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*" 31
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 63
311. Caracteres del servicio público. La doctrina: aclaraciones 64
312. La *"continuidad"*. Noción conceptual. Medios jurídicos tendientes a asegurarla 66

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. La actividad bancaria 68
314. La *"regularidad"*. Noción conceptual 78
315. La *"uniformidad"* (o "igualdad"). Noción conceptual. Alcance de ella. Fundamento jurídico. Su incidencia en los diversos tipos de servicios 79
316. La *"generalidad"*. Noción conceptual 81
317. La *"obligatoriedad"*. Noción conceptual. Su importancia es trascendente. La cuestión en los servicios públicos "propios" y en los "impropios" 81
318. Los "caracteres" del servicio público tienen vigencia respecto a todos los servicios públicos 83
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) 84

Capítulo III

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

A. Creación

320. Noción conceptual. ¿Qué significa "crear" un servicio público? Distinción a efectuar 88
321. Jurisdicción en materia de creación de servicios públicos. ¿Le compete a la Nación o a las provincias? 89
322. Organo competente para crear servicios públicos. ¿La competencia le pertenece al órgano "legislativo" o al órgano "ejecutivo"? ¿Acto legislativo o acto administrativo? 91
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 97

Núm. Pág.

B. Organización

324. Noción conceptual. Servicios a los cuales se refiere 101
325. Autoridad competente para "organizar" un servicio público. ¿Parlamento o Poder Ejecutivo? 102

C. Modificación

326. Modificaciones al servicio público. Autoridad competente para disponerlas 104

D. Supresión

327. Noción conceptual 105
328. Autoridad competente para suprimir un servicio público. Especies de supresión: "formal" y de "hecho" 105

Capítulo IV

Sistema jurídico inherente al servicio público

329. Existencia de principios virtuales integrantes del sistema jurídico del servicio público 107
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 108
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 108
332. c) Situación legal de los bienes afectados a la prestación del servicio público. Distintos supuestos. Servicios públicos "propios" e "impropios" 110
333. d) Ejercicio de prerrogativas de *"poder"* 115
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" 116
335. f) *"Jurisdicción"* en materia de contiendas motivadas por servicios públicos. Diversas hipótesis a considerar 119

Núm. Pág.

Capítulo V

Clasificación de los servicios públicos

336. Consideración general acerca de las clasificaciones existentes. Criterio a seguir 123
337. a) Servicios públicos esenciales y no esenciales o secundarios 123
338. b) Servicios públicos "propios" e "impropios" 125
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 126
340. d) Servicios públicos "uti singuli" y "uti universi" 128
341. e) Servicios públicos nacionales, provinciales y municipales 128

Capítulo VI

La retribución en los servicios públicos

342. La "gratuidad", la "onerosidad" y el "lucro" en los servicios públicos. Noción conceptual 132
343. ¿Deben ser *"retribuidos"* 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? 133
344. ¿Pueden ser objeto de *"lucro"* los servicios públicos? El "principio" en esta materia. Servicios públicos a cargo de "empresas del Estado" 135
345. Concepto de *"retribución"* en materia de servicios públicos 136
346. *"Tarifas", "tasas", "precio", "Impuesto", "Contribución de mejoras", "Canon"*. Noción conceptual de cada una de esas figuras; diferencias 137
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" 146
348. Las *"tarifas"* o *"tasas"* en los servicios públicos y lo atinente a la fecha de su vigencia. ¿Pueden aplicarse tarifas con efecto retroactivo? 150

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" 151
350. Las "tarifas" como actos jurídicos de derecho público. Unilateralidad. Publicidad 154
351. La facultad de fijar o aprobar tarifas es correlativa a la de "*organizar*" el respectivo servicio público ... 156
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 156
353. El Poder Judicial y la "*irrazonabilidad*" en la fijación del monto de las tarifas; intervención de dicho Poder y alcance de tal intervención 159

Capítulo VII

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

354. Dos situaciones posibles del "*habitante*" respecto al servicio público 161
355. Los administrados ¿tienen "*derecho*" para obligar al Estado a que "*establezca*" un servicio público? Remisión 162
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" 162
357. Naturaleza jurídica de la facultad de los administrados para utilizar los servicios públicos en funcionamiento 165
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 168

NÚM. PÁG.

