

En esta edición se ofrece una mirada desde la perspectiva integradora de lo acontecido, que ubica la partida de nacimiento de la ciencia del Derecho Administrativo en la década del 30' y la posterior consolidación legislativa a partir de los años 70 tanto a nivel nacional con la sanción de la ley 19.549 como a nivel provincial con la incorporación de regulaciones específicas de procedimiento y de proceso contencioso administrativo. De allí la coexistencia de un Derecho Administrativo nacional, un Derecho Administrativo provincial y un Derecho Administrativo municipal, en razón justamente de nuestro sistema federal de gobierno.

El contenido de este libro mantiene nuestra interpretación de una teoría jurídica armonizada con la práctica y el realismo que dan el mundo realista de la cátedra, la función pública y la profesión para sintetizar facticidad y validez en un marco de eficacia a merced de las necesidades de la organización administrativa y de la comunidad de nuestro tiempo. Es tan variada y dinámica la gestión de la Administración y tan estrecha la relación con los administrados tanto a nivel nacional, como provincial y municipal que es necesario asegurar una mayor y mejor calidad en dicha gestión. Se exige, entonces, que la Administración se exprese con un nuevo lenguaje jurídico, sencillo y unívoco, asequible y conciso, que enlace fondo y forma, como medio para dinamizar la justicia y posibilitar la realización de la libertad y de la autoridad.

PRÓLOGO

En 1973 salía a la luz nuestro “Acto administrativo. Ejecución, suspensión y recursos”, con prólogo de Agustín Gordillo. Pasó más de una década y en 1985, el Instituto de Estudios de Administración Local en Madrid, publicaba una nueva versión titulada “El acto administrativo”. Una reimpresión de ese trabajo se hizo en 1997, editado por Ciudad Argentina.

Hoy ponemos a vuestra consideración esta tercera edición que ofrece al lector las formas jurídicas en las que se manifiesta la función administrativa en el diálogo institucional de la Administración con el administrado. La identidad de estas formas abarca la actuación administrativa material, la declaración administrativa individual, la declaración administrativa general y la actuación interadministrativa u operación administrativa formal. Comprende pues, los actos materiales y formales, particulares y generales, excluyendo los actos bilaterales o contratos administrativos.

No podemos desconocer los aportes de Pedro Aberastury, Rafael Bielsa, Jorge Tristán Bosch, Rodolfo Bullrich, Juan Francisco Linares, Miguel Marienhoff, Félix Sarriá, en monografías y ensayos que pusieron los cimientos de una teoría del Derecho Administrativo con contenido científico y dogmático a

partir del orden normativo. Y, junto a ellos, las más recientes contribuciones de Jesús Abad Hernando, Rodolfo Barra, Armando Canosa, Jorge Comadira, Carlos Grecco, David Halperín, Tomás Hutchinson, Roberto Luqui, Jorge Maiorano, Héctor Mairal, Ismael Mata, José H. Meehan, Eduardo Mer-tehikian, Graciela Reiriz, Gustavo Revidatti, Jorge Sáenz, Jorge Sarmiento García, Domingo Juan Sesín, Decio Ulla y Simón Zelaya, entre otros.

Sin embargo, fueron Manuel María Diez (*El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1956), Agustín Gordillo (*El acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963), Bartolomé Fiorini (*Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969) y Juan Carlos Cassagne (*El acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1974) quienes introdujeron e instalaron los fundamentos de la nueva teoría del acto administrativo como centro de producción jurídica de la actividad administrativa. Esta labor fue continuada por la doctrina subsiguiente y anticipada por la jurisprudencia que fue marcando senderos pretorianos mediante la aplicación en los casos concretos de temas como el alcance, caracteres, efectos y nulidades, instituciones básicas de la teoría jurídica del acto administrativo.

En esta edición se ofrece, pues, una mirada desde la perspectiva integradora de lo acontecido, que ubica la partida de nacimiento de la ciencia del Derecho Administrativo en la década del 30' y la posterior consolidación legislativa a partir de los años 70 tanto a nivel nacional con la sanción de la ley 19.549 como a nivel provincial con la incorporación de regulaciones específicas de procedimiento y de proceso contencioso administrativo.

De allí la coexistencia de un Derecho Administrativo nacional, un Derecho Administrativo provincial y un Derecho

PRÓLOGO

Administrativo municipal, en razón justamente de nuestro sistema federal de gobierno. El paulatino perfeccionamiento del Derecho Constitucional provincial fue determinando un correlativo progreso de nuestro Derecho Administrativo, con identidad propia superadora del techo que le ponían el Derecho Constitucional y el Derecho Civil. Colaboró con ello, sin duda, la mejor doctrina iuspublicista nacional, con los aportes científicos de Juan Bautista Alberdi, con su Derecho público provincial (1856); Ramón Ferreyra, autor de Derecho administrativo argentino (1866); Vicente Fidel López y sus escritos jurídicos (alrededor de 1870); Lucio V. López, Derecho administrativo argentino (1902), y Adolfo Orma, Conferencias sobre Derecho administrativo (1902-1914).

El contenido de este libro mantiene nuestra interpretación de una teoría jurídica armonizada con la práctica y el realismo que dan el mundo trialista de la cátedra, la función pública y la profesión para sintetizar facticidad y validez en un marco de eficacia a merced de las necesidades de la organización administrativa y de la comunidad de nuestro tiempo.

Las tareas de la Administración se encauzan a través de acciones materiales o hechos jurídicos y en declaraciones de voluntad o actos jurídicos, destinados al nacimiento, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

En tal sentido, el accionar de la Administración tiene modos especiales de exteriorización. Son las formas jurídicas administrativas: hecho o actuación administrativa material, acto o declaración administrativa individual, reglamento o declaración administrativa general, simple acto o actuación interadministrativa y contrato administrativo o convención administrativa bilateral, que se preparan, emiten y extinguen por vía de los procedimientos administrativos, reglados al efecto.

ACTO ADMINISTRATIVO

Es tan variada y dinámica la gestión de la Administración y tan estrecha la relación con los administrados tanto a nivel nacional, como provincial y municipal que es necesario asegurar una mayor y mejor calidad en dicha gestión. Se trata de una actividad diaria, concreta y práctica en permanente contacto entre administrados y Administración. Se trata, así, de una relación entre libertad y autoridad que necesita de eficacia, eficiencia, equidad, certidumbre, información, celeridad, transparencia. Es ineludible que la tardanza, la demora o la ausencia de respuestas a los asuntos planteados por los administrados afecta no sólo sus derechos, sino que atenta contra el sistema de garantías previsto en todo el ordenamiento jurídico argentino, violando los principios de la Constitución de la Nación.

Se exige, entonces, que la Administración se exprese con un nuevo lenguaje jurídico, sencillo y unívoco, asequible y conciso, que enlace fondo y forma, como medio para dinamizar la justicia y posibilitar la realización de la libertad y de la autoridad.

Hemos procurado armonizar en un volumen que no exceda las dimensiones de la paciencia del lector, los principios jurídicos del acto administrativo con un enfoque integrador también de la doctrina y de la legislación extranjera, que mantiene un grado de homogeneidad en los requerimientos regulatorios con la impronta que progresivamente va exigiendo el camino del Derecho Administrativo comunitario, o de la integración, a medida que los Estados van consensuando, vía la constitucionalidad de los tratados, un nuevo orden público, y nuevas formas de dialogo interadministrativo entre los Estados miembros de las federaciones, uniones o mercados comunes que coexisten en el presente.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2008

PRIMERA PARTE

HECHO ADMINISTRATIVO

Actuación administrativa material

I. CONCEPTO

El hecho administrativo es toda la actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa. Dicha actividad es productora de efectos jurídicos directos o indirectos¹.

Objetivamente, el hecho administrativo exterioriza función administrativa, con prescindencia de que sea el resultado de un acto administrativo, o se trate simplemente del desarrollo de la actividad que dicha función requiere en el cumplimiento de sus cometidos, en cuyo caso la ejecutoriedad viene dada por una norma de alcance general. De cualquier modo, es un hecho jurídico, en tanto y en cuanto produce consecuencias jurídicas. Proviene de la Administración pública estatal o no estatal e incide en la relación jurídico-administrativa. En otros términos, el hecho admi-

1 Ver LPA n° 1284 del Neuquén, art. 37, inc. d). Conforme el art. 896, CC, son hechos jurídicos “todos los acontecimientos susceptibles de producir alguna adquisición, modificación, transferencia o extinción de los derechos u obligaciones”.

ACTO ADMINISTRATIVO

nistrativo es una actuación material en la ejecución de decisiones para satisfacer necesidades públicas².

2 Orgaz, Alfredo, *Hechos y actos o negocios jurídicos*, Buenos Aires, Zavallía, 1963, p. 14. Para Manuel Diez el hecho administrativo “Es el comportamiento material, operaciones que representan actividad física de los órganos de la administración por medio de los cuales el Estado u otro sujeto de derecho público, realiza actividad administrativa”. Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1956, p. 69. Ver también Aguiar, Henoch D., *Hechos y actos jurídicos en la doctrina y en la ley*, t. I, Buenos Aires, TEA, 1950; Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 319-322.

II. RÉGIMEN JURÍDICO

El hecho administrativo tiene un régimen jurídico que le es propio y que lo diferencia de las otras manifestaciones de la función administrativa.

1. Distinción respecto del acto administrativo

En la doctrina no hay uniformidad de criterio respecto de la distinción entre actos y hechos administrativos. Algunos autores admiten, aún cuando no haya norma expresa que los defina, que el hecho es una manifestación material de la administración mientras que el acto es una declaración¹. Otros autores sostienen que hay meras “actuaciones materiales” a las que se califica de “actos administrativos”, y lisa y llanamente afirman que actos y hechos administrativos son una misma cosa².

1 Al respecto, Marienhoff advierte “la profunda diferencia entre ‘hecho’ y ‘acto’: mientras el primero es un acontecimiento simplemente, el segundo consiste en una declaración”, Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 4ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1993, p. 208.

2 Art. 34, LPA nº 951 de La Pampa.
Fragola, Umberto, *Gli atti amministrativi*, Torino, Utet, 1952, p.

Por nuestra parte, y sin perder de vista que en alguna situación el hecho expresa la ejecución material de un acto administrativo, estimamos que la diferencia es innegable; en particular por la certeza jurídica, los efectos jurídicos, la presunción de legitimidad, la impugnabilidad, la nulidad, etc., que confieren un régimen jurídico propio, autónomo y diverso a cada una de estas dos formas jurídicas de la función administrativa³.

Se diferencia del acto administrativo puesto que es un acontecer que importa un hacer material, una operación téc-

46; De Valles, Arnaldo, *Elementi di Diritto Amministrativo*, Padua, CEDAM, 1956, p. 15, “en el concepto de acto administrativo están comprendidos también los hechos”.

- 3 En este sentido, la Corte ha afirmado que la determinación de un haber jubilatorio no constituye un acto administrativo por cuanto “se limita a una mera operación aritmética (...) corrigiendo el haber que dispensa cada vez que se altera el sueldo del activo, mediante una liquidación que no importa acto o declaración de voluntad de la que surjan derechos subjetivos”, CSJN, 25/07/89, “Podestá, Eulogio Alberto y otros c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/ cobro de australes”, *Fallos*, 312:1188. Ello traería aparejado según el Máximo Tribunal consecuencias jurídicas diferentes. Así, en la sentencia “Di Chiazza”, el Dr. Moliné O’Connor en su voto en disidencia, recoge la doctrina sentada en “Podestá” afirmando: “Que este tribunal ha manifestado que la liquidación en cuanto tal no es un acto administrativo, sino una operación aritmética que no importa acto o declaración de voluntad de la que surjan derechos subjetivos (Fallos: 312:1188)”. En consecuencia “al no tratarse la liquidación cuestionada de un acto administrativo concreto de aplicación de un reglamento (supuesto contemplado en el art. 24 inc. b de la ley nacional de procedimientos administrativos), no se debía exigir —como lo hizo el a quo— la impugnación por vía recursiva...”, CSJN, 07/12/2001, “Di Chiazza, Eduardo Francisco c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *Fallos*, 324:4128.

nica o una actuación física de un ente público en ejercicio de la función administrativa, mientras que el acto administrativo es siempre una declaración intelectual de voluntad, de decisión, de cognición o de opinión, que también produce efectos jurídicos⁴.

