

# INDICE GENERAL

Pág.

## CAPÍTULO XV

### EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL REGLAMENTO

I.	Introducción .....	1
II.	El acto administrativo .....	2
II.1.	Concepto .....	2
II.2.	Los actos dictados por los otros poderes del Estado.....	14
II.3.	Los actos jurisdiccionales del Poder Ejecutivo .....	17
II.4.	Los actos dictados por otras personas públicas estatales (entes descentralizados autárquicos) .....	18
II.5.	Los actos dictados por las personas públicas no estatales .....	19
II.6.	Los actos dictados por las empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y sociedades anónimas de propiedad del Estado.....	24
II.7.	Los actos dictados por las personas privadas de propiedad estatal.....	29
II.8.	Los actos dictados por las personas privadas en ejercicio de funciones administrativas.....	31
II.9.	Los actos dictados por el Estado reglados parcialmente por el Derecho Privado .....	33
II.10.	Los actos de gobierno, políticos e institucionales.....	34
II.11.	Los meros pronunciamientos administrativos .....	35
II.12.	Los actos administrativos y los contratos estatales.....	37
III.	Los elementos del acto administrativo .....	38
III.1.	¿Puede reconstruirse el marco de los elementos del acto administrativo apoyándose sólo en la competencia, el objeto y la forma?.....	41
III.2.	Los elementos esenciales del acto.....	43

	Pág.
III.2.1. Competencia.....	44
III.2.2. Causa.....	51
III.2.3. Objeto.....	53
III.2.4. Procedimiento.....	55
III.2.5. Motivación.....	58
III.2.6. Finalidad.....	69
III.2.7. Forma.....	71
III.2.8. Los otros elementos del acto. La voluntad del agente.....	73
III.3. Los elementos accesorios del acto.....	83
III.4. La notificación del acto.....	86
IV. Los caracteres del acto administrativo.....	88
IV.1. La presunción de legitimidad.....	89
IV.2. El carácter ejecutorio del acto.....	94
IV.3. El carácter no retroactivo.....	109
V. Los modos de extinción del acto administrativo.....	111
V.1. La revocación del acto administrativo.....	111
V.1.1. Los antecedentes judiciales.....	114
V.1.2. La revocación de actos ilegítimos (regulares e irregulares) en la LPA.....	118
V.1.3. La revocación de los actos estatales por oportunidad, mérito o conveniencia.....	130
V.1.4. La indemnización por la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.....	134
V.2. La caducidad del acto administrativo.....	138
V.3. Las nulidades del acto administrativo.....	139
VI. El régimen de nulidades de los actos administrativos.....	139
VI.1. El régimen de las nulidades en el derecho civil.....	140
VI.2. El régimen de nulidades en el Derecho Público.....	147
VI.2.1. Los actos administrativos nulos de nulidad absoluta y los actos anulables de nulidad relativa.....	147
VI.3. Los vicios del acto administrativo.....	159
VI.3.1. Vicios en el elemento competencia.....	159
VI.3.2. Vicios en el elemento causa.....	163
VI.3.3. Vicios en el elemento objeto.....	170
VI.3.4. Vicios en el elemento procedimiento.....	176
VI.3.5. Vicios en el elemento motivación.....	182
VI.3.6. Vicios en el elemento finalidad.....	200
VI.3.7. Vicios en el elemento forma.....	202
VI.3.8. Vicios en la voluntad.....	203

	Pág.
VI.3.9. ¿Puede reconducirse la teoría de los actos administrativos y, en particular, su régimen de nulidades, al concepto de violación del orden jurídico?	214
VI.3.10. El régimen jurídico de los actos nulos de nulidad absoluta y actos anulables de nulidad relativa.....	215
VI.3.11. Los efectos de las nulidades.....	215
VI.3.12. El saneamiento y conversión del acto administrativo.....	218
VI.3.13. El plazo de prescripción de las acciones.....	220
VI.3.14. La indemnización al particular en los casos de nulidades de las decisiones estatales.....	228
VI.3.15. El poder de las Provincias de regular sobre prescripción de las acciones de nulidad.....	229
VI.4. Las nulidades manifiestas y no manifiestas.....	231
VI.4.1. El régimen jurídico de las nulidades manifiestas y no manifiestas.....	233
VI.5. La distinción entre el Derecho Privado y Público.....	236
VII. El hecho administrativo.....	239
VIII. Las vías de hecho.....	241
IX. El silencio y las omisiones estatales.....	244
X. El acto administrativo de alcance general.....	248
X.1. El concepto de acto administrativo de alcance general y su distinción con el acto de alcance particular.....	248
X.2. Las diferencias entre el acto de alcance general y el reglamento.....	250
X.3. El procedimiento de elaboración de los reglamentos.....	252
X.4. El régimen jurídico de los reglamentos.....	254
X.4.1. La inderogabilidad singular de los reglamentos.....	255
X.4.2. El régimen jurídico aplicable.....	257
X.4.3. El régimen de impugnación.....	260
X.4.4. La legitimación para impugnar los reglamentos.....	261
X.4.5. Los efectos de la revocación o declaración judicial de nulidad de los reglamentos.....	261
XI. El régimen de las conductas estatales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.....	265

