

El acto administrativo

Autor: Juan Carlos Cassagne

Ediciones Olejnik /2019

www.librotecnia.cl

ÍNDICE

Prólogo.....	19
Principales abreviaturas utilizadas.....	23

Capítulo I

LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo	25
2. Problemas lingüísticos y metodológicos	27
3. Los principios generales del derecho y su proyección al Derecho Administrativo.....	29
3.1. Trascendencia de los principios generales del derecho en el Derecho Administrativo.....	29
3.2. La inserción de los principios generales en el ordenamiento y el papel de la tópica	31
3.3. El principio de legitimidad	33
4. La aplicación de normas privadas en el Derecho Administrativo.....	34
5. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y Derecho Administrativo.....	36
6. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo.....	38
7. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones.....	40
7.1. Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado	44
7.2. Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo.....	45
8. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado	47
9. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza ..	49

www.librotecnia.cl

Capítulo II

LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO PÚBLICO (normas, principios generales y paradigmas)

1.	El nuevo escenario.....	51
1.1.	Sobre el neoconstitucionalismo y el positivismo.....	51
1.2.	La declinación del positivismo legalista y el auge de las tendencias iusnaturalistas.....	56
1.3.	Acerca de la distinción entre moral y derecho.....	59
2.	La estructura del ordenamiento.....	60
2.1.	Las normas.....	60
2.2.	Los principios generales: su diferencia con las normas. Las directrices o directivas políticas.....	61
2.3.	Los principios son preceptivos. Características de los mandatos: los derechos absolutos. La confusión o identidad entre derecho y principio.....	63
3.	El papel de los principios generales.....	64
4.	Los paradigmas del derecho público y su proyección al acto administrativo.....	68
4.1.	El surgimiento de los paradigmas.....	68
4.2.	La dignidad de la persona.....	72
5.	Los nuevos paradigmas.....	74
5.1.	El principio <i>pro homine</i> y su función ordenadora. El principio <i>in dubio pro libertate</i>	74
5.2.	El principio de la confianza legítima.....	76
5.3.	El principio de la tutela judicial y administrativa efectiva.....	78
6.	Reflexiones finales.....	79

Capítulo III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

1.	La declinación del legicentrismo.....	83
2.	Legalidad y legitimidad. Distintas formulaciones del principio de juridicidad.....	85
3.	Legalidad y reserva de legalidad. La llamada preferencia de Ley....	86
4.	Discrecionalidad y arbitrariedad. La irrazonabilidad.....	87
5.	La interdicción de arbitrariedad en el derecho argentino: su basamento constitucional.....	88
6.	El principio de razonabilidad como fundamento de la prohibición de arbitrariedad.....	93

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Capítulo IV

LOS PODERES JURÍDICOS (Potestades y derechos subjetivos)

Sección 1ª

Las potestades de la Administración como mecanismos del principio de legalidad

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | El denominado régimen administrativo | 98 |
| 2. | Los poderes jurídicos de la Administración/ las potestades..... | 98 |

Sección 2ª

Situaciones jurídicas de carácter activo

- | | | |
|--------|---|-----|
| 1. | Las situaciones jurídicas activas de los particulares frente a la Administración | 101 |
| 1.1. | Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original | 101 |
| 1.1.1. | Potestad y derechos subjetivos | 101 |
| 1.1.2. | Derecho subjetivo e interés legítimo o directo..... | 101 |
| 1.1.3. | Los derechos debilitados | 105 |
| 1.1.4. | El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo | 106 |
| 1.2. | Las nuevas tendencias en materia de legitimación | 107 |
| 1.2.1. | Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo.... | 107 |
| 1.2.2. | La superación de las categorías tradicionales..... | 109 |
| 1.2.3. | Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria) | 109 |
| 1.2.4. | Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional | 112 |

Sección 3ª

Situaciones jurídicas de carácter pasivo

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración Pública: sujeciones, deberes y obligaciones | 113 |
| 2. | La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo. Lo atinente a la facultad y al <i>status</i> | 114 |

www.librotecnia.cl

Sección 4ª

Las potestades regladas y discrecionales

1.	Introducción.....	115
2.	Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo.....	117
3.	Distintos tipos de discrecionalidad.....	118
4.	Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad.....	118
5.	La llamada discrecionalidad técnica.....	120
6.	La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional.....	121
7.	Reflexiones finales.....	122