359. La "*igualdad*" de los habitantes ante los servicios públicos. Trascendencia de este principio 173
360. Protección jurídica del administrado y del usuario en lo atinente al servicio público 174

Capítulo VIII

Formas de prestación o gestión de los servicios públicos

361. Formas esenciales de prestación de los servicios públicos. Sistemas 181
362. "*Estatización*" de servicios públicos. *Municipalización. Socialización* 184
363. "*Nacionalización*" de servicios públicos 185
364. ¿Cuál es el sistema más conveniente para la prestación de los servicios públicos? Distinciones a efectuar. Servicios públicos "propios" e "impropios". Diversas hipótesis 186

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 193
366. Justificación de la colaboración de los particulares en la prestación de los servicios públicos 195
367. Tipos de colaboración: por "*actividad paralela*"; por "*participación* (voluntaria y forzosa)"; por "*ingerencia*" 196
368. Naturaleza jurídica y caracteres de la colaboración de los particulares en la prestación de los servicios públicos. Distinciones a efectuar 198
369. Requisitos para el ejercicio de la colaboración. Distinciones que deben efectuarse 200
370. Situación jurídica del *colaborador*. Supuestos a considerar 202

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 205
372. Instrumentos jurídicos de que se vale la Administración Pública: decretos, reglamentos, resoluciones, circulares, instrucciones, ordenanzas 207
373. Los *"hechos"* en el derecho administrativo. Noción. Clasificación. Especies. La actividad *"material"* de la Administración Pública: su eventual trascendencia .. 208
374. *Continuación.* Los *"hechos"* en el derecho administrativo. El *"tiempo"*. Su computación. Puntos especiales a considerar 211
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 212
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 .. 216

Capítulo II

ACTO ADMINISTRATIVO

Sección 1a.

377. Importancia de la teoría del acto administrativo. Naturaleza del acto administrativo 222

NÚM. PÁG.

378. Vinculación del acto administrativo con la consideración *"objetiva"*, *"material"* o *"substancial"* de Administración 223
379. El acto administrativo es *"uno"* de los medios jurídicos por los cuales la Administración Pública expresa su voluntad 224
380. Orígenes de la noción de acto administrativo 224
381. Estructura y alcance del acto administrativo: trascendencia de la cuestión 226
382. *Continuación.* Alcance del acto administrativo. a) Actos *"individuales"* y actos *"generales"* 226
383. *Continuación.* Estructura del acto administrativo. b) Actos *"unilaterales"* y actos *"bilaterales"*. Planteamiento del problema. La doctrina de los autores: crítica a la misma 230
384. *Continuación.* Actos administrativos *"unilaterales"* y *"bilaterales"*. Qué se entiende por tales 233
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 235
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 .. 239
387. *Continuación.* Actos administrativos *"unilaterales"* y *"bilaterales"*. Conclusión 248
388. *"Contenido"* del acto administrativo. Concepto. Trascendencia y naturaleza jurídica del *"contenido"*. Este puede ser positivo o negativo 249
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 251
390. Acto administrativo y actividad material de la Administración 254

NÚM. PÁG.

391. Acto administrativo y actividad de los particulares. Las personas públicas no estatales. El acto administrativo bilateral 255
392. Formación del acto administrativo. Proceso material de ella 256
393. Acto administrativo y acto *"civil"* de la Administración. Diferencias. Origen de la distinción. Consecuencias 259
394. Noción conceptual de acto administrativo. Definición 263
395. Derecho que rige en materia de actos administrativos 267
396. Interpretación del acto administrativo 269

Sección 2a.