## CAPÍTULO XVI

## LAS SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

I. Introducción.....	269
----------------------	-----

	Pág.
II. La legitimación. Los criterios clásicos. La doctrina. El Legislador. La jurisprudencia.....	271
III. ¿Cuál es la relevancia del tema en debate?.....	282
IV. El derecho subjetivo como presupuesto del control judicial. Presupuesto necesario pero insuficiente .....	286
V. La salida del modelo. Los efectos de las sentencias.....	288
VI. La legitimación en el procedimiento administrativo .....	292
VII. La legitimación en el proceso judicial .....	293
VII.1. El criterio de los jueces sobre las situaciones jurídicas subjetivas antes de 1994.....	293
VII.2. La reforma constitucional de 1994 y su incidencia sobre las situaciones jurídicas subjetivas .....	300
VII.3. El análisis de la jurisprudencia posterior a la reforma constitucional de 1994.....	306
A) Los criterios restrictivos respecto de los afectados y las asociaciones.....	307
B) Los criterios amplios respecto de los afectados y las asociaciones .....	327
C) Un precedente paradigmático: el caso "Halabi" .....	362
D) La definición conceptual del derecho colectivo.....	367
E) La extensión del amparo respecto de las otras vías procesales .....	368
F) Conclusiones .....	369
VII.4. El caso particular de los legisladores .....	374
VII.5. El Defensor del Pueblo .....	384
VII.6. Conclusión .....	404
VIII. El bloqueo de la legitimación amplia: el efecto relativo de las sentencias. El reconocimiento del efecto absoluto en los procesos colectivos.....	404
VIII.1. Introducción .....	404
VIII.2. Interpretación judicial sobre los efectos relativos.....	406
VIII.3. Interpretación judicial. El alcance absoluto de las sentencias en los procesos colectivos.....	408
VIII.4. El criterio legislativo .....	418
VIII.5. Conclusiones.....	419
IX. Los derechos de incidencia colectiva .....	421
IX.1. Los derechos de incidencia colectiva. Su definición. Los principios rectores. Los aspectos objetivo y subjetivo. Su interdependencia .....	421
IX.2. El aspecto objetivo.....	427

	Pág.
IX.3. El aspecto subjetivo .....	437
A) El sujeto afectado .....	438
B) Las asociaciones intermedias .....	443
C) El Defensor del Pueblo .....	448
IX.4. El nexo entre el objeto y el sujeto .....	449
IX.5. Las cuestiones procesales en el marco de los procesos judiciales colectivos.....	453
X. Conclusiones.....	453
XI. Las situaciones jurídicas subjetivas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires .....	455

## CAPÍTULO XVII

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. El procedimiento administrativo. Introducción .....	465
I.1. Concepto .....	465
I.2. El sentido del procedimiento administrativo.....	468
I.3. El procedimiento y el proceso judicial.....	471
I.4. El órgano competente para regular el procedimiento administrativo.....	472
II. El procedimiento general. La ley 19.549 y el decreto reglamentario .....	474
II.1. El ámbito de aplicación y el carácter federal.....	474
II.2. El criterio subjetivo.....	475
II.3. La relación con los procedimientos especiales.....	477
II.4. La aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial.....	477
III. Los procedimientos especiales.....	478
III.1. Los otros procedimientos y su incommensurabilidad .....	478
III.2. Los procedimientos especiales y su modo de relación con el procedimiento general. La aplicación supletoria. El análisis de ciertos casos .....	480
III.3. El procedimiento específico sobre acceso a la información pública y su relación con el procedimiento general .....	488
IV. Los aspectos del procedimiento.....	489
IV.1. Los principios.....	489
IV.1.1. La impulsión e instrucción de oficio (inciso a). La caducidad del procedimiento. Los efectos sobre los plazos. La suspensión del procedimiento. La verdad jurídica objetiva.....	489

