexistencia de acto; vías de hecho; mero pronuncia- miento de la administración	XI-35
13.3. Concordancias y remisiones	XI-36
14. La no aplicabilidad del acto, como caso especial de nulidad	XI-37
IV. <i>Vicios que determinan las nulidades del acto administrativo</i>	XI-39
15. La pretendida solución del decreto-ley	XI-39
16. Criterio de apreciación	XI-41
17. Crítica de la valoración usual de los vicios del acto administrativo	XI-42
18. La política jurídica de la jurisprudencia	XI-43

Capítulo XII

MODIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción. Se deben analizar los actos a modificarse o extinguirse, no los llamados medios de modificación o extinción	XII-1
2. Extinción y modificación	XII-2
3. Modificación de actos válidos y nulos o anulables	XII-3
4. Modificación de actos válidos. Rectificación o corrección material	XII-4
5. Aclaración	XII-6
6. Reforma	XII-8
7. Modificación de actos nulos o anulables. Saneamiento	XII-8
7.1. Saneamiento administrativo y judicial	XII-10
7.2. Explicar al otro	XII-10
8. Ratificación	XII-11
9. Confirmación	XII-12
9.1. La confirmación en derecho privado y en derecho administrativo	XII-12
9.2. Lo atinente a la prescripción	XII-13
9.3. La confirmación en el decreto-ley 19.549/72	XII-13
10. Comparación entre saneamiento, confirmación y ratificación	XII-14
11. Conversión	XII-15
11.1. Conversión por circunstancia sobreviniente	XII-19
12. Sustitución y reforma	XII-20
13. Improcedencia de la sustitución	XII-22
14. La orden judicial de sustitución	XII-24
15. La sustitución judicial a la ejecutoriedad administrativa	XII-25
16. La reelaboración del acto	XII-26
17. El acto expresamente sujeto a sustitución o reforma	XII-27

Capítulo XIII

EXTINCIÓN

I. <i>Introducción</i>	XIII-1
1. Concepto de extinción	XIII-1
II. <i>Extinción de actos ilegítimos</i>	XIII-2
2. Distintos supuestos	XIII-2
3. Anulación y revocación por ilegitimidad	XIII-3

3.1. Terminología.....	XIII-3
3.2. La suspensión como extinción.....	XIII-5
4. La ilegitimidad sobreviniente.....	XIII-6
4.1. Por cambio en el ordenamiento.....	XIII-6
4.1.1. Límites de la ilegitimidad sobreviniente.....	XIII-7
4.2. Por un cambio en la realidad.....	XIII-7
4.3. Necesidad de pronunciamiento expreso.....	XIII-8
4.4. Comparación con la revocación por inoportunidad.....	XIII-9
4.4.1. Autoridad competente.....	XIII-9
4.4.2. Caducidad y prescripción.....	XIII-10
4.4.3. Indemnización.....	XIII-10
4.5. Efectos en relación al tiempo.....	XIII-10
4.6. El caso de los actos precarios.....	XIII-11
4.6.1. Cambio normativo.....	XIII-11
4.6.2. Cambio fáctico.....	XIII-12
4.7. El caso de los actos de conocimiento.....	XIII-12
III. <i>Extinción de actos legítimos</i>	XIII-12
5. Distintos supuestos.....	XIII-12
6. Extinción de pleno derecho de actos legítimos.....	XIII-13
6.1. Cumplimiento.....	XIII-13
6.1.1. Cumplimiento del término.....	XIII-13
6.1.2. Cumplimiento del objeto.....	XIII-13
6.1.3. Cumplimiento de la condición.....	XIII-14
6.2. Imposibilidad de hecho.....	XIII-15
6.2.1. Falta de sustrato personal.....	XIII-16
6.2.2. Falta de sustrato material.....	XIII-16
6.2.3. Falta de sustrato jurídico.....	XIII-17
7. Extinción de actos legítimos dispuesta por acto administrativo.....	XIII-17
7.1. Caducidad.....	XIII-17
7.2. Desuso.....	XIII-19
7.3. Revocación por razones de oportunidad.....	XIII-21
7.4. Rescate.....	XIII-22
8. Extinción por el particular de actos legítimos.....	XIII-23
8.1. Renuncia.....	XIII-23
8.2. Rechazo.....	XIII-25
8.3. Actos contractuales.....	XIII-26