El hecho no es una exteriorización intelectual sino material. Ahora bien, es posible que el hecho administrativo sea resultado de la ejecución de un acto o simplemente sea una operación material, sin decisión o acto previo. Ordenar la destrucción de una cosa es un acto. Destruir la cosa es un hecho. También es un hecho destruir la cosa directamente, sin previa declaración, en cuyo caso faltará el acto administrativo.

El acto administrativo tiene presunción de legitimidad por cuanto determina la obligación del particular de cumplirlo y el nacimiento de los términos para impugnarlo, transcurridos los cuales se opera la caducidad de los recursos. No ocurre lo mismo con el hecho administrativo, pues no existen normas positivas que le otorguen presunción de legitimidad.

El hecho administrativo no impone deberes a los administrados. Sus efectos jurídicos se reducen a imponer responsabilidad administrativa si se ha ocasionado un daño⁵. Ahora bien, si el ordenamiento jurídico exige una declaración previa

4 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández definen el acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” razón por la cual “Se trata, en primer término, de una declaración intelectual, lo que excluye las actividades puramente materiales...”, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Thomson Civitas - La Ley, 2006, pp. 550-552.

5 Art. 103, LPA del Neuquén n° 1284.

(acto previo) a la actuación administrativa, la falta de aquélla hará responsable al ente público y al agente ejecutante por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Los actos administrativos viciados reciben como primera sanción la nulidad o anulación, además de la posible consecuencia de responsabilidad, mientras que los hechos son imposibles de anular, produciendo sólo responsabilidad de la Administración⁶.

-
- 6 Altamira Gigena, Julio, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, pp. 123-146. Cfr. Díez, Manuel María, quien sostiene que: "...contra los actos materiales o hechos solamente pueden interponerse acciones de plena jurisdicción porque atacan los derechos subjetivos del particular", *Derecho Administrativo*, t. VI, Buenos Aires, Plus Ultra, 1972, p. 34, ver también pp. 55-56. Por su parte, Brewer Carías considera que "Puede haber declaraciones de voluntad de la Administración que no sean actos administrativos: estamos en presencia, entonces, de los llamados actos materiales de la Administración. Estos son, ciertamente, actos de voluntad, pero no son actos administrativos, porque con ellos no se persigue un efecto jurídico determinado, porque al realizarse no se 'quiere' un efecto jurídico determinado. Las consecuencias jurídicas que un acto material puede entrañar son completamente independientes de la voluntad declarada. En cambio, las consecuencias o efectos jurídicos de los actos administrativos son siempre queridos. Cuando una declaración de voluntad de la Administración no tiene como fin inmediato la producción de determinados efectos jurídicos y, por lo tanto, no se la puede considerar como una decisión o resolución, no se está en presencia de un acto administrativo, sino de un acto material de la Administración, y, por tanto, de un acto no recurrible por la vía contencioso administrativa de anulación", Brewer Carías, Allan Randolph, "Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano", en *Perspectivas del Derecho Público de la segunda mitad del siglo XX*, t. V, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso, Madrid, Instituto de Estudios de Administra-

2. Las vías de hecho

El hecho administrativo en sí es una actividad neutra. No es, en principio, legítima ni ilegítima, a menos que se trate de “vías de hecho administrativas” que comporten un obrar manifiestamente prohibido y lesivo al orden jurídico⁷.

Cuando se habla de “vías de hecho” en general se está refiriendo a una acción material —que alcanza incluso el uso de la fuerza— que prescinde de las vías legales para imponer un estado de cosas que carece de una cobertura jurídica, una situación determinada en relación a personas o cosas⁸.

En el cumplimiento de las actividades propias de la función administrativa, también se presenta este tipo de acontecimientos, pero en este caso a la prescindencia del procedimiento legal en dicha actuación se le suma una lesión a los derechos constitucionalmente garantizados⁹.

ción Local, 1969, p. 750. Ampliar en Reiriz, María Graciela, “La responsabilidad por acto y hecho de la Administración Pública”, en *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, EUDEBA, 1969, p. 83 y ss.

- 7 Como señala Mertehikian, “se trata de un supuesto de actuación contraria al derecho, de una acción material violatoria del ordenamiento jurídico establecido, que hace nacer la responsabilidad del Estado”, Mertehikian, Eduardo, *La responsabilidad pública. Análisis de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2001, p. 116.
- 8 Ver Diana, Nicolás, “Algo más que vías de hecho administrativas”, *SJDA*, La Ley, 27/05/2005, pp. 28-36. En el derecho español, ver Sainz Moreno, Fernando, “Defensa frente a la vía de hecho: recurso contencioso-administrativo, acción interdictal y amparo”, *RAP*, n° 123, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Septiembre/Diciembre 1990, pp. 317-341.
- 9 El art. 9 de la LNPA n° 19.549 señala: “La Administración se abstendrá: a) De comportamientos materiales que importen vías de

ACTO ADMINISTRATIVO

Ese desapego al orden jurídico administrativo se puede originar en la inobservancia del procedimiento para ejecutar el acto que le daría sustento o por la carencia de tal acto¹⁰; de modo que falta el elemento que asegure que la actividad administrativa ha tenido oportunidad de ajustarse a derecho.

Así, la “vía de hecho administrativa” se configura cuando concurren los siguientes elementos:

- a) Un acto material, una acción directa de la Administración, un hacer de la actividad administrativa¹¹.

hecho administrativas lesivas de un derecho o garantía constitucionales...”. En el mismo sentido, CPA n° 3460, de Corrientes, art. 148; LPA n° 4537 de Tucumán, art. 46; LPA n° 1284 del Neuquén, art. 101; LPA decr. n° 1510/97 de la Ciudad de Buenos Aires, art. 9, inc. a.

- 10 “La configuración de la vía de hecho exige la irregularidad del comportamiento material, situación susceptible de producirse tanto en los casos de irregularidad del comportamiento material en sí considerado, como en los de irregularidad del acto administrativo que le dio origen”, Grecco Carlos, “Vías de Hecho Administrativas”, LL, 1980-C-1207.
- 11 En la doctrina española, Ana Gómez Díaz señala entre las dificultades del sistema contencioso tradicional para el control de la actividad puramente material de la administración “En primer lugar, un problema de viabilidad del recurso contencioso: habiendo sido diseñado éste, históricamente, como un proceso dirigido contra actos formales de la Administración, que constituían el presupuesto necesario del mismo, la aparente inexistencia de tales actos en los supuestos de actuación material propiciaba que la Administración demandada alegara la inadmisibilidad de los respectivos recursos por ausencia de acto impugnabile. Esta argumentación encontró expresa acogida en diversos fallos jurisdiccionales hasta principios de los años ochenta, en que un decidido giro jurisprudencial liquidó la cuestión de manera expeditiva admitiendo sin ambages la procedencia del recurso contencioso contra las actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho; un giro que recibió la confir-

RÉGIMEN JURÍDICO

- b) Que importe el ejercicio de actividad administrativa.
- c) Que la actuación no se ajuste a derecho, ya sea:
 - Porque carece de un acto administrativo o de una norma de carácter general que avale su proceder, por lo que tal actividad no tiene, desde ya, presunción de legitimidad.
 - Porque toma como base un acto irregular por no haber observado el procedimiento administrativo correspondiente¹².
- d) Que lesione un derecho o garantía constitucionalmente reconocidos. Es decir que debe provocar, o tener la virtuali-

mación expresa de la jurisprudencia constitucional en la conocida STC 160/1991, al decir de manera concluyente que “en la expresión ‘actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo’ y otras similares con las que las leyes vigentes (...) definen el objeto del recurso contencioso-administrativo han de entenderse comprendidos los actos administrativos expresos, tácitos y presuntos, y las actuaciones de la Administración que constituyen simples vías de hecho”... la Administración –comenta la autora– a fin de cuentas, no es otra cosa que un conjunto de personas cuyas actuaciones materiales no se producen, desde luego, en virtud de reacciones instintivas inconscientes ni de manera espontánea o mecánica, sino necesariamente como consecuencia de alguna decisión tomada por un agente administrativo... y esa decisión no es otra cosa que un acto administrativo –obviamente impugnabile–, al que no priva de tal condición el que haya podido ser expresado de manera verbal, o el hecho de ser adoptado de forma temporalmente simultánea a su ejecución”, Gómez Díaz, Ana Belén, “Recursos contra vías de hecho: una regulación peligrosa y problemática”, *RAP*, nº 151, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2000, pp. 213-214.

- 12 Tal sucede en los supuestos previstos en el art. 9º inc. b) de la LNPA, cuando se trata de la ejecución de un acto administrativo estando pendiente un recurso administrativo que en virtud de norma expresa suspende los efectos ejecutorios, o cuando el acto que decide el recurso aún no ha sido notificado, toda vez que en tales casos el acto carece de ejecutoriedad.

dad de hacerlo, un agravio a los derechos individuales en todo su espectro, teniendo en cuenta la amplitud de la protección que les dispensa la Constitución¹³.

La prohibición de “vías de hecho administrativas” procura enmarcar la actividad administrativa dentro del principio de legalidad, de modo de constreñir a la Administración a conducirse dentro del Estado de derecho¹⁴.

En tal sentido, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires ha señalado que la vía de hecho “importa una actuación de suyo irregular, que desborda las atribuciones que legítimamente ejerce la autoridad administrativa y, en tal carácter, mal puede ser reconocida como la aplicación o derivación de un texto legal o reglamentario... A la par que desprovisto de título jurídico que lo justifique, es un obrar que afecta o vulnera derechos individuales (o de los particulares, como refiere el art. 109 del decr. ley nº 7647/70)”. De forma tal que el Supremo Tribunal hizo lugar a la medida cautelar solicitada, disponiendo la suspensión del descuento sobre los haberes previsionales del actor¹⁵.

13 Arts. 14, 16, 18, 19, 33, 36, 42, 75, inc. 22, de la Constitución Nacional.

14 “Cuando la autoridad administrativa quebranta este principio y promueve operaciones materiales restrictivas o cercenadoras de los derechos y garantías individuales carentes de esa base sustentadora, estamos en presencia de una vía de hecho”, Greco, Carlos M.: *Vías de hecho administrativas*, LL, 1980-C, 1207. La misma es definida como “la violación del principio de legalidad por la acción material de un funcionario o empleado de la Administración Pública”, Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 4ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1993, p. 213.

15 SCJ Buenos Aires, 17/07/2003, “Priou, César Euler c/ Prov. de Buenos Aires (IPS) s/ demanda contencioso administrativa”, Expte. B-61.456.

3. Impugnabilidad administrativa y judicial

Los hechos en sede administrativa, por no ser actos ni declaraciones, son impugnables sólo por vía de reclamaciones y denuncias. Formulado el reclamo, la Administración podrá acceder o denegar expresamente lo peticionado, emitiendo un acto administrativo o denegarlo tácitamente; en este segundo caso, transcurrido un determinado lapso sin que se pronuncie, se produce la denegación tácita por silencio administrativo¹⁶, si así está previsto en la ley.

Los plazos para impugnar administrativa o judicialmente los hechos administrativos corren desde que ellos ocurriesen o desde conocimiento por los interesados¹⁷.

Ahora bien, en la ley nacional se fija que los hechos administrativos y las vías de hecho son impugnables judicialmente por vía de acción dentro del plazo perentorio de noventa días, a partir de que ocurrieran¹⁸.