Capítulo V

LAS CATEGORÍAS JURÍDICAS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Sección 1ª

Acto administrativo y reglamento

1.	La pluralidad de actos que emite la Administración.....	128
2.	La construcción técnica de la figura del acto administrativo.....	129
2.1.	El acto administrativo constituye una declaración.....	130
2.1.1.	El carácter unilateral o bilateral de la declaración.....	132
2.1.2.	Los efectos jurídicos de la declaración.....	133
2.2.	El alcance del acto administrativo.....	136
2.2.1.	Carácter normativo del reglamento.....	136
2.2.2.	Acto administrativo y reglamento: principales diferencias....	137
2.2.3.	La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas.....	137
2.2.4.	El régimen de publicidad.....	139
2.2.5.	Continuación: el régimen de extinción y protección jurisdiccional.....	139
2.2.6.	El acto administrativo no integra el ordenamiento.....	141
2.2.7.	Acto administrativo y reglamento singular.....	141
2.3.	La tipicidad de su régimen jurídico.....	142
3.	La clasificación que distingue entre actos favorables y actos de gravamen. Su trascendencia.....	145

EL ACTO ADMINISTRATIVO

4.	El concepto de acto administrativo unilateral.....	146
5.	Los hechos administrativos.....	147
6.	Las vías de hecho administrativas	149

Sección 2ª

Otros actos regulados por el Derecho Administrativo

1.	Los actos inter-orgánicos.....	150
1.1.	Conflictos de competencia.....	152
1.2.	Actos de control.....	152
1.3.	Actos que afectan derechos de los agentes públicos.....	152
2.	Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos inter-administrativos).....	153
3.	Solución de conflictos inter-administrativos.....	154
3.1.	Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional.....	154
3.2.	Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno.....	156
4.	Improcedencia de la aplicación de multas.....	157
5.	Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el Derecho Privado.....	159
6.	Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración.....	164
7.	Las cuestiones políticas. Dificultades que plantean.....	166
7.1.	Concepción limitativa del juzgamiento.....	167
7.2.	Posturas que propugnan el control judicial pleno.....	167
8.	Acerca de lo que debe entenderse por cuestión política.....	169
9.	Distintos criterios.....	171
10.	La doctrina del acto institucional.....	172
11.	El control judicial de ejecución de los actos institucionales.....	173
12.	La erradicación del acto político en la doctrina española.....	174
13.	El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	175
14.	Los intentos por delinear criterios restrictivos.....	178
15.	La configuración del acto constitucional.....	180

Capítulo VI

LAS CONDICIONES DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	Consideraciones metodológicas sobre los elementos del acto administrativo.....	185
----	---	-----

2.	El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo.	187
3.	Elementos esenciales y accidentales o accesorios	189
4.	El elemento subjetivo	189
	4.1. Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia	190
	4.2. Capacidad del agente público y del administrado	194
5.	La causa como elemento del acto administrativo	194
6.	El objeto y sus requisitos	198
7.	La forma del acto administrativo: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el Derecho Administrativo	199
	7.1. Silencio o ambigüedad	202
	7.2. Signos y señales	204
	7.3. Actos tácitos	205
8.	El documento electrónico: firma digital y firma electrónica	205
9.	La clasificación de las formas según el Código Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial	206
10.	El requisito de la motivación	208
11.	Las formas de publicidad: publicación y notificación	212
12.	La finalidad	215
13.	Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto	217
	13.1. Plazo	218
	13.2. Condición	218
	13.3. Modo	219
	13.4. Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate	219

Capítulo VII

EL SISTEMA DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA

1.	Advertencia liminar sobre las terminologías existentes	221
2.	Validez y eficacia. Nulidad e ineficacia	222
3.	Planteo metodológico	222
4.	Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés	223
5.	Los tipos de nulidad según el Código Civil	224
	5.1. Nulidad absoluta	225
	5.2. Nulidad relativa	225
	5.3. Actos nulos y anulables	226

