

AGUSTÍN GORDILLO

# Tratado de Derecho Administrativo

PRÓLOGO DE JORGE A. SÁENZ

TOMO 3

## El acto administrativo

Novena edición



FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Buenos Aires  
2007

## INDICE

Prólogo de JORGE A. SÁENZ.....	21
Agradecimientos para la 9ª edición (2007) .....	31
Agradecimientos para la 8ª edición .....	35
Agradecimientos en ocasión de la séptima edición del t. 3.....	37
Prólogo a la sexta edición .....	43
Prólogo a la quinta edición .....	45
Prólogo a la cuarta edición .....	47
JUAN FRANCISCO LINARES: prólogo a la segunda edición .....	49
JUAN FRANCISCO LINARES: prólogo a la primera edición .....	53

### *Introducción*

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

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

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

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

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

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

### Capítulo III

#### LA DISTINCIÓN ENTRE ACTO Y HECHO ADMINISTRATIVO

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

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

### *Capítulo IV*

#### **ACTOS ADMINISTRATIVOS, REGLAMENTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

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

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

### Capítulo V

## PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD, EXIGIBILIDAD Y EJECUTORIEDAD

I. <i>Introducción</i> .....	V-1
1. Caracteres y nulidades del acto administrativo.....	V-1
1.1. Remisión metodológica.....	V-1
1.2. Nulidades del acto administrativo.....	V-2
1.3. Incidencia del decreto-ley 19.549/72 y su eficacia.....	V-2
II. <i>Presunción de legitimidad</i> .....	V-4
2. La presunción de legitimidad. Crítica.....	V-4
3. La presunción de legitimidad en la jurisprudencia.....	V-5
3.1. Jurisprudencia tradicional.....	V-5
3.2. El caso Pustelnik ( <i>Fallos</i> , 293: 133).....	V-7
3.3. El acto policial nulo o vía de hecho y su desobediencia.....	V-8
4. Fundamentos de la presunción de legitimidad.....	V-10
4.1. Fundamento teórico y práctico. Sus alcances.....	V-10
4.2. Fundamento positivo de la presunción de legitimidad.....	V-12
4.3. Consecuencia de admitir la presunción de legitimidad solamente para el acto regular.....	V-14
5. Efectos de la presunción de legitimidad.....	V-20
5.1. Igualación provisional de los actos legítimos e ilegítimos.....	V-20
5.2. Necesidad de pedir la ilegitimidad.....	V-21
5.3. ¿Necesidad de probar la ilegitimidad?.....	V-22
5.4. Exigibilidad del acto ilegítimo.....	V-23
6. Presunción de legitimidad y estabilidad del acto administrativo.....	V-24
III. <i>Exigibilidad u obligatoriedad. Ejecutoriedad</i> .....	V-24
7. La exigibilidad y ejecutoriedad del acto administrativo. Distinción.....	V-24
7.1. Criterio tradicional. Fundamento y alcances.....	V-25
7.2. Derecho nacional y comparado.....	V-28
7.3. Ejercicio de la fuerza y potestad de disponerlo.....	V-33
7.4. Implicancia política del tema.....	V-34
7.5. Otro derecho comparado.....	V-35
7.6. Conclusiones.....	V-36
8. La ejecutoriedad. Alcances y medios.....	V-37
9. La ejecutoriedad en el decreto-ley 19.549/72 y en la práctica.....	V-38
9.1. La ejecutoriedad en el decreto-ley 19.549/72.....	V-38
9.1.1. No comprende la coerción indirecta (aplicación de sanciones)....	V-38
9.1.2. La ejecución por los propios medios de la administración.....	V-39
9.1.2.1. Ejecución en lugar del particular. La propiedad.....	V-40

9.1.2.2. La ejecución violentando al particular. La libertad.....	V-41
9.1.3. Conclusiones sobre la ejecutoriedad en el art. 12 .....	V-42
9.2. La ejecutoriedad en la práctica .....	V-42
10. La suspensión administrativa de la ejecución del acto .....	V-43
10.1. La solución tradicional y su mutación.....	V-43
10.2. La tesis de LINARES .....	V-44
10.3. El decreto-ley 19.549/72.....	V-45
10.3.1. Ejecutoriedad y efecto no suspensivo de los recursos .....	V-45
10.3.2. La facultad discrecional de suspender el acto ante la interposición del recurso .....	V-46
10.3.3. El caso de la suspensión que perjudica a un tercero .....	V-47
10.3.4. La obligación de suspender el acto impugnado cuando hay una nulidad absoluta .....	V-48
10.3.4.1. La obligación de revocar el acto nulo.....	V-49
10.3.4.2. La fuente de la disposición .....	V-49
10.3.4.3. Las obligaciones del cargo .....	V-50
10.3.4.4. El deber de obediencia.....	V-50
10.3.4.5. El problema semántico .....	V-51
10.3.4.6. Conclusiones.....	V-51
11. La suspensión judicial de la ejecución del acto administrativo .....	V-51
11.1. En general .....	V-51
11.2. "Recursos" otorgados por leyes especiales .....	V-54
11.2.1. Caso en que la ley no resuelve sobre el efecto de la inter- posición.....	V-54
11.2.2. Casos en que la ley otorga efecto devolutivo al recurso .....	V-55
11.2.3. Conclusiones acerca de los recursos otorgados por leyes especiales .....	V-56