Algunas leyes provinciales no admiten directamente la impugnabilidad judicial contra los hechos¹⁹.

16 Art. 10, LNPA; art. 28, segunda parte LPA n° 3909 de Mendoza, CPCA de Mendoza, ley n° 3918, art. 6. Ver Dromi, Roberto, *Proceso administrativo provincial*, Mendoza, Idearium, 1977, pp. 62-63.

17 Art. 102, LPA n° 1284 de Neuquén, art. 18 apdo. e, CPCA de la provincia de Buenos Aires, ley n° 12.008. Ver también Linares, Juan F., "Demandas contra la Nación y los decretos del Poder Ejecutivo", *LL*, 138-997.

18 Art. 25, inc. d, LNPA. A su vez, el CPCA de la provincia de Buenos Aires, posibilitó la articulación de acciones con el objeto de obtener la cesación de una vía de hecho administrativa (art. 12, inc. 5).

19 El art. 7° del CPCA de Mendoza, que sigue en la materia el criterio legislativo de otras provincias, expresa categóricamente: "Los he-

En la legislación nacional, las leyes que crean recursos judiciales o administrativos para casos determinados lo hacen contra actos, resoluciones, decisiones, pero no contra hechos administrativos²⁰.

4. Protección del administrado frente a las vías de hecho administrativas

La inmediatez con que se ejecuta una acción de la Administración por vías de hecho puede dificultar la posibilidad de recorrer el camino de la impugnabilidad por vía de reclamación en el procedimiento administrativo y permitir la deducción directa de la pretensión en sede judicial²¹.

a. Protección constitucional

La vía del amparo, prevista en la Constitución de la Nación²² provee un instrumento judicial de protección expedita y rápida.

Este instituto cumple la función de hacer inmediatamente operativos los derechos subjetivos lesionados en forma actual o inminente, tanto por actos u omisiones de los particulares, como de la Administración.

chos administrativos, de suyo, no generan directamente las acciones regidas por este Código, siendo necesario, en todos los casos, la reclamación administrativa para la obtención de la decisión impugnabile". Ver también CPCA de Catamarca, ley n° 2403, arts. 1° y 5° y CPCA de Entre Ríos, ley n° 7061, art. 6°.

20 V.gr., art. 80, ley n° 1893; art. 76, ley n° 11.683 (t.o. decr. 821/98) y modificatorias, etc.

21 Ver CPCA de la provincia de Buenos Aires, arts. 12, inc. 5°, y 21.

22 Art. 43, CN y regulado en el orden nacional por la ley 16.986.

La fórmula utilizada podría llevar a pensar que sólo resultaría procedente ante actos administrativos. Sin embargo, y de acuerdo con la doctrina mayoritaria, consideramos que en este caso el término acto ha sido utilizado en su acepción amplia de “hecho o acción”.

b. Protección penal

También los hechos de la Administración que violen derechos subjetivos pueden configurar delitos, tales como los de usurpación y de daños²³.

c. Protección civil

De igual modo aparecen como vías de protección frente a los hechos de la Administración lesivos de derechos subjetivos, los interdictos²⁴, especialmente los de recobrar, de retener y de obra nueva.

Se trata de procesos ágiles, que tramitan por las reglas del procedimiento sumarísimo²⁵, previstos para obtener una rápida sentencia, que puede ser revisada en un proceso ulterior de más amplio trámite y debate²⁶.

23 Código Penal, arts. 181 y 183, respectivamente.

24 Regulados en el Libro IV, Título I del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN).

25 Art. 498, CPCCN.

26 En estos casos, se trata de actos materiales que perturban la posesión, que por ende dan derecho al ejercicio de las acciones previstas en los arts. 2490 (acción de despojo), 2495 (acción de manutención), 2500 (acción posesoria) CC.

ACTO ADMINISTRATIVO

Obviamente, en todas las situaciones en las que se produce una violación de derechos por el actuar material de la Administración y sus funcionarios, nacerá la responsabilidad del Estado por reparación de los daños y perjuicios que de ello se deriven²⁷.

27 Ampliar en Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, 11ª ed., Buenos Aires – Madrid – México, Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2006, p. 1087 y ss.

SEGUNDA PARTE

ACTO ADMINISTRATIVO

Declaración administrativa individual

I. ALCANCE DEL CONCEPTO

Hemos señalado que las decisiones administrativas se expresan a través de operaciones materiales y declaraciones intelectuales de origen unilateral o bilateral, de alcance individual o general y de efectos directos o indirectos.

El término acto administrativo es susceptible de interpretación diversa¹. Así, la doctrina y la legislación no brindan un concepto unívoco.

1 En este sentido, Santamaría Pastor señala que: “El concepto de acto administrativo posee, en efecto, un grado de indeterminación realmente inquietante. Sus causas pueden reducirse a dos: de una parte, la disparidad teórica: el acto administrativo ha sido objeto, a lo largo de los poco más de doscientos años de su historia, de diversas construcciones doctrinales, difícilmente conciliables entre sí; y, de otra, la impresionante variedad de las actividades que la Administración lleva a cabo, que hace muy difícil la construcción de esquemas doctrinales unitarios”, Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, t. II, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2002, p. 127. Sin embargo, otra parte de la doctrina, a fin de ceñir su definición, ha esbozado diversos criterios, coincidiendo en la elaboración de un concepto más estricto, de características eminentemente técnicas. Al respecto ver, Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*,

Si bien en el derecho privado, los Códigos definen el “acto jurídico” y el “acto de comercio”, en el derecho público no ocurre lo mismo, pues no siempre hay Códigos y, cuando los hay no siempre definen el acto administrativo; cuando lo

México, Editora Nacional, 1975, p. 234; Bocanegra Sierra, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2004, p. 25 y *La teoría del acto administrativo*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 41-77; Comadira, Julio R., *Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo. Otros estudios*, 2ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis – Abeledo Perrot, 2003, p. 4.

Ampliar en García-Trevijano Fos, José A., *Los actos administrativos*, 2ª ed. actualizada, Madrid, Civitas, 1991; Stassinopoulus, Michel, *El acto administrativo*, Bogotá, Jesca, 1981; Heredia, Horacio – Lona, Ricardo, “Algo en torno a la noción de acto administrativo”, *LL*, 156-1364.

Asimismo, se ha sostenido la existencia de un “concepto procesal” del acto administrativo, señalando que ello comporta la existencia de una categoría “más estricta, pues procura sólo la delimitación de aquellos actos producidos en el curso de la actividad administrativa que son susceptibles de control judicial”, Lisa, Federico José, “Acto Administrativo y Reglamento en la Provincia de Santa Fe”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002, p. 299. Por último, debe considerarse que su delimitación conceptual se configura al deslindar qué es acto administrativo y qué no lo es. Así, no todo acto estatal constituye un acto administrativo. Tal es el caso, del llamado “acto institucional, político o de gobierno”, producto de la función gubernativa o política. Ampliar en Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, 11ª ed., Buenos Aires – Madrid – México, Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2006, pp. 98-100; Monti, Laura, “Acto institucional”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., pp. 325-333.

Sobre los límites del acto administrativo y el acto político, ver en la jurisprudencia, CSJN, 21/09/2004, “Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, *Fallos*, 327:3852; TSJ Corrientes, 27/04/2005, “Ríos Brisco Jorge A. c/ Estado de la Pcia. de Corrientes”, *LL*, 2006-D-317.

I. ALCANCE DEL CONCEPTO

definen, tampoco suelen guardar uniformidad de criterio. Más aún, dentro de un mismo país suelen darse conceptos distintos a raíz de la diversa organización administrativa local, impuesta por razones de federalismo².

Así como la Nación, en ejercicio de competencias delegadas³, ha precisado los conceptos de acto jurídico⁴ y de acto de comercio⁵, las provincias, en ejercicio de competencias reservadas⁶, han sancionado sus propias leyes administrativas, adoptando diversos criterios en cuanto al alcance jurídico conceptual del acto administrativo, incluso a veces dispar con la legislación nacional⁷.

2 Para Bielsa, tampoco puede hacerse un reenvío legislativo del “acto administrativo” al “acto jurídico”. Si bien existe cierta identidad conceptual, no debe llevarse ella a términos absolutos “...pues llevada ésta a sus últimas consecuencias, sería una anomalía, dadas las diferencias sociales entre el derecho público y el derecho privado”, Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. II, 6ª ed., Buenos Aires, La Ley, 1964, p. 17, nota 2.

En el mismo sentido, Gordillo ha sostenido que, en virtud de no existir una definición unívoca y unitaria del acto administrativo, ha habido una tendencia a trasladar la noción de acto jurídico propia del derecho civil, al campo del derecho administrativo. Así, se ha dicho que ello constituye un error conceptual, pues lo que hay que sistematizar y estudiar en el campo del derecho civil difiere de lo que hay que estudiar y sistematizar en el campo del derecho administrativo. Ver Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III, 9ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2007, Cap. I, p. 2.

3 Art. 75, inc. 12, CN.

4 Art. 944, CC.

5 Art. 8º, CdeC.

6 Art. 121, CN.

7 Comadira, Julio, *El acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

En síntesis, la conceptualización del acto administrativo ofrece una serie de alternativas doctrinarias y legislativas en cuanto a sus acepciones, en razón de su alcance:

- *Actuaciones y declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos.* Es decir que todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo. En un sentido amplio se entiende también que puede haber actuaciones materiales que reciben la denominación de acto administrativo⁸.
- *Declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos.* Se excluye del concepto a las actuaciones materiales de la Administración⁹.

8 En efecto, en el derecho comparado hay quienes sostienen que el acto administrativo es un acto jurídico pues se trata de una declaración que produce efectos jurídicos. Siendo acto jurídico puede englobarse dentro del género hecho jurídico. Este se define como todo acontecimiento al cual el derecho le imputa efectos jurídicos. Ver Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, 7ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1995, pp. 215-216. Por su parte De Valles expresa que “en el concepto de actos administrativos están comprendidos también los hechos”, De Valles, Arnaldo, *Elementi di diritto amministrativo*, Padua, CEDAM, 1956, p. 115.

Cfr. art. 34 LPA nº 951, La Pampa: “Considérese, asimismo, acto administrativo el hecho o acción material que traduzca indubitablemente e inequívocamente la voluntad de la Administración Pública, en ejercicio de sus atribuciones jurídico-públicas. En tal supuesto, ese hecho o acción material se rige por las mismas reglas que gobiernan a los actos administrativos, en cuanto les sean aplicables”.

9 Este es el criterio receptado por los arts. 11, 23 y 24 de la LNPA y por los arts. 73 y 83 del RLNPA.

I. ALCANCE DEL CONCEPTO

El acto administrativo comprende las actuaciones interadministrativas o simples actos, los reglamentos y los contratos¹⁰. En otros términos, las formas jurídicas son sólo dos: acto y hecho administrativos.

- *Declaraciones administrativas unilaterales, bilaterales, individuales y generales, con efectos directos.* En esta tercera acepción, se considera acto administrativo sólo a las declaraciones administrativas con efectos jurídicos directos.

Así, el acto administrativo comprende los reglamentos y los contratos. Es decir, que las formas jurídicas son actos administrativos (declaraciones con efectos directos), hechos administrativos (actuaciones materiales) y actuaciones interadministrativas o simples actos de la Administración (declaraciones con efectos indirectos).

- *Declaraciones administrativas unilaterales, individuales y generales, con efectos directos.* En cuarto lugar, se interpreta que el concepto de acto administrativo comprende sólo las declaraciones administrativas unilaterales, de alcance individual y general, con efecto directo.

En el derecho extranjero, la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (LGAP) n° 6227 de 1978 y modificatorias, art. 120, dice: “1. Para los efectos de clasificación y valor, los actos de la Administración se clasifican en externos e internos, según que vayan destinados o no al administrado; y en concretos y generales, según que vayan destinados o no a un sujeto identificado. 2. El acto concreto estará sometido en todo caso al general y el interno al externo, con la salvedad contemplada en los arts. 126 y 127”.

