

EL ACTO
ADMINISTRATIVO
EN LA LEY NACIONAL DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS



JULIO RODOLFO COMADIRA

LAURA MONTI
(COLABORADORA)

LA LEY

INDICE

	Pág.
CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN Y NOCIÓN. LA REGULACIÓN DEL ACTO EN LA L.N.PA.	1
1.1 La actividad no jurídica de la administración	2
1.2. La actividad jurídica de la administración	2
1.2.1. La distinción entre hechos y actos, esencialmente relevante en relación con la actividad productora de efectos jurídicos, es el punto de partida de una adecuada comprensión de la ulterior noción de acto administrativo	2
CAPÍTULO 2	
EL CONCEPTO DE ACTO	5
2.1. "Declaración..." El acto como declaración	5
2.1.1. Declaración de juicio de valor o de conocimiento	7
2.2. "...emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa..." Organo estatal (administrativo, o no) y ente no estatal en ejercicio de función administrativa.	8
2.3. "...bajo un régimen jurídico exorbitante..." La función administra- tiva como régimen exorbitante	13
2.4. "...productora de efectos jurídicos directos..." Los efectos jurídicos del acto	13
2.4.1. El caso de los dictámenes notificados	15
2.4.2. El supuesto de las notas decisorias y notificatorias	15
2.4.3. Las preadjudicaciones condicionadas	16
2.5. "...e individuales..." La extensión del concepto de acto, respecto de su unilateralidad, bilateralidad, alcance individual y general	16
2.5.1. La opinión de la doctrina	16
2.5.2. La posición adoptada por la L.N.PA.	17
2.5.3. Actos de alcance general normativo y no normativo	19
2.6. "...respecto de terceros..." Los terceros destinatarios del acto	21
2.7. Actos Institucionales y Actos Políticos	21

CAPÍTULO 3

ELEMENTOS ESENCIALES	25
3.1. Introducción	25
3.1.1. Competencia	25
3.1.1.1. Noción	25
3.1.2. Clasificaciones de la competencia	26
3.1.2.1. Criterios para delimitar la competencia de un órgano estatal	26
3.1.2.2. Caracteres jurídicos	27
3.1.2.2.1. Obligatoriedad	27
3.1.2.2.2. Improrrogabilidad	29
3.1.2.2.3. Sustitución	29
3.1.2.2.4. Delegación	29
3.1.2.2.4.1. Las delegaciones en particular	30
3.1.2.2.4.2. Avocación	33
3.1.2.2.4.2.1 Avocación del Poder Ejecutivo Nacional respecto de facultades del jefe de Gabinete (Revocación de la delegación)	36
3.1.2.2.4.2.2. Capacidad del agente estatal y del administrado ...	36
3.2. Causa	36
3.3. Objeto	38
3.3.1. Debe ser cierto y física y jurídicamente posible	38
3.3.2. Debe decidir todas las cuestiones propuestas	39
3.3.3. Puede involucrar cuestiones no propuestas, previa audiencia del interesado, siempre que no afecte derechos adquiridos	39
3.4. Procedimientos	40
3.5. Motivación	43
3.6. Finalidad. Razonabilidad	46
3.7. Forma	52
3.7.1. Forma y silencio	54
3.7.1.1. El silencio y los plazos de caducidad y prescripción	58
3.7.2. Forma y publicidad	59
3.7.2.1. La notificación del acto administrativo: ¿Requisito de eficacia o de validez?	62
3.7.2.2. El art. 11 in fine de la ley	65
3.7.3. Los actos tácitos	66

CAPÍTULO 4

ELEMENTOS ACCIDENTALES	69
4.1. Término o plazo	69
4.2. Condición	70
4.3. Modo	70
4.4. Otros elementos accidentales. Admisibilidad	70

CAPÍTULO 5

EL SISTEMA DE NULIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO	71
5.1. El sistema de la invalidez	71
5.1.1. Los tipos de invalidez según el Código Civil	72
5.2. El sistema de la invalidez según la L.N.P.A.	73
5.2.1. Nulidad absoluta y relativa	73
5.2.1.1. El Régimen de las nulidades absolutas	77
5.2.1.2. El régimen de las nulidades relativas	82
5.2.1.3. Datos comunes de las nulidades absolutas y relativas	83
5.2.2. Nulidad manifiesta y no manifiesta	85
5.3. Vías de hecho administrativas	86
5.3.1. Especies de vías de hecho	87
5.3.2. El elemento subjetivo en las vías de hecho	88
5.3.3. Las vías de hecho y el art. 12 de la ley	88
5.3.4. Las vías de hecho y el plazo de caducidad	88

CAPÍTULO 6

LOS VICIOS EN PARTICULAR	89
6.1. La cuestión de los vicios de la voluntad	89
6.1.1. Error	90
6.1.2. Dolo	92
6.1.3. Violencia	94
6.2. La simulación	94
6.3. Vicios en la competencia	96
6.3.1. Incapacidad	97
6.4. Vicios en la causa	98
6.5. Vicios en el objeto	102
6.6. Vicios de forma	105
6.6.1. Vicios en el procedimiento	105
6.6.1.1. Vicios en el debido procedimiento previo	105