Elementos del acto administrativo

397. Noción conceptual. Consideraciones generales. Lo atinente a la "moral" 277
398. La *"legitimidad"* y el *"mérito"* en su referencia a los elementos del acto administrativo 279
399. La *"voluntad"* no es un elemento del acto administrativo 281
400. *"Elementos"* del acto administrativo. Esenciales y eventuales, accesorios o accidentales. Los elementos *"esenciales"*: enumeración 283

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"* 284
402. *Continuación*. La supuesta *"teoría del administrado"*. No existe tal teoría 293
403. b) *"Causa"* ("motivo"). Noción conceptual. Ejemplos. ¿Existe alguna diferencia entre "causa" y "motivo"? *"Motivo"* y *"motivación"*: diferencias 297
404. c) *"Objeto"* ("contenido"). Noción conceptual. Ejemplos. Atributos o requisitos del *"objeto"* del acto 302

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 305
406. *Continuación*. La consideración *"formal"* de Administración Pública y las *"formas"* del acto administrativo 308
407. *Continuación*. Las formas del acto administrativo cumplen una doble función de garantía 308
408. *Continuación*. *"Formación"* de la voluntad administrativa. El procedimiento administrativo: a) como "garantía jurídica"; b) como "instrumento de eficacia". Requisitos 309
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 314
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 .. 320
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? 327
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 336

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 340
414. e) "*Finalidad*". Noción conceptual 347
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 349

B. ELEMENTOS ACCIDENTALES

416. Elementos "*accidentales*" o "*accesorios*" del acto administrativo. Noción conceptual, significado e incidencia de ellos. Enumeración de los mismos. Régimen jurídico 353
417. "*Término*". Noción conceptual. Especies. Efectos. Régimen jurídico 356
418. "*Condición*". Noción conceptual. Especies. Actos a que se refiere. Régimen de la misma 357
419. "*Modo*". Noción conceptual. Requisito esencial para su existencia. Incumplimiento del "modo": consecuencia. Lo atinente a su vigencia en derecho administrativo 358
420. La "*reserva de revocación*" y la "*reserva de rescate*" como posibles o supuestos elementos o cláusulas accidentales del acto administrativo 359
421. Cuándo el "término", la "condición" y el "modo" deben considerarse elementos *accidentales* del acto administrativo 364
422. Los elementos accidentales deben constar "*expresamente*" en el acto 365
423. ¿Cómo deben "*instrumentarse*" los elementos "*accidentales*" del acto administrativo? Lo atinente a la "*forma*" de dichos elementos. La "*motivación*" ... 365
424. Incidencia de la invalidez de la cláusula "*accidental*" respecto al acto administrativo a que accede 367
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? 369

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 371

A. "PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD"

427. En qué consiste 372
428. Significado de "*legitimidad*". El acto "*perfecto*" ... 373
429. Fundamento y razón de ser de la "presunción de legitimidad" 373
430. Consecuencias de la presunción de legitimidad del acto administrativo 375
431. No es una presunción "*absoluta*" 376
432. El acto puede resultar en contradicción con el orden jurídico, sea en forma *inicial* o de manera *sobreviniente*. Trascendencia de ello 377

B. EJECUTORIEDAD

433. En qué consiste 378
434. Ejecutoriedad y exigibilidad o ejecutividad 378
435. Su fundamento 379
436. El acto ejecutorio requiere "*perfección*" 381
437. Ejecutoriedad del acto administrativo. Su diferencia en lo pertinente con el acto "*civil*" 381
438. Especies de ejecutoriedad: propia e impropia. Cuándo procede una u otra 383
439. No es "*absoluta*". Límites de la ejecutoriedad. Recursos y acciones. Suspensión del acto. Acción de amparo 385
440. Las "*vías de hecho*" en derecho administrativo y la "*ejecutoriedad*" de los actos administrativos 386

Sección 4a.

Efectos del acto administrativo

441. El acto administrativo productor de efectos 387
442. Cuándo nacen o comienzan los efectos del acto administrativo 388

NÚM. PÁG.