- 10 En este sentido, Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, 4ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 1975, engloba dentro de la expresión actos administrativos tanto a los contratos, como a los actos unilaterales concretos, aunque guardando las diferencias de régimen jurídico.

Se excluye del concepto de acto administrativo al contrato administrativo (declaración administrativa bilateral). El acto comprende también el reglamento. En este sentido las formas jurídicas administrativas son acto, hecho, actuación interadministrativa y contrato.

- *Declaraciones administrativas unilaterales e individuales, con efectos directos.* Este quinto concepto, al que adherimos doctrinariamente, define al acto administrativo como toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa¹¹.

11 Este concepto es el que siguen las leyes de procedimiento administrativo de Mendoza (nº 3909), art. 28; del Neuquén (nº 1284), art. 37 inc. a); de Salta (nº 5348), art. 25; de Catamarca (nº 3559 modificada por las leyes nº 3684 y nº 3917), art. 25.

En el derecho comparado, la LPA de la República Federal Alemana del 25 de mayo de 1976, parágrafo 35, señala que: “acto administrativo siempre es una declaración unilateral, individual con efectos jurídicos directos”. Ver Linde Paniagua, Enrique, “La ley de procedimiento administrativo de la República Federal Alemana”, *RAP*, nº 83, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1977, pp. 477-540.

Entre los autores españoles García de Enterría, Eduardo – Fernández, Tomás-Ramón, han definido al acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria...” a) Se trata, en primer término, de una declaración intelectual, lo que excluye las actividades puramente materiales... c) La declaración en que el acto administrativo consiste debe proceder de una Administración, precisamente, lo que excluye, como ya hemos notado, los actos jurídicos del administrado... los supuestos actos materialmente administrativos dictados por órganos públicos no encuadrados en la Administración ...así como los contratos o convenios en cuanto que son fruto de varias voluntades y no sólo de una Administra-

I. ALCANCE DEL CONCEPTO

El alcance del acto es restringido, siendo entonces cinco las formas jurídicas de exteriorización de la función administrativa: acto, hecho, simple acto, reglamento y contrato administrativo.

ción...". García de Enterría, Eduardo – Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Thomson Civitas – La Ley, 2006, pp. 550-552. En idéntico sentido ver Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 444-446

En Paraguay y Chile, parte de la doctrina, parece haber adoptado el mismo criterio conceptual. Al respecto ver Ramírez Candía, Manuel Dejesús, *Derecho Administrativo*, Asunción, Litocolor, 2004, pp. 113-115. Eduardo Soto Kloss por su parte, sostiene que se trata de: "...una ordenación racional unilateral dictada por un órgano estatal en ejercicio de función administrativa que, destinada a satisfacer una necesidad pública concreta, produce efectos jurídicos directos...", Soto Kloss, Eduardo, "La noción de acto administrativo en el derecho chileno (Una perspectiva sustancial)", en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 725, Para la doctrina nacional ver Linares, Juan F., "La definición de acto administrativo", *LL*, 1981-A-896; Ivanega, Miriam M., "Los principios constitucionales en el acto administrativo", *RaP*, año XXVI, n° 309, Buenos Aires, RaP, 2004, p. 155 y ss.

Por su parte, en nuestra jurisprudencia administrativa, la Procuración del Tesoro, ha expresado que: "...la liquidación de haberes, de dicho agente, practicada con posterioridad a la modificación de su nivel de revista, constituye un típico acto administrativo, entendido éste como una declaración de un órgano estatal en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que produce efectos jurídicos individuales, en forma directa, con relación a los administrados...", Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 05/05/2004, Expte n° 100.606/99, PTN, *Dictámenes*, 249:337.

II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

Decimos, entonces, que el acto administrativo es una declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa¹. Definido este concepto, pasamos ahora al análisis del mismo.

1. Es una declaración

El acto administrativo es una declaración, entendiendo por tal un proceso de exteriorización intelectual –no material– que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales.

El pronunciamiento declarativo es de diverso contenido. Puede ser:

1 Ampliar en Pantoja Bauzá, Rolando E., *Concepto de acto administrativo*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1960; Ulla, Decio C., “Concepto y caracteres del acto administrativo”, en *Acto Administrativo*, Tucumán, UNSTA, 1982; Lazzaroni, Luis J., “Esencia del acto administrativo”, *ED*, 84-262 y demás bibliografía citada en nota 12.

ACTO ADMINISTRATIVO

- *de decisión*, cuando va dirigido a un fin, a un deseo o querer de la Administración; por ejemplo, una orden, permiso, autorización o sanción;
- *de cognición*, cuando certifica el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica; son los casos de las certificaciones de nacimiento, defunción e inscripciones en registros públicos y
- *de opinión*, cuando valora y emite juicio sobre un estado, situación, acto o hecho; son los casos de certificados de buena conducta, salud o higiene.

2. Unilateral

En el acto administrativo, la emanación y el contenido de toda declaración dependen de la voluntad de un solo sujeto de derecho: el Estado o ente público no estatal, en su caso².

2 En sus *Lecciones de Derecho Administrativo*, señala Parejo Alfonso, al referirse al derecho español, que: “En puridad, en tanto que España está integrada en la Unión Europea, los actos administrativos a estudiar no deberían ser sólo los producidos por las Administraciones públicas internas, sino también por las organizaciones administrativas de la referida Unión. Sin embargo, dado el incipiente estado en que aún se encuentra la formación de un Derecho Administrativo Comunitario... y desde una perspectiva puramente didáctica, parece deseable centrarse en los actos administrativos dictados por las Administraciones públicas españolas”, Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p.444.

Pese a esta afirmación acerca del incipiente estado del Derecho Administrativo Comunitario, la actividad desplegada por los órganos comunitarios de la Unión Europea ha dado origen a la categoría de “acto administrativo comunitario”, para cuya conceptualización, señala de la Quadra, “podría transponerse al ámbito del Derecho

II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

Se excluye del concepto de acto administrativo a los contratos porque son declaraciones bilaterales o de voluntad común. La declaración tiene que ser unilateral³. Desestimamos,

Comunitario la célebre formula de Zanobini definiéndolo como “toda manifestación de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, emanado de una Institución comunitaria de carácter ejecutivo en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. En este sentido se debe distinguir este acto de los que las administraciones nacionales realizan para la ejecución del Derecho comunitario, pues “Tales actos administrativos internos, pero dictados en ejecución del Derecho comunitario, siguen el régimen de los demás actos administrativos de cada Estado, aunque las reglas de fondo sean las propias del Derecho de la Comunidad”. Por otra parte, este acto administrativo comunitario presenta una serie de particularidades que, tal como señala este autor, derivan de la propia naturaleza y funciones de los órganos comunitarios, pues “en el ámbito comunitario empieza por ser no evidente la existencia de una separación de poderes con los mismos rasgos con que se da en los ordenamientos de los Estados miembros”, no obstante lo cual “responde a la misma lógica y a las mismas necesidades de los actos administrativos de los derechos internos. Es un acto que se fundamenta en el respeto al principio de legalidad... El acto administrativo comunitario es así una categoría peculiar de actos en la que con independencia de sus connotaciones de carácter procesal... surgen también los aspectos sustantivos que hace que estemos ante actos que, por presumirse legítimos, pueden ser objeto de inmediata ejecución, sin perjuicio de los recursos que contra los mismos puedan interponerse”, de la Quadra Salcedo, Tomás, “Acto Administrativo Comunitario”, en *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2000, p. 205. Sobre el Derecho Administrativo Comunitario ver asimismo Chiti, Mario P., *Derecho Administrativo Europeo*, Madrid, Civitas, 2002, en especial pp. 99-114 y 237-267.

- 3 Esta “unilateralidad de la capacidad regulativa del acto administrativo”, tal como señala Schmidt-Assmann, no debe sin embargo considerarse como “expresión de un estilo autoritario de la admi-

entonces, la idea de los actos administrativos bilaterales; de ahí que el contrato administrativo no sea un acto administrativo⁴. Para algunos autores, los actos administrativos pueden ser unilaterales o bilaterales tanto en su formación, si concurren

nistración... El derecho del procedimiento administrativo con sus exigencias de solicitud previa, trámite de audiencia y deber de motivación muestra que los actos administrativos son el resultado de un entrelazamiento de relaciones comunicativas para las cuales la relación jurídico procedimental ofrece el marco procedimental adecuado”, Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Madrid, INAP – Marcial Pons, 2003, p. 319.

- 4 Marienhoff, Miguel S., “El acto administrativo ‘bilateral’ y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Lo atinente al contrato y al cuasicontrato administrativo”, comentario al fallo “Metalmecánica S.A., c. Gobierno Nacional”, en *Rev. Derecho Comercial y de las Obligaciones*, año II, nº 61, febrero 1978, p. 71 y ss. Ver del mismo autor “Temas de derecho administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema”, *LL*, 1984-A-757.

Para, Gordillo “...la temática propia de los contratos administrativos presenta problemas fundamentales que nada tienen que ver con el acto unilateral. Así se interpreta por lo demás lo dispuesto en el régimen del decreto-ley 19.549/72...A nuestro modo de ver tanto en el país como en el derecho comparado es cómoda y más expresiva del derecho vigente la clasificación tripartita que distingue, por de pronto, los actos unilaterales y bi o plurilaterales como categorías diferenciadas y reserva la noción de acto administrativo para el acto administrativo individual...”, Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, ob. cit., Cap. IV, pp. 20-21.

Sobre la distinción entre acto y contrato administrativo en la doctrina de la Corte Suprema de la Nación, ver Mertehikian, Eduardo, *Estudios sobre contratación pública*, Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 1996, pp. 50-52.

Por su parte, Schmidt-Assmann afirma que: “En algunas situaciones el acto y el contrato son equivalentes desde el punto de vista funcional. También los actos administrativos y no sólo los contratos,

II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

al acto las voluntades de uno o más sujetos de derecho, como en sus efectos, si acarrear derechos y deberes para una o más partes. En este aspecto, entendemos que el contrato administrativo es un acto bilateral en su formación y en sus efectos.

La jurisprudencia ha indicado con precisión que “El acto administrativo es una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplicar el derecho al hecho controvertido”⁵.

El acto es unilateral, aunque se necesite la “voluntad concurrente o coadyuvante”. El hecho de que ciertos actos unilaterales necesiten de la solicitud, notificación, aceptación, asentimiento o adhesión del particular para producir sus efectos, no les quita su calidad de unilaterales. Tampoco dejan de ser unilaterales por el hecho de que la voluntad administrativa se forme mediante la intervención de dos o más órganos administrativos, en cuyo caso se denominan actos complejos.

La voluntad del administrado no interviene en la preparación del acto; puede ser causa de su formación, por ejemplo, una petición, que sólo vale como requisito de eficacia del acto administrativo, pero sin que tal voluntad integre el acto. La voluntad del administrado no es elemento esencial del acto, ni presupuesto básico de él.

sirven para dar cauce y forma jurídica a fenómenos de cooperación. Lo que ocurre es que lo hacen con sus características específicas, es decir separando con claridad las esferas de responsabilidad”, Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, ob. cit., pp. 319-320.

- 5 CNCiv, Sala D, 18/02/81, “Bianchi, Carlos A. c/ Municipalidad de la Capital”, JA, 1982-I, 356.

Así ocurre con el permiso de uso del dominio público u otorgamiento de un retiro jubilatorio voluntario. Son actos administrativos unilaterales en sus efectos y también en su formación, pues la voluntad del administrado no integra el acto. El hecho de que el particular solicite, provoque o acepte una declaración de voluntad administrativa, no significa que el administrado integre con su voluntad el acto.

Entre el acto administrativo cuya emanación requiere la solicitud, pedido o conformidad del interesado y el acto, que no los requiere, existe solo una diferencia de forma, que en nada modifica el régimen jurídico aplicable.