	Pág.
IV.1.2. La celeridad, economía, sencillez y eficacia (inciso b) .....	497
IV.1.3. El principio del informalismo a favor del particular (inciso c). Las formas no esenciales. El plazo. Las formas. El lugar. Sus diferencias con el proceso judicial .....	501
IV.1.4. El debido proceso adjetivo (inciso f). El derecho a ser oído. El patrocinio letrado. El derecho a ofrecer, producir y controlar las pruebas. El derecho a una decisión fundada. La teoría de la subsanación ....	507
IV.1.5. ¿Es posible incorporar otros principios en el marco del procedimiento administrativo? .....	512
IV.2. El órgano competente. Los casos de sustitución.....	515
IV.3. El expediente administrativo.....	519
IV.3.1. El expediente administrativo, su inicio y las reglas básicas de tramitación.....	519
IV.3.2. La presentación de escritos en el trámite administrativo.....	521
IV.3.3. La firma y el domicilio .....	523
IV.4. Las partes.....	524
IV.4.1. Las partes: capacidad y legitimación .....	524
IV.4.2. La pluralidad de partes.....	529
IV.4.3. La representación de las partes .....	530
IV.5. Los plazos. Suspensión e interrupción .....	532
IV.6. La prueba.....	539
IV.6.1. La prueba documental .....	545
IV.6.2. La prueba de informes .....	545
IV.6.3. La prueba testimonial .....	547
IV.6.4. La prueba pericial.....	551
IV.6.5. La prueba confesional.....	552
IV.6.6. Los alegatos .....	553
IV.7. La dirección del procedimiento .....	554
IV.8. Las vistas y notificaciones en el procedimiento administrativo.....	556
IV.8.1. Las vistas del expediente.....	556
IV.8.2. Las notificaciones .....	558
IV.9. Las medidas cautelares en el marco del procedimiento .	566
IV.9.1. Las razones de interés público.....	568
IV.9.2. Los perjuicios graves al interesado.....	570
IV.9.3. Las nulidades absolutas .....	571

	Pág.
IV.9.4. Conclusión .....	572
IV.10. La conclusión del procedimiento. Los modos normales y anormales. El desistimiento, la renuncia y la caducidad .....	573
V. Los procedimientos de impugnación de las decisiones estatales .....	576
V.1. Introducción. Los principios en conflicto. El marco constitucional. Su armonización. El régimen vigente .....	576
V.2. El principio general del agotamiento de las vías administrativas. El reclamo administrativo previo. El régimen actual y sus inconsistencias. Las otras vías de impugnación (recursos y reclamos). Las excepciones (hechos, vías de hecho y silencio). Los plazos .....	583
V.3. El reclamo administrativo previo. Las excepciones. Su objeto: las pretensiones de impugnación de las omisiones estatales. Sus diferencias con el silencio del artículo 10, LPA .....	594
V.4. Las pretensiones de impugnación de actos administrativos de alcance particular.....	608
V.4.1. El régimen general de los recursos. El marco legal. Las pruebas. Los sujetos. El objeto. Los fundamentos. Los plazos. Interrupción y suspensión. La resolución.....	609
V.4.2. El recurso de reconsideración .....	616
V.4.3. El recurso jerárquico .....	620
V.4.4. El recurso de alzada.....	627
V.4.5. El recurso de queja .....	630
V.4.6. El recurso de revisión .....	631
V.4.7. Los recursos extemporáneos. La denuncia de ilegitimidad .....	634
V.4.8. La impugnación de los actos que son reiteración de otros. La reiteración tras la intervención judicial.....	641
V.4.9. La impugnación de actos ilegítimos o vías de hecho junto con el reclamo por daños y perjuicios. Diversidad de pretensiones .....	642
V.5. Las pretensiones de impugnación de los reglamentos. Las impugnaciones directas e indirectas. El órgano competente. Los plazos. Los efectos de la declaración de invalidez de los reglamentos. La obligación estatal de indemnizar .....	645
V.6. El agotamiento de las vías administrativas en el marco de los entes descentralizados .....	653
V.7. El agotamiento de las vías administrativas en los entes autónomos .....	655

	Pág.
V.8. La impugnación de los actos administrativos en materia contractual .....	657
V.9. Las excepciones al agotamiento de las vías administrativas .....	667
V.9.1. Las vías de hecho .....	668
V.9.2. El silencio estatal .....	671
V.9.3. El reclamo autónomo por daños y perjuicios causados por actos administrativos legítimos.....	674
V.9.4. El reclamo autónomo por daños y perjuicios causados por hechos administrativos.....	677
V.9.5. La repetición .....	679
V.9.6. Los actos de la Administración cuyo objeto está regido por el Derecho Privado.....	680
V.9.7. Los actos dictados por los órganos superiores....	681
V.9.8. La acción declarativa de certeza.....	681
V.9.9. La acción de amparo .....	682
V.10. ¿Cuáles son las válvulas de escape del sistema de impugnación de los actos estatales? .....	683
VI. Los procedimientos de participación .....	684
VII. El régimen del procedimiento en la Ciudad de Buenos Aires .....	685