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 *orgánico* 19
291. Criterio *funcional, substancial* o *material* 20
292. Qué criterio corresponde adoptar ¿el *"orgánico"* o el *"funcional"*? Servicios públicos "propios" e "impropios". Caracterización jurídica del servicio público *"impropio"* 21
293. El servicio público *"impropio"* es un servicio público *"virtual"*. Réplica a una objeción 25
294. La necesidad o el interés que satisfaga quien preste o realice el servicio han de ser de carácter *"general"*. Exclusión de la necesidad o del interés *"colectivo"* 28
295. Necesidades o intereses de carácter *"general"* que pueden constituir un *servicio público*. No siempre se requiere la "necesidad", bastando con el mero "interés": la cuestión respecto a los servicios públicos *"impropios"* 32
296. La *"necesidad"* y el *"interés"* general, como actividades constitutivas del servicio público, frente a los *"fines públicos"* 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 *"servicio público"*? Distinción entre servicios públicos "propios" e "impropios". Servicios públicos *formales* y servicios públicos *virtuales* u *objetivos* 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. *Continuación.* 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 desvirtúen 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". *Huelga* y *paros patronales* 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. Organo 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 *prestar* ciertos servicios públicos. Obligación de los administrados de *utilizar* 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 *"retribuídos"* los servicios públicos? Distinciones a efectuar. Sentido en que se concibe la *"gratuidad"* en los servicios públicos. ¿Cuándo el servicio público debe ser sin cargo concreto para el usuario? 129
344. ¿Pueden ser objeto de *"lucro"* los servicios públicos? El "principio" en esta materia. Servicios públicos a cargo de "empresas del Estado" 131
345. Concepto de *"retribución"* en materia de servicios públicos 132
346. *"Tarifas", "tasas", "precio". "Impuesto". "Contribución de mejoras". "Canon".* Noción conceptual de cada una de esas figuras; diferencias 133
347. Fijación del precio y de las tasas en los servicios públicos *"uti singuli"*. Determinación de su monto. Lo relacionado a su *"proporcionalidad"*: doble aspecto de ésta. "Justicia" y "razonabilidad" 142
348. Las *"tarifas"* o *"tasas"* 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. *Municipalización. Socialización* 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 *colaborador*. 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" y con el "abuso de poder". 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 *"objetiva"*, *"material"* o *"substancial"* de Administración 219
379. El acto administrativo es *"uno"* 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 del acto administrativo: trascendencia de la cuestión 222
382. *Continuación.* Estructura del acto administrativo. a) Actos *"individuales"* y actos *"generales"* 222
383. *Continuación.* Estructura del acto administrativo. b) Actos *"unilaterales"* y actos *"bilaterales"*. Planteamiento del problema. La doctrina de los autores: crítica a la misma 226
384. *Continuación.* Actos administrativos *"unilaterales"* y *"bilaterales"*. Qué se entiende por tales 229
385. *Continuación.* Actos administrativos *"unilaterales"* y *"bilaterales"*. La "bilateralidad" del acto administrativo. El acto bilateral en su *"formación"* y la opinión de los tratadistas. La *"voluntad"* del administrado y su valoración. *"Expresión de voluntad"* y *"causa"* del acto administrativo. La *"expresión de voluntad"* no es un "elemento" del acto administrativo, sino "presupuesto" *sine qua non* de su existencia 230
386. *Continuación.* Actos administrativos *"unilaterales"* y *"bilaterales"*. Actos emitidos a mérito de una petición, solicitud o requerimiento del administrado: significación jurídica de tal pedido o solicitud del administrado. La noción de *"causa"* en el acto administrativo .. 235
387. *Continuación.* Actos administrativos *"unilaterales"* y *"bilaterales"*. Conclusión 244
388. *"Contenido"* del acto administrativo. Concepto. Trascendencia y naturaleza jurídica del *"contenido"*. 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) *"Forma"*. Noción conceptual. Criterio amplio aceptado: proceso de *"formación"* y proceso de *"expresión"* de la voluntad administrativa. Forma y formalidades. Diferencia entre *"forma"* y *"contenido"* del acto. Trascendencia de la forma como elemento del acto administrativo 301
406. *Continuación.* La consideración *"formal"* de Administración Pública y las *"formas"* del acto administrativo 304
407. *Continuación.* Las formas del acto administrativo cumplen una doble función de garantía 304
408. *Continuación. "Formación"* de la voluntad administrativa. El procedimiento administrativo: a) como "garantía jurídica"; b) como "instrumento de eficacia". Requisitos 305
409. *Continuación. "Expresión"* de la voluntad administrativa. Modalidades de ella: *expresa* (formal o no formal); *tácita* (actividad material de la Administración; comportamientos administrativos). Diversas cuestiones 310
410. *Continuación.* Expresión *"tácita"* de la voluntad administrativa. El *"silencio"* 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. Organo competente para estatuir sobre los efectos o alcances del silencio administrativo .. 316
411. *Continuación. "Motivación"*. Noción conceptual. "Motivos" y "motivación": diferencias. Actos escritos y no escritos. Actos secretos. La motivación integra la *"forma"* del acto administrativo. ¿Es obligatoria la motivación? ¿Cómo y en qué oportunidad debe documentársela? ¿Es conveniente la motivación? 323
412. *Continuación.* Grado de incidencia de la *"forma"* en la validez del acto administrativo. Intima relación de ello con la clasificación de las formas de dichos actos. Acto *"formal"* y *"no formal"*. Forma *"esencial"* y *"no esencial"*. Exclusión de otras clasificaciones (*"ad substantiam"*; *"ad probationem"*). Soluciones en casos dudosos. Supuestos de inobservancia de la *"forma"* 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. *Continuación.* a) Respecto al *"futuro"*. Actos de efectos instantáneos y actos de efectos continuados 385
445. *Continuación.* b) Respecto al *"pasado"*. Lo atinente a la *retroactividad* 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 administativo? 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) *Por la estructura del acto.* Actos unilaterales y bilaterales. Meros actos administrativos y actos administrativos negocios jurídicos. Actos simples, complejos y colectivos 402
451. b) *Por el alcance del acto con relación a las personas.* Actos generales e individuales 406
452. c) *Por el ámbito jurídico en que el Estado desarrolla su capacidad o competencia.* Acto "administrativo" y acto "civil" de la Administración. El acto de "imperio" y el acto de "gestión" 406
453. d) *Por la índole de la actividad que ejerce la Administración.*
Actos "reglados" o "vinculados" y actos "discrecionales". Ubicación del tema en un tratado de derecho administrativo 409
454. *Continuación.* Actividad reglada y discrecional de la Administración. En qué consisten éstas. Principios que las regulan 411