3. Efectuada en ejercicio de la función administrativa

La función administrativa constituye la nota cualificadora del derecho administrativo⁶. Por ello no puede estar ausente del concepto del acto administrativo, que es una de las formas jurídicas por las que se expresa la voluntad pública estatal y no estatal⁷.

6 “El acto administrativo es una expresión de un modo de administrar autónomo y orientado a la ejecución de la ley. Esto no significa limitarse a los casos en que la ejecución de la ley se ajusta de manera más o menos perfecta al modelo de la subsunción. Al contrario, el acto administrativo es más bien el instrumento adecuado para el ejercicio de las habilitaciones que la ley efectúa a favor de la Administración para que esta contribuya a configurar la realidad”, Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, ob. cit., p. 320.

7 En este sentido, afirma Gordillo que: “...la raíz del acto administrativo no se halla subjetivamente en los órganos administrativos, sino objetivamente en el ejercicio de la función administrativa. Adherimos pues al concepto de que acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano

II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

El acto administrativo es dictado en ejercicio de la función administrativa, sin importar qué órgano la ejerce⁸. El acto puede emanar de cualquier órgano estatal que actúe en ejercicio

la ejerce, y el adoptado por el artículo 1º de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires. Es también el criterio del CPCA de la Provincia de Buenos Aires...", Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III, ob. cit., Cap. I, p. 1.

- 8 Al respecto, señala Bermejo Vera que uno de los efectos de la "privatización", ha sido "restar cierto protagonismo a los Estados y fundamentalmente a sus brazos ejecutivos, las Administraciones públicas, para devolvérselo a la sociedad... cuestión... que suele vincularse a la idea de "evasión", fuga o huida del Derecho administrativo por parte de los poderes públicos". Como consecuencia de este fenómeno se trasladan a sujetos u organizaciones de naturaleza jurídico-privada el cumplimiento de actividades específicas y propias de aquellas, transmitiendo junto a dichos cometidos, las prerrogativas y límites de las Administraciones Públicas, que de este modo actúan como agentes o mandatarios de una persona pública, y poseen la potestad de dictar actos administrativos. Ello se materializa a través de diversas figuras, algunas de las cuales poseen ya cierta tradición en el Derecho administrativo (el concesionario de obra pública) mientras que otras son de nuevo cuño (los "agentes delegados de la Administración" o las "entidades colaboradoras"). A su juicio "Un paso importante en este sentido, lo ha dado el Tribunal Supremo Español... en una sentencia del 24 de septiembre de 1999 al señalar que: '*Para calificar una conducta como "acto administrativo" lo decisivo no es que quien directamente la realice merezca formalmente la consideración de Administración Pública, sino que las consecuencias jurídicas de esa conducta sean directamente imputables o referibles a un Ente Público...*', Bermejo Vera José, "Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares", *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 20, Zaragoza, Gobierno de Aragón, junio 2002, pp. 299-318. Sobre la "huída" del Derecho administrativo, ver asimismo, Mir Puigpelat, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del acto administrativo*, Madrid, Civitas, 2004.

de la función administrativa (ejecutivo, legislativo y judicial) e incluso de entes públicos no estatales⁹.

El concepto de acto administrativo comprende los actos de esa índole emitidos por el órgano ejecutivo y los de igual naturaleza emitidos por los órganos legislativo y judicial, pues todos están sometidos en general a los mismos principios jurídicos. Comprende, por tanto, acciones de la más variada índole: decreto, disposición, orden, resolución, decisión, autorización, permiso, etc., emitidas siempre por un órgano estatal o público no estatal.

Como consecuencia de lo expuesto, estimamos que *los entes públicos no estatales pueden emitir actos administrativos*. Así, lo son los actos de las corporaciones profesionales, asociaciones, universidades privadas, etcétera.

Sobre las fórmulas de gestión administrativa no estatal, ver Dromi, Roberto, *El derecho público en la hipermodernidad*, Madrid – México, Hispania Libros – Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 2005, pp. 325-337

- 9 Casos expresamente contemplados en la legislación argentina son la expropiación por causa de utilidad pública por parte del concesionario de servicios públicos (art. 2º, § 2º, ley 21.499); la emisión de títulos académicos expedidos por universidades privadas que gozan de validez equivalente a los otorgados por institutos estatales y con su mismo efecto (ley 24.521, arts. 26, 27 y 29, inc. f). En el derecho público provincial, cfr. art. 1º de la LPA de Mendoza; art. 1º de la LPA de Salta; arts. 1º y 2º del CPA de Corrientes; art. 1º de la LPA de Formosa.

También puede ser ejercida por personas públicas estatales regidas predominantemente por el derecho privado, como las sociedades del Estado (ley 20.705) que, cuando emiten actos administrativos están sujetas a recursos administrativos (art. 4º, decr. 1883/91). Ampliar en Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 746.

II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

Muchas entidades han sido creadas por el legislador para ejercer cierto tipo de funciones administrativas; se les confiere legalmente un cierto poder público para actuar en nombre del Estado y con su competencia. En estos casos parecería contradecir a la realidad que se les negara a los actos emanados por esas entidades el carácter de administrativos, a los efectos de la aplicación del régimen legal correspondiente (nulidades, vicios, recursos, etcétera)¹⁰.

4. Que produce efectos jurídicos

No toda la actividad administrativa produce efectos jurídicos. Por ello, algunos autores clasifican el ejercicio de la actividad administrativa en actos y hechos no jurídicos, en contraposición con actos y hechos jurídicos.

La actividad administrativa productora de efectos jurídicos no sólo se manifiesta a través de actos administrativos, sino también por medio de hechos administrativos, contratos administrativos, simples actos de la administración y reglamentos administrativos.

10 No obstante las consideraciones expuestas, corresponde puntualizar que la doctrina no es pacífica en lo que respecta a la posibilidad de que los entes públicos no estatales ejerzan la función administrativa así como respecto a la circunstancia de que emitan actos administrativos. Al respecto ver Altamira Gigena, Julio Isidro, *Actos administrativos que emanan de personas públicas no estatales y personas privadas*, en www.acader.unc.edu.ar, acceso 04/01/2008; Ivanega, Miriam M., "Actos administrativos de entes públicos no estatales", en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., pp. 403-415; Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 18; Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1961, p. 208.

Que produce efectos jurídicos significa que crea derechos u obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado¹¹.

En el caso específico del acto administrativo, interesa determinar el alcance y tipo de efecto jurídico que produce, para lo cual previamente tenemos que enumerar y definir el contenido.

a. ¿Directos o indirectos?

Los efectos jurídicos del acto administrativo son directos; surgen de él y no están subordinados a la emanación de un acto posterior¹².

El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes,

11 “El acto administrativo es regulación, en el sentido de que, por un lado, constituye un ejercicio responsable del poder de configuración por parte de la Administración, y por otro, proporciona a los ciudadanos una expectativa clara de lo que va a llevarse a cabo bajo responsabilidad de la Administración”, Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, ob. cit., p. 319.

12 “Los efectos jurídicos han de emanar directamente del acto mismo; sólo entonces son inmediatos”, Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 282.

En el mismo sentido, afirma Comadira que: “...no cualquier clase de efectos jurídicos es idónea para configurar el acto. Por lo pronto, se excluyen los efectos sólo indirectos. Por tal motivo, los dictámenes, aun cuando sean de requerimiento obligatorio y, eventualmente, de efectos vinculantes, no adquieren la condición de actos. El efecto jurídico debe ser directo, emerger del propio acto”, Comadira, Julio R., *Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo. Otros estudios*, ob. cit., p. 8.

II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

pareceres, proyectos no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato.

Cuando los efectos jurídicos se agotan dentro de la propia Administración, se trata de actuaciones interadministrativas¹³ que no proyectan sus efectos jurídicos hacia el exterior.

Los dictámenes, como se verá, carecen de ese efecto jurídico inmediato, contienen informes y opiniones técnico-jurídicas preparatorios de la voluntad administrativa. Son declaraciones de juicio u opinión que forman parte del procedimiento administrativo en marcha, del procedimiento de conformación de la voluntad estatal. Pero no son actos administrativos por carecer de la señalada immediatez. No extinguen o modifican una relación de derecho con efecto respecto de terceros.

b. ¿Individuales o generales?¹⁴

Característica fundamental del acto es que produce efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance sólo individual, a diferencia del reglamento, que produce efectos jurídicos generales.

13 Dromi, Roberto, "El dictamen y la formación de la voluntad administrativa", *RADA*, Año I, n° 2, Buenos Aires, noviembre 1971, pp. 33-52.

14 La doctrina al respecto también está dividida. Marienhoff, Fiorini, Bielsa, Entrena Cuesta, Rivero, Eisenmann, entre otros tratadistas, aceptan no sólo la existencia de actos administrativos individuales, sino también de actos generales o abstractos, entendiendo por tales a los reglamentos. Otro sector doctrinario, representado por Sayagués-Laso, Zanobini, Romano, sólo acepta la existencia de actos administrativos de tipo individual o concreto. Por su parte Parejo

c. ¿Actuales o potenciales?

Los efectos jurídicos deben ser actuales, aunque sean futuros.

No se trata de una actividad destinada a producir efectos como si éstos pudieran ser potenciales. Los efectos jurídicos no se aprecian exclusivamente en relación con la voluntad del agente, sino que pueden llegar a producirse con independencia de ella y tienen que estar contenidos y previstos en la propia emisión del acto.

d. ¿Internos o externos?

Los efectos jurídicos pueden serlo respecto de particulares, agentes, órganos o entes administrativos. Por lo tanto, los efectos jurídicos, según los casos, se producen fuera o dentro del ámbito de la Administración Pública.

Alfonso considera también como acto administrativo a los actos generales que se dirigen a una pluralidad indeterminada de sujetos (como los que realicen convocatorias de selección o de concurrencia competitiva), y aclara que “la indeterminación de los destinatarios no altera la condición del acto, que continúa agotando sus efectos en el supuesto concreto, sin insertarse de forma permanente en el ordenamiento jurídico, como es lo propio de las normas”, Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 447. Sobre esta cuestión, ampliar en Rainaud, Jean Marie, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, 1966; Meilán Gil, José Luis, *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, Escuela de Administración Pública, 1967; Martín Retortillo, Lorenzo, “Actos administrativos generales y reglamentos”, *RAP*, nº 40, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1963, pp. 225-249.

e. ¿Públicos o privados?

Los efectos jurídicos resultan primordialmente del derecho público. El derecho privado se aplica a algunos elementos del acto administrativo y sólo por excepción. Es improcedente la distinción entre actos estatales de derecho privado y de derecho público, entre actos civiles y actos administrativos de la Administración, emitidos en ejercicio de una potestad pública¹⁵.

El derecho privado es aplicable a la actuación de los órganos administrativos de modo limitado. Así, la actividad administrativa es regulada por los Derechos Civil o Comercial por excepción. El acto no deja de ser administrativo porque sus efectos excepcionalmente puedan estar comprendidos dentro del marco del derecho privado.

En todos los casos es invariable la aplicación del derecho público en cuanto a la competencia, voluntad y forma del acto; sólo el objeto, y en parte, es regulado por el derecho privado¹⁶.

f. ¿Provisionales o definitivos?

La provisionalidad del efecto jurídico atañe al tiempo, es decir desde cuándo y hasta cuándo.

15 Ver Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Omeba, 1965, pp. 212-213; Linares, Juan F., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1975, p. 210. Por el contrario, admiten la existencia de actos de gestión privada o civiles de la Administración: Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, ob. cit, p. 159; Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 4ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1993, pp. 259-263.

16 Art. 953, CC.

La definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada, diferenciándose del acto interlocutorio o de mero trámite que, como su nombre lo indica, concierne al desarrollo del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

El acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma.

Los actos definitivos y los actos interlocutorios, provisionales o de mero trámite son siempre impugnables en sede administrativa¹⁷, mientras que sólo son impugnables en sede judicial los actos definitivos.