443. Los efectos del acto administrativo con relación al tiempo. Problemas que ello suscita 389
444. *Continuación*. a) Respecto al "*futuro*". Actos de efectos instantáneos y actos de efectos continuados 389
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 390
446. La "*forma*" del acto y la duración de los efectos de éste. Acto "*escrito*" y acto "*verbal*" o expresado por "*signos*" o "*señales*" 400
447. Entre quiénes produce *efectos* el acto administrativo 400
448. "*Cesación de los efectos*" del acto administrativo y "*extinción*" del acto administrativo: diferencias. Consecuencias 402

Sección 5a.

Clasificación de los actos administrativos

449. Planteamiento de la cuestión. Criterio a seguir. Clasificación adoptada 404
450. a) *Por la estructura del acto*. Actos unilaterales y bilaterales. Meros actos administrativos y actos administrativos negocios jurídicos. Actos simples, complejos y colectivos 406
451. b) *Por el alcance del acto con relación a las personas*. Actos generales e individuales 410
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" 410
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 413
454. *Continuación*. Actividad reglada y discrecional de la Administración. En qué consisten éstas. Principios que las regulan 415

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? 419
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 421
457. *Continuación*. Justificación de la discrecionalidad administrativa 423
458. *Continuación*. Es correcto hablar de acto reglado o vinculado y de acto discrecional 424
459. *Continuación*. No existen actos totalmente vinculados o totalmente discrecionales 425
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*" 426
461. *Continuación*. Acto reglado y acto discrecional. Diferencias y analogías entre ambos 428
462. *Continuación*. "*Discrecionalidad*" no implica ni significa "*arbitrariedad*". El acto arbitrario es siempre "*ilegítimo*" 430
463. *Continuación*. Acto "discrecional" y acto "*potestativo*" 432
464. *Continuación*. Especies de "*discrecionalidad*" según la doctrina. No existe discrecionalidad "*técnica*". Los "informes" técnicos y lo atinente a su control 432
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 437
466. *Continuación*. Los "*actos administativos discrecionales*" y la "*motivación*" del acto administrativo 446
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 446
468. *Continuación*. Limites y control administrativo y judicial de la "*discrecionalidad*" 448

NÚM. PÁG.

469. e) *Clasificación de los actos jurídicos por razón de su contenido.* Teoría de Jèze. Valor actual de la misma 453

Sección 6a.

Vicios o defectos de los actos administrativos

470. El acto administrativo *"perfecto"*. Noción. Validez y eficacia. El acto defectuoso. *"Vicio"* y *"defecto"* .. 460
471. Vicios del acto administrativo. Noción de los mismos. Defectos irrelevantes 462
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? 462
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? 464
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 466
475. Vicios atinentes a la *"legitimidad"* y al *"mérito"* del acto administrativo. Concepto. Diferencias entre ambas categorías de vicios. Organo estatal facultado para juzgarlos 468
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"* 469
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 475
478. El acto administrativo *"aparente"*. La doctrina. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 492
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 495
480. El llamado *"acto administrativo inexistente"*. Rechazo del mismo. La *"vía de hecho administrativa"* 497
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 501
482. Sustento o soporte jurídico de las irregularidades que vician el acto administrativo. ¿Se requiere texto expreso que las establezca? 507
483. De los vicios en particular. Vicios atinentes a la *"expresión de la voluntad"* y a los *"elementos"* (esenciales y accidentales) del acto administrativo 509
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 509
485. *Continuación. "Error"* o *"ignorancia"* 512
486. *Continuación. "Dolo"* 514
487. *Continuación. "Violencia"* 515
488. *Continuación. "Simulación"* 518
489. *Continuación. "Fraude"* 520

NÚM. PÁG.