NÚM. PÁG.

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

NÚM. PÁG.

469. e) *Clasificación de los actos jurídicos por razón de su contenido.* Teoría de Jèze. Valor actual de la misma 448

Sección 6a.

Vicios o defectos de los actos administrativos

470. El acto administrativo *"perfecto"*. Noción. Validez y eficacia. El acto defectuoso. *"Vicio"* y *"defecto"* .. 455
471. Vicios del acto administrativo. Noción de los mismos. Defectos irrelevantes 457
472. Situación del acto administrativo que habiendo nacido conforme al *orden jurídico*, después resulta en contradicción con éste debido a un cambio en el *derecho objetivo*. ¿Influye esto último en la *"perfección"* del acto? 457
473. Acto nacido en coincidencia o en armonía con el *interés público*, que después —por cambios en las *"circunstancias de hecho"*— resulta en contradicción con el interés público. ¿Afecta esto a la *"perfección"* del acto? 459
474. Actos administrativos y aspectos de los mismos que pueden ser objeto de *vicios*. Actos continuados y actos instantáneos. La "voluntad", los *elementos* esenciales y los *elementos* accidentales. La *"validez"* y la *"eficacia"* del acto 461
475. Vicios atinentes a la *"legitimidad"* y al *"mérito"* del acto administrativo. Concepto. Diferencias entre ambas categorías de vicios. Organo 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 *"manifiestas"* 464
477. *Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.* Valoración de dicha jurisprudencia. Las diversas cuestiones consideradas por ésta: a) reglas jurídicas aplicables; b) clasificación de las nulidades; c) el *"acto inexistente"*; d) nulidad *"manifiesta"*; e) presunción de legitimidad del acto administrativo; f) imposibilidad 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. *Irregularidades del acto administrativo. Clasificaciones a que dan lugar.* 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. *Continuación.* 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. *Continuación. "Error"* o *"ignorancia"* 506
486. *Continuación. "Dolo"* 508
487. *Continuación. "Violencia"* 510
488. *Continuación. "Simulación"* 512
489. *Continuación. "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 *institución* y órgano *persona*). 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 (demencia, embriaguez). Edad insuficiente 516
492. *Continuación*. b) *"Causa"* ("motivo") 526
493. *Continuación*. c) *"Contenido"* ("objeto") 527
494. *Continuación*. d) *"Formas"*. Lo atinente a la *"motivación"* 530
495. *Continuación*. e) *"Finalidad"*. La *"desviación de poder"* 535
496. *Continuación*. f) *"Moralidad"* 543
497. *Continuación*. Vicios relacionados con los *elementos* "accidentales" del acto administrativo. *"Término"*, *"condición"* y *"modo"* 545
498. *Régimen jurídico y efectos de la invalidez de los actos administrativos*. 1º Actos *"nulos"*, nulidad absoluta: 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 anulación 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) prescripción de la acción 547
499. ¿Entre quiénes produce efectos la declaración de *"nulidad"* de un acto administrativo? Efectos *"inter partes"* y *"erga omnes"* 552