	Pág.
6.6.1.2. Vicios en el debido proceso adjetivo	109
6.6.1.2.1. La teoría de la subsanación	114
6.6.1.2.1.1. La teoría de la subsanación en sede administrativa	114
6.6.1.2.1.2. La teoría de la subsanación en sede judicial	116
6.6.1.2.2. Valoración crítica de la teoría de la subsanación	117
6.6.2. Vicios en la motivación	118
6.6.3. Otros vicios en la declaración	124
6.6.4. Vicios en la publicidad	125
6.7. Vicios en la finalidad	125
6.7.1. La irrazonabilidad	127
6.8. Vicios en los elementos accidentales	129
 CAPÍTULO 7 	
SANEAMIENTO	131
 CAPÍTULO 8 	
CONVERSIÓN	135
 CAPÍTULO 9 	
CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO	137
9.1. Presunción de legitimidad	137
9.1.1. Noción y consecuencias	137
9.1.2. Límites	140
9.2. Ejecutoriedad	141
9.2.1. Noción y límites	141
9.2.2. Ejecución del acto y recursos administrativos	143
9.2.2.1. La suspensión en sede administrativa	145
9.2.2.2. La suspensión en sede judicial. Medidas cautelares en procesos en los que es parte la Administración Pública	146
9.2.2.2.1. Modos de obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo en sede judicial	147
a) Medida cautelar autónoma durante el trámite de un recurso o reclamo administrativo	147
b) Medidas cautelares solicitadas como pedido de suspensión del acto administrativo después del agotamiento de la vía administrativa y como trámite previo a la iniciación, o en el trámite del proceso judicial ya iniciado, dirigido a obtener el dictado de la sentencia declarativa de la nulidad del acto administrativo impugnado	150

	Pág.
c) Proceso de amparo	150
d) Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	152
d1. La verosimilitud del derecho	153
d2. El peligro en la demora	157
d3. En lo que respecta a la inexistencia de otra medida cautelar	159
d4. En el ámbito del proceso contencioso administrativo	160
e) La doctrina que considera aplicable el art. 12 de la L.N.P.A. ..	171
f) Nuestra postura	171
g) Las medidas cautelares positivas	175
 CAPÍTULO 10 	
CARACTERES EVENTUALES	177
10.1. Ejecutividad	177
10.2. La retroactividad como concepto jurídico	177
10.2.1. Fundamento	179
10.2.2. Supuestos de procedencia de la aplicación "retroactiva" de los actos administrativos	179
 CAPÍTULO 11 	
EXTINCIÓN	183
11.1. Esclarecimientos conceptuales y terminológicos	183
11.2. Régimen de la anulación de oficio en la L.N.P.A.	190
11.2.1. La anulación de oficio del acto irregular	190
11.2.1.1. La anulación de oficio y la anulación "no ejecutoria" (presupuesto lógico de la demanda judicial de nulidad, de promoción también imperativa) como deberes imputados a la Administración. El interés público y el régimen jurídico de las nulidades absolutas ...	190
11.2.1.2. La obligatoriedad de la anulación ("oficiosa" y "no ejecutoria") y la presunción de legitimidad de los actos "irregulares". La imperativa suspensión oficiosa de los efectos del acto cuando éste no puede anularse de oficio. Distintas consecuencias de los vicios "manifiestos" y "no manifiestos"	195
a) Acto irregular con vicio "manifiesto"	196
b) Acto irregular con vicio "no manifiesto" o, lo que es lo mismo, acto "aparentemente regular"	197
11.2.1.3. Los límites a la anulación oficiosa del acto "irregular" después de las reformas introducidas por la ley 21.686	198
a) Acto "firme" y "consentido"	199

	Pág.
b) Que el acto hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo	203
c) La traslación al ámbito del acto "irregular" de las excepciones a la estabilidad del acto "regular"	212
d) La configuración del conocimiento del vicio	214
11.2.1.4. Las garantías contra la anulación arbitraria	216
a) Competencia. La aptitud legal para disponer la anulación oficiosa de un acto irregular	217
b) Audiencia previa	219
c) Acto extinguido	220
d) Plazo	220
11.2.1.5. Sumaria referencia comparativa del régimen legal de la anulación oficiosa del acto "irregular" con la situación existente antes de dicho régimen	220
11.2.1.6. La anulación de oficio del acto "irregular". Síntesis. Crítica	222
11.2.2. La anulación de oficio del acto "regular"	224
11.2.2.1. Concepto de acto regular	224
11.2.2.2. La anulación de oficio del acto "regular". Su régimen en la ley	226
11.2.2.3. La garantía contra la anulación arbitraria	230
11.2.2.4. Sumaria referencia comparativa con el régimen anulatorio derivado de la jurisprudencia anterior a la L.N.P.A.	231
11.2.2.5. La anulación de oficio del acto "regular". Síntesis. Crítica	232
11.2.2.6. Los límites a la anulación de oficio como máxima posibilidad de perjuicio irrogable a los particulares, tanto en los procedimientos oficiosos como recursivos	233
11.2.2.7. Consideración final. El aporte de la jurisprudencia de la Corte	234
11.3. La revocación del acto administrativo por razones de oportunidad, mérito y conveniencia	235
11.3.1. La cuestión del <i>quantum</i> de la indemnización	238
11.3.1.1. La Constitución garantiza indemnización justa, pero difiere su determinación al legislador	238
11.3.1.1.1. Los artículos 14 y 17 de la Constitución y 21, inciso 2, del Pacto de San José de Costa Rica	238
11.3.1.1.2. La eventual inconstitucionalidad de las normas limitativas de la responsabilidad	239
11.3.1.2. Inexistencia en el Código Civil de un régimen orgánico en materia de indemnización por actividad lícita	239
11.3.1.3. La situación en el Derecho Administrativo. La ley de expropiaciones como paradigma	240

	Pág.
11.3.1.3.1. El concepto legal expropiatorio: nutriente del sistema legal	242
11.3.2. Revocación por cambio del derecho objetivo	243
CAPÍTULO 12	
CADUCIDAD	245
CAPÍTULO 13	
RECURSO DE REVISIÓN	247
BIBLIOGRAFÍA	251
ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA CITADA	271