EL ACTO ADMINISTRATIVO

6.	Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	226
7.	Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez	229
8.	Cuestiones liminares que plantea la teoría de la invalidez	231
8.1.	El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia.....	231
8.2.	La presunción de legitimidad del acto administrativo.....	233
8.3.	La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente	234
9.	¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo	238
10.	La categoría del sistema de las nulidades fundada en el carácter rígido o flexible de la causal de invalidez.....	241
11.	Las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	242
12.	El control <i>ex officio</i> de la invalidez.....	243
13.	Efectos de la declaración de invalidez.....	245
14.	Características generales del sistema administrativista de las nulidades y sus diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil.....	247
15.	Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho.....	249
16.	Conclusiones.....	252

Capítulo VIII

LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado	255
2.	La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo	258
3.	Vicios de la voluntad	259
3.1.	Error.....	261
3.2.	Dolo.....	263
3.3.	Violencia.....	264
4.	La simulación.....	265
5.	Vicios en el elemento subjetivo	266
5.1.	Incompetencia.....	266

5.1.1. Incompetencia territorial	267
5.1.2. Incompetencia por razón de la materia	267
5.1.3. Incompetencia en razón del grado	268
5.2. Incapacidad.....	269
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	270
7. Defectos en el objeto.....	271
8. Vicios de forma.....	271
8.1. Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa.....	272
8.2. Defectos de la declaración.....	274
8.3. Vicios relativos a la publicidad	275
9. La desviación del poder.....	276
10. Invalidez de cláusulas accesorias	279

Capítulo IX

LA SUBSANACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto, trascendencia y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del Derecho Privado	281
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación.....	283
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos	284
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto.....	286
5. La conversión como medio de saneamiento.....	287
5.1. Conversión legal.....	288
5.2. La conversión como acto bilateral	289
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión	289
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto	290

Capítulo X

LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Enfoque liminar	293
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales	294
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto se presume.....	296
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento.....	299
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada.....	300

EL ACTO ADMINISTRATIVO

6.	Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie.....	303
7.	La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica.....	304
8.	Límites a la ejecutoriedad.....	304
9.	La suspensión del acto en sede administrativa.....	305
10.	Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica.....	306
11.	Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA.....	308
12.	La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial....	308
13.	La ejecutividad del acto administrativo.....	313
14.	El acto administrativo y su condición instrumental.....	315
15.	Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite.....	317

Capítulo XI

LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	Tendencias imperantes en las concepciones actuales.....	321
2.	Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos".....	323
3.	Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción.....	324
4.	Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto.....	325
5.	Extinción que depende de la voluntad del administrado.....	326
6.	Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos.....	326
6.1.	Revocación.....	326
6.2.	Caducidad.....	328
7.	El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo.....	329
7.1.	Un caso paradigmático: "Carman de Cantón".....	329
7.2.	Doctrina sustancial sentada en el caso.....	330
7.3.	La crítica de Bielsa vis à vis la tesis de Linares sobre la "cosa juzgada administrativa". El concepto de acto regular constituyó la piedra basal de la estabilidad del acto administrativo.....	331

7.4. La posterior evolución de la “cosa juzgada administrativa” tras la sanción de la LNPA. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares	336
7.4.1. La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	338
7.4.2. La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos	339
7.5. Balance final y prospectiva	340
8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo.....	341
9. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia .	342
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir.....	344
10.1. Revocación por ilegitimidad	344
10.2. Revocación por razones de interés público	345
11. Otros casos de revocación	346
12. Efectos del acto de revocación	347
13. La caducidad del acto administrativo	347
14. Caducidad y mora automática	348

Capítulo XII

EL RÉGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Ideas y creencias	351
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea	353
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva.....	356
4. Las formas de personificación: públicas y privadas	356
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica	358
6. Los principios que justifican la intervención estatal.....	359
7. Tipología de la empresa pública	361
8. El régimen jurídico de la empresa pública.....	363
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado	366
Bibliografía	371