A veces, la Procuración del Tesoro de la Nación ha entendido que los actos preventivos como los traslados, no son susceptibles de impugnación¹⁸ y viceversa, se ha expedido admitiendo la impugnabilidad de actos de trámite, como la decisión que declara la cuestión de puro derecho¹⁹.

17 Los actos interlocutorios o de mero trámite son impugnables (arts. 84, 89 y 94, RLPA) no así las medidas preparatorias (art. 80, RLPA) que no revisten forma de acto administrativo por no producir efectos inmediatos. Ver LPA Mendoza, art. 174; LPA Neuquén, art. 184. En la doctrina comparada, ver Ortiz, Eduardo, "Materia y Objeto del contencioso-administrativo", *Rev. de Ciencias Jurídicas*, nº5, San José de Costa Rica, 1965, p. 89.

18 Presidencia de la Nación, 27/08/63, "Proyecto de decreto 5022/63, Morano Adolfo, J. E. s/recurso jerárquico", PTN, *Dictámenes*, 86:252.

19 Presidencia de la Nación, 08/08/66, "Compañía Italo Argentina de Electricidad s/ recurso jerárquico c/ resolución de la Dirección Nacional de Energía y Combustibles", PTN, *Dictámenes*, 98:184.

g. *¿Futuros o retroactivos?*

Los efectos jurídicos del acto son por lo común para el futuro. Pueden ser retroactivos, siempre que no lesionen derechos adquiridos, cuando se los emite en sustitución de otro revocado o cuando favorecieren al administrado²⁰.

h. *¿Lícitos o ilícitos?*

El acto administrativo ilícito no pierde su cualidad de tal. Los vicios jurídicos lo tornan ilegítimo, inválido, antijurídico, pero no por ello el acto deja de producir efectos jurídicos²¹. Puede tener un vicio impugnabile administrativa y judicialmente que engendre responsabilidad extracontractual del Estado por la producción de efectos antijurídicos, sin dejar de ser acto administrativo por esa circunstancia.

i. *¿Definitivos o finales?*

El acto administrativo definitivo resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada. Cuando es de trámite impide totalmente la continuación del reclamo interpuesto. Este último es asimilado a la decisión de fondo y se le confiere definitividad procesal, en tutela de la instancia judicial a la que tienen derecho los administrados. La decisión administrativa definitiva es de carácter final.

20 Art. 13, LNPA; art. 59, LPA del Neuquén; art. 60, LPA de La Pampa. En el derecho comparado, ampliar en Perrone Capano, Renato, *La retroattività degli atti amministrativi*, 2ª ed., Napoli, Eugenio Jovene, 1963.

21 Linares, Juan F., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, ob. cit, p. 209.

Decisión que causa estado es la que cierra la instancia administrativa por haber sido dictada por la más alta autoridad competente, una vez agotados todos los medios de impugnación establecidos en las normas que rigen el procedimiento administrativo. También suele llamársele resolución final, en cuanto se recaba de la Administración la última palabra y su ausencia no genera vía legal a la acción judicial sino que, por el contrario, provoca como consecuencia la inadmisión de la demanda.

La resolución administrativa, además de definitiva y denegatoria, debe presentar el carácter de irrevisable, irrecurrible e irreclamable y final dentro de las instancias administrativas.

Por lo dicho se exige entre otros requisitos, para la justiciabilidad del comportamiento administrativo, el obrar impugnable se traduzca en actos administrativos definitivos y que causen estado. Es decir, que de las múltiples formas jurídicas administrativas sólo son impugnables directamente los actos administrativos y de ellos únicamente los definitivos y que causen estado²².

22 En este sentido, señala Bocanegra Sierra que: "Los actos definitivos se pueden impugnar siempre, mientras que los actos de trámite, en principio, no admiten una impugnación autónoma, salvo que se trate de actos de trámite cualificados, esto es, que terminen directa o indirectamente el procedimiento o produzcan indefensión... La distinción entre actos que ponen fin a la vía administrativa o que causan estado y actos que no lo hacen, es relevante en cuanto a la posibilidad o no de interponer directamente recurso contencioso-administrativo contra los mismos...", Bocanegra Sierra, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, ob. cit., pp. 59-60. Ampliar en Álvarez Tabio, Fernando, *El proceso contencioso administrativo*, La Habana, Editorial Librería Martí, 1954, p. 339 y ss; Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es el contencioso?*, Buenos Aires, Abele-

II. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

El acto que causa estado es un acto que ha agotado las instancias administrativas.

La confusión entre “resolución definitiva” y “resolución que causa estado” ha sido frecuente; sin embargo, nuestro derecho positivo ha dado base para una adecuada distinción. En efecto, mientras la resolución que causa estado se opone a la resolución susceptible de recursos en vía administrativa, la resolución definitiva se opone al acto que, por ser de trámite, no resuelve el expediente o lo hace de manera provisional. En consecuencia, las resoluciones internas, provisionales, de mero trámite no son impugnables por carecer de definitividad y las resoluciones administrativas recurribles en esa sede tampoco son impugnables en sede judicial porque no son resoluciones que causen estado.

Lo mismo cabe decir de las resoluciones ministeriales que cierran la instancia administrativa. Aunque las leyes les confieren a esas resoluciones carácter de irrecurribles o definitivas a los efectos procesales administrativos, entendemos que tales leyes son inconstitucionales porque están cercenando una competencia constitucional indelegable que confiere al jefe de gabinete la administración general del país²³. Aun aquellas resoluciones ministeriales que atañen al régimen administrativo y económico de los respectivos departamentos

do-Perrot, 1965, pp. 231-232; Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, 3ª ed., Buenos Aires, Castellví, 1964, p. 126; Linares, Juan F., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, ob cit, pp. 416-417; Serrano Guirado, Enrique, “El recurso contencioso administrativo y el requisito de que la resolución cause estado”, *RAP*, nº 10, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1953, pp. 109-175.

23 Art. 100, inc. 1, CN.

ministeriales, están comprendidas dentro del marco de la revisión jerárquica del Poder Ejecutivo²⁴.

La exigencia legal de que la resolución cause estado es una carga procesal del recurrente administrado, que condice con el principio de que “sólo se puede llevar a la justicia aquello planteado en sede administrativa”²⁵.

Una decisión para ser impugnabile judicialmente debe ser definitiva y causar estado, por agotamiento de la vía administrativa. El carácter definitivo que causa estado es el único que habilita la impugnación judicial de las decisiones administrativas.

No debe ser un acto firme, que es consecuencia del consentimiento del mismo o de la caducidad de la acción por expiración del plazo. El carácter definitivo firme del acto excluye la impugnación judicial.

Además, por razones de retardo, omisión o silencio, las leyes han establecido el carácter de definitivas y que causan estado a ciertas resoluciones, por vía de la llamada denegación tácita, que es una creación técnica a favor del administrado contra la mora administrativa²⁶.

24 Ver art. 103 CN.

25 El mecanismo de la causación de estado o agotamiento de la instancia administrativa en el ámbito federal, puede consultarse en Linares, Juan F., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, ob. cit., pp. 417-426, y “La resolución definitiva que causa estado en el Código contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, *LL*, 39-990.

26 Cfr. LPA Chubut, art. 76; Buenos Aires, art. 79; CABA, art. 10; Catamarca, art. 118; Córdoba, art. 69; Corrientes, art. 112; Chaco, art. 57; La Pampa, art. 46; La Rioja, art. 161; Mendoza, art. 162; Neuquén, art. 162; Salta, art. 161.

III. ELEMENTOS

La existencia del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos elementos esenciales: competencia, objeto, voluntad y forma. Estos elementos deben concurrir simultáneamente conforme lo indique el ordenamiento jurídico¹, caso contrario se afecta la validez del acto.

Son requisitos accidentales, accesorios o eventuales del acto administrativo la condición, el modo y el término². Estos,

1 Ver LNPA, art. 7; LPA Mendoza, art. 29; LPA Salta, art. 26; LPA Neuquén, art. 39; CSJN, 30/06/41, "Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional", *Fallos*, 190:142 y *LL*, 23-251.

Por su parte, la Sala D de la CNCiv ha dicho que: "En todo acto administrativo hay ciertos elementos esenciales, de los cuales depende su validez y eficacia; ellos son: causa, objeto, finalidad, forma y moralidad", CNCiv, Sala D, 18/02/81, "Bianchi, Carlos A. c/ Municipalidad de la Capital", *JA*, 1982-I-356.

2 Ver Lucifredi, Roberto, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milano, Giuffré Editore, 1963; Urzúa Ramírez, Carlos F., *Requisitos del acto administrativo*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1971; Meseguer Yebra, Joaquín, *Las irregularidades no invalidantes de los actos administrativos*, Barcelona, Editorial Bosch, 2001.

aunque no afectan su existencia, sí hacen a su eficacia, al cuándo y al cómo de la producción de los efectos jurídicos del acto. La condición significa el hecho futuro e incierto del cual se hace depender la eficacia de un acto administrativo; el modo consiste en una carga impuesta a la persona a favor de la cual se dicta el acto administrativo; el término indica el día desde el cual debe tener eficacia el acto, o desde el cual la eficacia del acto debe cesar.

Los *elementos esenciales* del acto hacen a su existencia y validez. Pero para que el acto sea eficaz, es decir, para que tenga trascendencia jurídica, debe ser notificado. La *notificación hace, entonces, a la eficacia del acto administrativo*³.

En nuestro derecho, ampliar en Cabral, Julio, "El acto administrativo y sus elementos esenciales (ley 19.549)", *ED*, 42-847; Heredia, Horacio, "Los elementos del acto administrativo", *LL*, 1975-C-823; Caputi, María Claudia, "Las cláusulas accidentales del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit. p. 132. Esta última, en concordancia con lo expuesto, ha sostenido que: "El interés práctico que suscitan estas cláusulas radica en la aptitud que pueden tener para ampliar o limitar los efectos jurídicos del acto en el cual se han incorporado".

- 3 Al respecto, Hutchinson sostiene que: "Por su naturaleza jurídica, la notificación es un elemento que no forma parte del acto, sino que le sigue, es posterior a la perfección de él... La notificación es, por lo tanto, un acto nuevo, y su función es doble: a) constituye una condición jurídica para la eficacia de los actos administrativos no normativos; b) actúa como presupuesto para que transcurran los plazos de impugnación del acto notificado", Hutchinson, Tomás, *Ley nacional de procedimientos. Ley 19.549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, t. I, Buenos Aires, Astrea, 1985, pp. 228-229.

Por su parte, la Sala II de la CNFContAdm ha dicho que: "El acto administrativo de alcance particular carece de eficacia mientras no sea notificado al interesado, pero, en cambio, no carece de va-

III. ELEMENTOS

Son elementos de legitimidad los que se relacionan con el cumplimiento de las normas positivas atinentes al acto y son elementos de mérito los que se refieren al cumplimiento oportuno y conveniente de los fines del acto. Por esto, la validez del acto administrativo requiere no sólo del cumplimiento de la legitimidad, sino también de la oportunidad.

1. Competencia

La competencia es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Debe respetarse para no afectar la validez del acto⁴.

a. Concepto

La competencia es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente⁵.

lidez. Ello quiere decir que el acto existe y posee plena validez en el mundo jurídico y produce los efectos para los que ha sido dictado, aunque tales efectos no sean obligatorios para el interesado hasta tanto se le notifique el acto, lo cual constituye un acto distinto e independiente del primero", CNFContAdm, Sala II, 10/08/82, "Alburquerque, Adolfo A. c. Ministerio de Acción Social", *ED*, 102-312.

4 En tal sentido, Mata afirma que: "...la competencia es un requisito del acto administrativo, que precede a su creación y que no lo integra como componente, a diferencia de lo que acontece con los elementos objeto o forma", Mata, Ismael, "La competencia como requisito esencial del acto administrativo (desde la visión sistémica y económica)", en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., p. 27.