## *Capítulo VI*

### **ESTABILIDAD E IMPUGNABILIDAD**

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

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

## *Capítulo VII*

### **LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS PUBLICOS**

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

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

### Capítulo VIII

#### OBJETO Y COMPETENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

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

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

## *Capítulo IX*

### *VICIOS DE LA VOLUNTAD*

I. Vicios de tipo objetivo .....	IX-1
1. Aspectos subjetivos y objetivos de la voluntad administrativa.....	IX-1
2. Enumeración de los vicios de la voluntad .....	IX-2
3. Vicios en el origen de la voluntad.....	IX-3
4. Vicios de la voluntad, previos a la emisión del acto .....	IX-6
4.1. La garantía de defensa. El sumario previo .....	IX-7
4.1.1. De victimario a víctima. La difícil situación del sumariante....	IX-10
4.1.2. La denegación inmotivada de prueba.....	IX-10
4.2. Intimación previa. Sorpresa, contramarchas, confianza legítima .....	IX-11
4.3. Audiencia pública, licitación pública; publicidad y transparencia .....	IX-12
4.4. Compulsa y concurrencia de interesados: concurso y licitación.....	IX-12
4.5. Opinión, dictamen o informe sustancial.....	IX-13
4.5.1. En general.....	IX-13
4.5.2. La inexplicable excepción del dictamen jurídico previo .....	IX-14
4.6. Otros vicios de procedimiento .....	IX-17
4.7. Efecto sinérgico de los vicios .....	IX-18
4.8. Circunstancias mitigantes .....	IX-19
5. Vicios en la emisión de la voluntad .....	IX-20
5.1. Actos simples dictados por órganos colegiados .....	IX-20
5.2. Actos complejos.....	IX-22
5.3. Actos que requieren autorización .....	IX-23
5.4. Actos que requieren aprobación.....	IX-23
5.4.1. En general .....	IX-23
5.4.2. Acto y proyecto de acto.....	IX-24
5.4.3. Atribuciones del órgano de control.....	IX-25
5.4.4. Efectos de la aprobación .....	IX-25
5.4.5. Revocación .....	IX-26
5.4.6. Competencia originaria.....	IX-26
5.5. Actos que requieren registro, inscripción, etc. ....	IX-26
II. Vicios de tipo subjetivo .....	IX-27
6. Desviación de poder.....	IX-27
6.1. Noción y fundamento .....	IX-27
6.2. Fundamento legal y antecedentes .....	IX-28
6.3. Casos de desviación de poder.....	IX-30
6.4. Aspectos probatorios .....	IX-32
7. Arbitrariedad.....	IX-33
8. Distintos casos de arbitrariedad.....	IX-35
8.1. Actos que omiten decidir .....	IX-35

8.2. Decisiones que prescinden de los hechos .....	IX-36
8.3. La fundamentación normativa seria y su sustento fáctico. ....	IX-40
8.4. Actos ilógicamente motivados.....	IX-42
8.4.1. Falacias no formales .....	IX-43
8.4.1.1. El anquilosado paradigma de la prevalencia del interés público, bien común, etc. ....	IX-43
8.4.1.2. La falacia de conclusión inatente.....	IX-44
8.4.1.3. El argumento <i>ad hominem</i> .....	IX-44
8.4.1.4. Otras falacias no formales .....	IX-45
8.4.2. Falacias formales .....	IX-48
8.5. Otras hipótesis.....	IX-50
9. Diferencia entre la arbitrariedad y el vicio tradicional de violación de la ley .....	IX-51
10. Error.....	IX-52
10.1. El error como causal de nulidad.....	IX-52
10.2. Errores de menor gravedad .....	IX-53
10.3. Acerca del llamado error de derecho.....	IX-53
10.4. El error no invalidante .....	IX-54
11. Dolo, violencia, simulación.....	IX-54
11.1. Dolo.....	IX-54
11.1.1. Dolo del individuo.....	IX-55
11.1.2. Dolo del funcionario .....	IX-56
11.1.3. Dolo del individuo y del funcionario.....	IX-56
11.2. Violencia o intimidación .....	IX-57
11.2.1. Violencia sobre el individuo.....	IX-57
11.2.2. Violencia sobre el funcionario.....	IX-57
11.2.3. Observaciones comunes .....	IX-58
11.3. Simulación.....	IX-58
11.3.1. Simulación y eficacia del acto. Antedatado y retroactividad .....	IX-61
11.3.2. Aspectos probatorios. Relación con otros vicios.....	IX-62
11.3.3. La simulación de los actos administrativos y su pretendido carácter de instrumentos públicos.....	IX-63
11.3.4. Morosidad y simulación administrativa .....	IX-63

## *Capítulo X*

### **FORMALIDADES**

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

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

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

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

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

## *Capítulo XII*

### **MODIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

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

## *Capítulo XIII*

### **EXTINCIÓN**

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

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