Núm. Pág.

500. Prescripción de las acciones de nulidad de los actos administrativos. Actos "nulos" y actos "anulables". Prescripción de la acción de *"simulación"* ... 554
501. *Medios de impugnación del acto administrativo irregular*. Recursos administrativos. Suspensión del acto. Acción petitoria (contenciosoadministrativa). Medidas precautelares: acción de amparo; medida de no innovar. Recurso extraordinario de inconstitucionalidad 555

Sección 7a.

f Extinción de los actos administrativos

502. Qué se entiende por *"extinción"* de los actos administrativos 559
503. Diferencias entre *"extinción"* del acto administrativo y *"cesación de los efectos"* del acto administrativo. Remisión 560
504. A qué actos se refiere 561
505. Medios de extinción del acto administrativo. La pretendida *"abrogación"*. El *"decaimiento"*. Lo atinente a la "caducidad", a la "rescisión" y a la "renuncia". El "rescate" 562
506. Extinción de actos de contenido "general", "abstracto" u "objetivo".
La *"derogación"* 565
507. Extinción de actos de contenido "individual" o "particular".
a) *"Revocación"*.
Consideraciones generales. "Revocación" y "anulación": diferencias. La cuestión en la doctrina. Criterio adoptado 568
508. Noción conceptual 571
509. Actos susceptibles de ser revocados. Principio general. a) Actos de contenido individual; b) actos unilaterales; c) actos bilaterales; d) actos de ejecución *"continuada"*; e) actos de ejecución *"instantánea"*: diversos supuestos a considerar; f) actos *"reglados"*; aclaración al respecto; g) actos *"discrecionales"*: advertencia fundamental; h) actos que crean obligaciones o restricciones a cargo de los administrados; i) revocación a *"favor"* del administrado ... 571

NÚM. PÁG.

510. Naturaleza de la revocación. ¿Es ésta de la *"esencia"* del acto administrativo? 578
511. Caracteres de la revocación... 582
512. Organo 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. *Continuación*. 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 *interés público*, que después —por cambios en las *"circunstancias de hecho"*— resulta en contradicción con el interés público. *C*. Lo atinente a la *"originaria"* falta de "mérito", "oportunidad" o "conveniencia". *D*. Modificación o posterior ausencia de los *"presupuestos de hecho"* que justificaron la emisión del acto. El llamado *"decaimiento"* 601
518. *Continuación*. La revocación por razones de *"oportunidad"* y los actos *"reglados"* 603
519. 2º Revocación por razones de *"ilegitimidad"*. Concepto. Cuándo procede 605
520. *Continuación*. 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. Organo 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) prescripción 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 *"motivación"* del acto de administración .. 668
550. Estructura y alcance del "acto de administración". El acto *"colectivo"*: diversos órdenes de relaciones que éste crea. El acto de *"derecho privado"* de la Administración 670
551. Fundamento jurídico 671
552. El *"administrado"* frente al "acto de administración". Lo atinente a la impugnación de éste 672
553. El *"funcionario"* o *"empleado"* público frente al "acto de administración". El "deber de obediencia" 674
554. *Efectos:* a) con relación al tiempo. ¿Desde cuándo se producen y cómo comienza su cómputo?; b) con relación a las personas 675
555. *Extinción* del acto de administración. Principio general. Derogación y revocación 677
556. *Vicios* del acto de administración 678
557. Lo relativo al *"saneamiento"* 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 *"institucional"* 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? 702
565. Naturaleza jurídica. Lo atinente a la "discrecionalidad" 703

NÚM. PÁG.

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

NÚM. PÁG.

Capítulo V

ACTO INSTITUCIONAL

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