5 LPA de Mendoza, arts. 2 al 13; LPA del Neuquén, arts. 4 al 16; LPA de Chubut, arts. 4 al 16; LPA de La Pampa, arts. 13 al 21.

El concepto de competencia, propio del derecho público, es análogo al de capacidad, propio del derecho privado, pero no idéntico. Mientras que en el derecho privado la capacidad

Para Linares “el postulado de la permisión expresa, que sienta una regla de interpretación restrictiva de la competencia o sus órganos, no es sino un enunciado que sustenta una valoración jus-liberal que si bien vale todavía no lo es con el rigor propio del estado individualista, y que está sujeto a los procesos de hermenéutica jurídica. Sin embargo, la enunciación verdadera en esta materia es que no hay persona jurídica pública ni órganos, si una o más normas no lo establecen (principio de juridicidad); pero una vez creada dicha persona, ésta y sus órganos pueden hacer todo lo no prohibido dentro de sus respectivas competencias”. La razón fundamental de tal comprensión reside en que “el Código Civil se encarga de expresar el axioma ontológico de la libertad como regla de las personas ideales: ‘Las personas jurídicas pueden, para los fines de su institución, adquirir los derechos... y ejercer los actos que no les sean prohibidos...’ (art. 35). Es que, una vez constituida la persona ideal, queda determinada para ella una esfera de especialidad y capacidad, y dentro de ellas son aptas para hacer todo lo no prohibido, sea por estatuto, sea por las leyes”, Linares, Juan F., “Competencia administrativa y prohibiciones implícitas”, *RADA*, nº 8, Buenos Aires, 1975, p. 15 y ss. Ver también Bezzi, Osvaldo M., “La competencia del órgano administrativo”, en *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, pp. 24-29. En el derecho español, García de Enterría señala que: “... la competencia es ‘la medida de la potestad que corresponde a cada órgano’ siendo siempre una determinación normativa”, García de Enterría, Eduardo – Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 555. Por su parte, Meseguer Yebra apunta que: “En principio la competencia es siempre efecto de una declaración normativa, supone siempre un texto jurídico, no se determina por si misma, por lo que ningún acto administrativo puede realizar un acto válido en virtud de poderes que él mismo se haya dado. Si no existe una norma que respalde una determinada actividad administrativa, su ejercicio es ilegítimo (STS de 26 de enero de 1981)”, Meseguer Yebra, Joaquín, “La delegación de firma co-

III. ELEMENTOS

es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho público la competencia es la excepción y la incompetencia la norma⁶.

mo técnica de modulación competencial interorgánica: régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 25, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Diciembre 2004, p. 268. Ampliar en, Arnaz, Rafael, *De la competencia administrativa*, Madrid, Montecorvo, 1976, p. 21 y ss. En la jurisprudencia nacional, la Sala V de la CNFContAdm ha dicho que: “... en el orden jurídico administrativo la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales”, CNFContAdm, Sala V, 28/06/2000, “Pasa S.A. (incidente y otro) c/ Resol. 149/96 Enargas (Expte. 1701/95)”.

La Procuración del Tesoro de la Nación, por su parte, ha afirmado que: “... la competencia constituye la medida de las atribuciones del órgano, o sea el conjunto de facultades que éste puede ejercer...”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 23/01/00, “Expte. Nº. 023.523/00”, PTN, *Dictámenes*, 236:091.

Sobre el alcance y características del concepto de competencia, ver también, CNFContAdm, Sala IV, 05/06/2001, “Vick, Carlos Alberto c/ EN -Mº de RREE y Culto– Resol 3669 s/ empleo público”, *ED*, 198-531; CNFContAdm, Sala I, 19/11/2002, “Cooperativa de Prov. Serv. Telef. S.P. y C. Mariano Acosta c/ Resolución 242/99 - ENARGAS (Exp. 530/94)”;

CNFContAdm, Sala I, 20/04/2004, “Esuco SA y otro c/ Estado Nacional Mº de Economía y OSP s/ proceso de conocimiento”.

- 6 Marienhoff habla de la competencia de la Administración y de la capacidad del funcionario o empleado y del administrado. Señala que la competencia no sólo se refiere al órgano institución, sino también al órgano persona u órgano individuo, que la capacidad o incapacidad “natural” del agente público se rigen por la legislación civil y que el administrado y la persona individual del derecho privado constituyen un mismo y único sujeto que actúa en dos campos: el del derecho público y el del derecho privado, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, ob. cit., pp. 286-297.

b. Principios

La competencia es:

1) *Indelegable e improrrogable.* Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, avocación, sustitución, subrogación o suplencia previstos en la normativa pertinente.

La demora o el no ejercicio de la competencia constituyen faltas reprimibles, según su gravedad, con las sanciones previstas en el estatuto del empleado público u otras normas especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil, penal o política en que incurriera el agente.

La observancia de la competencia es indispensable para la actuación válida del órgano. La competencia condiciona la validez del acto⁷, pero no su condición propia de acto estatal o no estatal; es decir, puede haber actos estatales cumplidos con incompetencia.

En otros términos, la competencia se halla establecida en interés público y surge de una norma estatal, no de la voluntad de los administrados, ni del órgano-institución, ni del órgano-individuo. El órgano-institución no puede disponer de ella, sino que debe limitarse a su ejercicio, en los términos que la norma respectiva establezca⁸.

7 Cuando la Administración se atribuye competencias para las que no estaba legalmente habilitada, es decir que hay exceso de competencia, tal vicio determina la nulidad del acto administrativo, CNFContAdm, Sala I, 20/04/2004, “Esuco SA y otro c/ Estado Nacional Mº de Economía y OSP s/ proceso de conocimiento”.

8 Al respecto, la CSJN ha señalado que: “Sin duda, quien tiene poderes para realizar un cometido, debe contar con las facultades implícitas necesarias para llevar a buen término la misión referida.

III. ELEMENTOS

2) Expresa⁹. Porque debe emanar de la Constitución Nacional, los tratados sobre derechos humanos, la Constitución provincial, los tratados, las leyes y los reglamentos.

3) Irrenunciable. Es decir indeclinable¹⁰.

Mas predicar la presencia de poderes de dicha naturaleza es únicamente reconocer ciertas atribuciones que son imprescindibles para el ejercicio de las expresamente concedidas, que puedan considerarse adecuadas y compatibles con el diseño original de la Constitución, pero que no son sustantivas ni independiente de los poderes expresamente concedidos, sino auxiliares y subordinadas... La invocación de la denominada teoría de los poderes implícitos no puede justificar un desconocimiento de que el principio que sostiene el diseño institucional de la república es que ningún poder puede arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido expresamente conferidas...", CSJN, 19/08/99, "Fayt, Carlos Santiago c/Estado Nacional s/proceso de conocimiento", Fallos, 322:1609.

- 9 La Constitución Nacional en su art. 36 ha incorporado la protección del orden constitucional, del sistema democrático y del patrimonio público. Surge así la figura del *usurpador* que es aquel que se arroga el derecho a gobernar por la fuerza y en contra y con violación de la Constitución. El usurpador no tiene investidura alguna. El texto constitucional prevé para la usurpación de funciones, sanciones civiles y penales, y declara imprescriptibles todas las acciones que las impulsan o promueven. Esta cláusula constituye pues la forma normativa institucional de garantizar la vida democrática.
- 10 En su análisis del derecho español, señala Meseguer Yebra que: "Los principios de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa estrechamente conectados con la operación de distribución competencial, constituyen la base legal para proclamar la irrenunciabilidad o indisponibilidad de la competencia administrativa". Y añade: "la nota de la irrenunciabilidad es una traslación al campo administrativo, por vía de competencia, de la idea de "juez natural" que la Constitución consagra para la vía jurisdic-

c. Clases

El acto administrativo debe emanar de órgano competente, que ejerza las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.

1) Por la materia. Se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano. Según el carácter de la actividad, la materia puede ser *deliberativa*, *ejecutiva*, *consultiva* y de *control*. Impera también el principio de la especialidad según el cual los entes sólo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación. Como consecuencia de este principio, “todo órgano cuenta, además de las atribuidas de manera expresa por la ley, con las facultades necesarias para cumplir satisfactoriamente su cometido”¹¹.

Como casos jurisprudenciales de invalidez de actos administrativos por razón de incompetencia material pueden citarse “la declaración de caducidad de la venta de tierras fiscales dejando sin efecto por sí las transmisiones dominiales y mandando tomar razón de ello en el Registro de la

cional... Si no fuera así, la seguridad jurídica resultaría claramente menoscabada, salvo que se arbitrasen los mecanismos que aseguraran la debida tutela de los intereses particulares que, en una palabra, es lo que intentan hacer todos los ordenamientos actuales”, Meseguer Yebra, Joaquín, “La delegación de firma como técnica de modulación competencial interorgánica: régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 25 Zaragoza, Gobierno de Aragón, Diciembre 2004, pp. 266-267.

11 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 28/09/2000, “Expte. Nº 127.478/00”; PTN, *Dictámenes*, 234:645.

III. ELEMENTOS

Propiedad”¹²; o la “decisión con fuerza de verdad legal de controversias entre partes”¹³; o la “disposición de fondos sin autorización presupuestaria”¹⁴.

2) Por el territorio. Comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función. Se vincula con las divisiones o circunscripciones administrativas del territorio del Estado, dentro de las cuales los órganos administrativos deben ejercer sus atribuciones¹⁵. También se la denomina horizontal.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el derecho de la integración constituye un ordenamiento jurídico pleno que

12 CSJN, 30/06/41, “Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional”, *Fallos*, 190:142 y *LL*, 23-251; CSJN, 24/09/58, “De Sezé Román, María José c/ Gobierno de la Nación s/ nulidad de decreto”, *Fallos*, 241:384 y *LL*, 94-239.

13 CSJN, 19/09/60, “Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José (suc)”, *Fallos*, 247:646.

14 CSJN, 04/01/1869, “J. F. López c/ Provincia de Santa Fe s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 7:19; CSJN, año 1919, “Cordeiro Ernesto c/ Provincia de Santa Fe s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 127:133.

15 Cabe tener presente que en la actualidad “la acción administrativa se despliega igualmente más allá del Estado. Las relaciones interadministrativas internacionales se multiplican, se aglutinan en torno a los distintos sectores y tejen una densa red. Por ello es necesario tener en cuenta los rasgos del sistema, a este propósito. Por ejemplo, las autoridades de inspección y control del sector bancario y de los seguros colaboran con sus homologas de otros importantes países industrializados y establecen de común acuerdo sus propios estándares de control y los procedimientos para la adopción de acuerdos que el legislador sólo puede ‘ratificar’ *a posteriori*, Schmidt-Assmann, Eberhard, “Cuestiones Fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo”, en *Innovación y reforma del Derecho administrativo*, Sevilla, Sevilla, Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006, p. 27.

se exterioriza a través de diversas fuentes. En este orden, las decisiones de la Unión Europea no tienen naturaleza normativa pero son de cumplimiento obligado en todos sus elementos para sus destinatarios, sean un Estado miembro, una entidad jurídica determinada e incluso, ciertos individuos. Serían una especie de actos administrativos transnacionales¹⁶.

3) Por el tiempo. Comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función.

En principio, la competencia es permanente, porque el órgano puede ejercer en cualquier momento las atribuciones que le han sido conferidas. Sin embargo, en ciertos casos el órgano puede ejercer la atribución sólo por un lapso determinado. Se dice, entonces, que la competencia es temporaria¹⁷.

Tanto la competencia permanente como la temporaria están regularmente atribuidas a un órgano determinado.

4) Por el grado. El grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. El inferior en grado está subordinado al superior. La competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de

16 “Para el Derecho comunitario es el acto administrativo... expresión de la idea del efecto vinculante directo e inmediato del poder de la Comunidad. Precisamente a través de esta fórmula se abordan técnicamente los problemas que se plantean con aquellas medidas comunitarias que se dirigen a la vez a los Estados miembros y a los ciudadanos. Se comienza a desarrollar un ‘acto administrativo transnacional’ sobre la base del principio de reconocimiento como un elemento clave de la cooperación horizontal entre las Administraciones de los Estados miembros”, Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, ob. cit., p. 318.