490. *Continuación.* Lo referente a las *"bromas"* 521
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 522
492. *Continuación.* b) *"Causa"* ("motivo") 531
493. *Continuación.* c) *"Contenido"* ("objeto") 532
494. *Continuación.* d) *"Formas"*. Lo atinente a la *"motivación"* 535
495. *Continuación.* e) *"Finalidad"*. La *"desviación de poder"* 540
496. *Continuación.* f) *"Moralidad"* 548
497. *Continuación.* Vicios relacionados con los *elementos* "accidentales" del acto administrativo. *"Término"*, *"condición"* y *"modo"* 551
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 552
499. ¿Entre quiénes produce efectos la declaración de *"nulidad"* de un acto administrativo? Efectos *"inter partes"* y *"erga omnes"* 557
500. Prescripción de las acciones de nulidad de los actos administrativos. Actos "nulos" y actos "anulables". Prescripción de la acción de *"simulación"* ... 559
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 561
501 bis. La *"lesión"* en el derecho administrativo. Improcedencia de su invocación por el Estado. Lo atinente al administrado. Remisión 562

NÚM. PÁG.

Sección 7a.

Extinción de los actos administrativos

502. Qué se entiende por *"extinción"* de los actos administrativos 565
503. Diferencias entre *"extinción"* del acto administrativo y *"cesación de los efectos"* del acto administrativo. Remisión 566
504. A qué actos se refiere 567
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" 568
506. Extinción de actos de contenido "general", "abstracto" u "objetivo".
La *"derogación"* 574
507. Extinción de actos de contenido "individual" o "particular".
a) *"Revocación"*.
Consideraciones generales. "Revocación" y "anulación": diferencias. La cuestión en la doctrina. Criterio adoptado 574
508. Noción conceptual 577
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 ... 577

NÚM. PÁG.

510. Naturaleza de la revocación. ¿Es ésta de la *"esencia"* del acto administrativo? 584
511. Caracteres de la revocación... 588
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"* 595
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 598
514. Objeto, contenido o alcance de la revocación: puede ser *"total"* o *"parcial"*. Aclaración 604
515. Especies de revocación 605
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 605
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"* 607
518. *Continuación*. La revocación por razones de *"oportunidad"* y los actos *"reglados"* 609
519. 2º Revocación por razones de *"ilegitimidad"*. Concepto. Cuándo procede 611
520. *Continuación*. Principios fundamentales que rigen su procedencia e improcedencia. La labor de los juristas y tribunales 612

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 615
522. *"Cosa juzgada administrativa"*. Significado y alcance o sentido de esa locución. La *"inmutabilidad"* del acto administrativo 618
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 621
524. Fundamentos de la revocación: por razones de oportunidad y por razones de ilegitimidad. 630
525. *Continuación*. El *"cambio de criterio"* de las autoridades como fundamento de la revocación. Distinciones a efectuar 631
526. Efectos de la revocación. Distintas situaciones a considerar 632
527. ¿Puede a su vez revocarse el acto de revocación? .. 637
528. *"Revocación"* y *"recurso de revocatoria"*. Diferencias 638
529. *"Revocación por razones de oportunidad"* y *"rescate"*: analogías y diferencias 640
530. b) *"Anulación"*. Noción conceptual. Nulidad y anulación: diferencias. La cuestión terminológica 641
531. Organo competente para *"anular"* el acto administrativo. Fundamento de tal competencia 642
532. Actos susceptibles de ser *"anulados"*. Principio general en la materia. El acto *"instantáneo"*. Actos de contenido general o abstracto (reglamentos) 642
533. Efectos de la *"anulación"* con relación al tiempo .. 644
534. La Administración Pública puede ocurrir ante el Poder Judicial demandando la nulidad de sus propios actos 646
535. Prescripción de las acciones de nulidad. Distintos supuestos. Remisión 649

NÚM. PÁG.

Sección 8a.

Saneamiento de los actos administrativos

536. Saneamiento: noción conceptual. La mera irregularidad "*irrelevante*" 651
537. Actos viciados que son susceptibles de saneamiento 652
538. Terminología en la materia 652
539. La "*ratificación*", por principio, es improcedente como medio para sanear actos administrativos 653
540. El acto administrativo, por principio, sólo admite saneamiento por "*confirmación*", que puede ser expresa o tácita 655
541. *Confirmación* "tácita": a) ejecución del acto; b) prescripción de la acción. Requisitos 656
542. Las cláusulas "*accidentales* o *accesorias*" de los actos administrativos, *inválidas* ¿pueden ser objeto de saneamiento? 658
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 658
544. Efectos del saneamiento en cuanto a la "*validez*" del acto ¿desde cuándo se producen? 667
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 668

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 671
547. Terminología 673
548. Constituye una fuente de derecho administrativo .. 675

NÚM. PÁG.

549. Naturaleza jurídica. Principios que le son aplicables. La "*motivación*" del acto de administración .. 676
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 678
551. Fundamento jurídico 679
552. El "*administrado*" frente al "acto de administración". Lo atinente a la impugnación de éste 680
553. El "*funcionario*" o "*empleado*" público frente al "acto de administración". El "deber de obediencia" 682
554. *Efectos*: a) con relación al tiempo. ¿Desde cuándo se producen y cómo comienza su cómputo?; b) con relación a las personas 683
555. *Extinción* del acto de administración. Principio general. Derogación y revocación 685
556. *Vicios* del acto de administración 686
557. Lo relativo al "*saneamiento*" del acto de administración. Planteamiento del problema. Criterio adoptado 688

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*" 692
559. Origen del acto de gobierno o político 701
560. Diferencias con el acto administrativo. ¿Existen los actos de "gobierno" o "políticos" como categoría jurídica? 703
561. ¿A qué actos de gobierno se refiere la presente obra? 707
562. Terminología 708
563. ¿Quién puede emitirlos? ¿A qué órgano estatal le compete su emisión? Nación y provincias 709
564. El acto de gobierno o político y su fundamento positivo. ¿Pueden emitirse dichos actos sin texto que lo autorice? 710
565. Naturaleza jurídica. Lo atinente a la "discrecionalidad" 711

NÚM. PÁG.

566. Principios jurídicos que le rigen 712
567. *"Estructura"* del acto político o de gobierno 714
568. *"Alcances"* del acto de gobierno o político: actos individuales o particulares y actos generales o abstractos 714
569. Principales actos mencionados como de *"gobierno"* o *"políticos"*. Consideración general y previa 717
570. a) *"Indulto"*. Su naturaleza. Requisitos necesarios. Cuándo procede. El "indultado" no puede impugnar ni rechazar el indulto 718
571. b) *"Expulsión de extranjeros"*. Su naturaleza. Derecho del Estado. Diversos supuestos. La cuestión en el derecho argentino actual 721
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 4805/63 726
573. d) *Medidas adoptadas en el curso de una guerra nacional contra los respectivos extranjeros* 734
574. e) *Celebración de tratados internacionales*. Distinciones a efectuar 735
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 736
576. Control jurisdiccional del acto de gobierno o político. Consideraciones generales. Razones que retardaron y limitaron dicho control 741
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 753
578. *Continuación*. ¿Procede el control del acto político o de gobierno en *sede administrativa?* Rechazo de una inexacta opinión atribuida al autor respecto al control de la actividad jurisdiccional de la Administración 760

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"* 763
580. Definición del acto *"institucional"* 767
581. Qué acto institucional se contempla en la presente obra 767
582. Diversos supuestos o casos de actos *"institucionales"* 767
583. El acto *"institucional"* pertenece al orden jurídico *permanente* del Estado. Consecuencia de ello. El acto "institucional" del derecho brasileño 771
584. *"Caracteres"* del acto institucional 771
585. *"Estructura"* del acto institucional. Lo atinente a los "tratados" y a la designación de miembros del Poder Judicial de la Nación 773
586. *"Alcance"* del acto institucional 774
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) 775