17 La Constitución Nacional regula los casos de competencia temporal del Poder Ejecutivo en los arts. 76 y 99, incs. 3, 16 y 20.

III. ELEMENTOS

la ordenación jerárquica de la Administración. Siendo la competencia improrrogable no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponde al superior y viceversa.

Hay relación jerárquica entre superior e inferior cuando en la competencia del primero está comprendida la del segundo en razón del territorio y de la materia.

Los órganos superiores tienen poder jerárquico sobre todas las actividades de los órganos que de ellos dependan, tanto en razón de legitimidad como de oportunidad, a no ser que por norma legislativa o reglamentaria se haya otorgado al agente discrecionalidad o competencia técnica y, en este caso, en la medida establecida por dicha norma¹⁸.

El superior en ejercicio del poder jerárquico tiene las siguientes atribuciones:

- Emitir órdenes generales o particulares, instrucciones y circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior.

18 En tal sentido la Sala IV de la CNFContAdm, ha afirmado que: “Es sabido que la calificación de una competencia administrativa como estrictamente reglada o como —por el contrario—, estrictamente discrecional, rara vez puede tener carácter absoluto. Normalmente, el modo de habilitar el legislador a la administración para que adopte determinadas decisiones reviste una forma mixta, en la que pueden observarse regímenes preferentemente discrecionales o atribuciones preferentemente regladas”, CNFContAdm, Sala IV, 05/06/2001, “Vick, Carlos Alberto c/ EN –Mº de RREE y Culto– Resol 3669 s/ empleo público”, *ED*, 198-531. Sobre discrecionalidad ver Corvalán, Juan Gustavo, “Un nuevo enfoque sobre la discrecionalidad administrativa”, *RaP*, año XXX, nº 351, Buenos Aires, RaP, 2007, pp. 57-94; Gusmán, Alfredo, “El principio de legalidad y el acto administrativo discrecional”, *ED*, 170-1185.

ACTO ADMINISTRATIVO

- Dictar reglamentos internos a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites.
- Vigilar la acción del inferior, empleando todos los medios necesarios para ese fin, que no estén jurídicamente prohibidos.
- Ejercer la competencia disciplinaria.
- Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, de oficio o a petición del administrado.

Transferir competencias administrativas o su ejercicio.

- Resolver los conflictos de competencia, pecuniarios y de control¹⁹.
- Resolver las impugnaciones administrativas.

Por su parte compete a los órganos inferiores producir todas las actuaciones administrativas mandadas a ejecutar por el ordenamiento jurídico y por los órganos superiores jerárquicos. En el procedimiento administrativo, los órganos inferiores para resolver deben:

- Recibir los escritos y pruebas presentados por los interesados.
- Permitir el acceso de los interesados y sus representantes o letrados a las actuaciones administrativas, en cualquier estado en que se encuentren, salvo que fueran declaradas reservadas o secretas.
- Remitir al archivo expedientes por decisión expresa emanada del órgano superior competente, notificada al interesado y firme.

19 Ampliar sobre las relaciones interadministrativas e interorgánicas y los conflictos de competencia en Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, ob. cit., pp. 718-721.

III. ELEMENTOS

Todos los agentes públicos deben obediencia a sus superiores. Los órganos inferiores no pueden impugnar la actividad de sus superiores, salvo, entre otros casos, en defensa de un derecho propio.

Los órganos consultivos y los de control no están sujetos a subordinación en cuanto a sus atribuciones técnicas como tales, pero sí en los demás aspectos de su actividad.

El órgano subordinado tiene el deber de controlar la legitimidad de la orden que se le imparta, a fin de verificar si adolece de vicios jurídicos muy graves. Comprobada la concurrencia de tales vicios, el inferior queda eximido de la obediencia.

d. Transferencia

El ejercicio de las competencias administrativas se transfiere mediante: delegación, avocación, sustitución, subrogación y suplencia.

1) Delegación. Un órgano superior, siempre que esté legalmente autorizado, puede transferir el ejercicio de sus propias competencias a sus inferiores jerárquicos²⁰.

La delegación debe ser expresa y contener, en el mismo acto, una clara y concreta enunciación de las tareas, facultades y deberes que comprende la transferencia de competencia²¹.

20 Cfr. art. 3 LNPA. La jurisprudencia ha expresado que: "... la delegación de competencia es una decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquella le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de ella a un órgano inferior..." CNFContAdm, Sala I, 25/02/2000, "Musa José Osvaldo c/ Secretaría de Prensa y Difusión (Ex. Sec. Med. y Com. P.N.)".

21 "El artículo 3 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo determina la obligatoriedad de ejercicio de la competencia del ór-

Si el órgano inferior ejerce competencia propia del superior, el acto es anulable o susceptible de ratificación por parte de la autoridad competente²².

Si el acto es dictado por órgano incompetente pero *ad referendum* de la autoridad competente, será un mero acto preparatorio, sin efecto jurídico hasta que la autoridad competente se expida²³.

El acto de delegación tendrá eficacia jurídica desde su publicación en el Boletín Oficial cuando se trate de delegación general y desde su notificación si es particular.

gano administrativo, la que tiene carácter irrenunciable en atención al interés público que motiva su establecimiento, aún cuando tal principio cede cuando la delegación o sustitución estuviesen permitidas (conf. Dictámenes 168:303 y 238:327). En materia de interpretación de delegación de facultades debe primar un criterio restrictivo, atento que dicho instituto es de naturaleza excepcional dentro del orden jurídico. La ley admite, por excepción, que la competencia puede ejercerse por un órgano diferente de aquel que la tiene atribuida originariamente, mas condiciona tal posibilidad a la existencia de una norma autoritativa expresa...”, Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, 31/08/2001, “Expte. nº. 216/00”, PTN, *Dictámenes*, 238:327.

- 22 Finanzas, 23/06/56, “Observando resolución en la que se designa interventor de todos los organismos de la Dirección General de Servicios Sociales para bancarios”, PTN, *Dictámenes*, 57:274; Presidencia de la Nación, 19/06/59, “Reclamación administrativa del señor Félix Arnaiz”, PTN, *Dictámenes*, 69:251.
- 23 Cfr. CSJN, 22/02/22, “Mallet c/ Provincia de Mendoza”, JA, 8-8; CSJN, 24/10/14, “Gómez, Pedro A. c/ Provincia de Buenos Aires”, Fallos, 120:57; Presidencia de la Nación, 18/01/62, “Proyecto de decr. 26.263/61. Insístese en el cumplimiento de la res. JNG 2513/60 de la Junta Nacional de Granos”, PTN, *Dictámenes*, 80:71.

III. ELEMENTOS

El delegado es responsable por el ejercicio de la competencia transferida frente al ente público y a los administrados. Sus actos son impugnables ante el mismo órgano y ante el delegante.

El delegante puede, en cualquier tiempo, revocar total o parcialmente la delegación, debiendo disponer en forma expresa en el mismo acto si reasume el ejercicio de las atribuciones delegadas o las transfiere a otro órgano, sin perjuicio de la facultad de avocarse al conocimiento y decisión de un asunto concreto.

La revocación de la delegación surte efectos desde su notificación o publicación, según haya sido la delegación particular o general, respectivamente.

Son indelegables las atribuciones constitucionalmente conferidas al órgano en razón de la división de poderes.

2) Avocación²⁴. El órgano superior puede asumir el ejercicio de las competencias propias de sus órganos inferiores jerárquicos,

24 En cuanto a la avocación, en el orden de la realidad no es frecuente su aparición, dado que existen otros medios más directos de obtener el mismo resultado: basta a veces que el superior indique informalmente al inferior cuál es la solución que él considera adecuada, para que éste la adopte, con lo cual el superior obtiene la decisión deseada sin necesidad de la avocación. Por otra parte, dado que usualmente se reconoce al órgano superior la facultad de revisar —de oficio o a petición de las partes interesadas cuando éstas interponen los recursos pertinentes— el acto producido por el inferior y, eventualmente anularlo, revocarlo o modificarlo, se advierte que pierde importancia práctica la avocación, pues aunque el inferior no adopte la decisión querida por el superior, éste puede —mediante su atribución revisora— obtener el mismo resultado que si hubiera actuado directamente por avocación. Ver LNPA art. 3; LPA de Mendoza, art. 13; de Catamarca, arts. 12 y 102; de Córdoba, art. 51; de Corrientes, arts. 50 y 51; de La Rioja, art. 12; del Neuquén, art. 13; de Chubut, art. 4; de Salta, art. 12.

avocándose al conocimiento y a la decisión de cualquier cuestión concreta, salvo norma legal o reglamentaria en contrario.

El delegante puede también avocarse al conocimiento y a la decisión de cualquier asunto concreto que corresponda al delegado en virtud de la delegación general.

La avocación produce efectos desde su notificación.

3) Sustitución. El superior común a dos órganos puede disponer la transferencia de la competencia de uno a otro en procedimientos concretos, cuando las necesidades del servicio lo hagan conveniente, salvo que norma legal o reglamentaria lo prohíba. El acto de sustitución produce efectos desde su notificación.

La sustitución sólo procede cuando se permite la transferencia de competencias por avocación y delegación. Se aplican, supletoriamente a la sustitución, las reglas de la avocación y delegación.

4) Subrogación. En caso de excusación o recusación, la competencia se transfiere del órgano excusado o recusado al subrogante previsto por el ordenamiento jurídico. A falta de previsión, deberá ser designado por el superior jerárquico del órgano subrogado.

5) Suplencia. Las ausencias temporales o definitivas de agentes públicos deben ser cubiertas por el suplente previsto por el ordenamiento jurídico.

El suplente sustituye al titular para todo efecto legal, y ejerce las competencias del órgano con la plenitud de facultades y deberes que ellas contienen.

e. Conflictos

A veces, las normas que rigen la competencia son interpretadas en forma distinta por los encargados de aplicarlas; puede darse el caso, por ejemplo, de dos órganos que se con-

III. ELEMENTOS

sideran igualmente competentes o incompetentes para intervenir²⁵. De esta oposición de criterios surge el conflicto, la cuestión o la contienda de competencia.

Si dos o más órganos se consideran competentes, se dice que existe un *conflicto positivo*; si ninguno se considera competente se habla de *conflicto negativo*.

Salvo los casos en que los conflictos de competencia están sujetos a decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación²⁶, los mismos serán resueltos por:

- El presidente de la Nación, si fueran interministeriales.
- El jefe de gabinete, si fueran entre órganos centralizados y entidades descentralizadas o entre éstas.
- El ministro respectivo, si se plantearan entre órganos dependientes del mismo Ministerio.
- El órgano inmediato superior a los en conflicto, en los demás casos.

En los conflictos de competencia hay que observar el siguiente procedimiento:

- Cuando dos órganos se encuentran entendiendo en el mismo asunto, cualquiera de ellos, de oficio o a petición de parte, requerirá la inhibición al otro; si éste mantiene su competencia, elevará, sin más trámite, las actuaciones a quien deba resolver.
- Declarada la incompetencia, se remiten las actuaciones a quien se estime competente. Si este órgano las rehúsa, deberán someterse a la autoridad habilitada para resolver el conflicto.

25 Véase arts. 4° y 5°, LPA de Buenos Aires.

26 Art. 116, CN.

- Los conflictos de competencia se resolverán sin otra sustanciación que el dictamen jurídico del órgano consultivo correspondiente y, si fuera necesario, el dictamen técnico que el caso requiera.
- Resuelto el conflicto, las actuaciones serán remitidas a quien haya de continuar el procedimiento.

2. Objeto

El objeto comprende las materias que necesariamente forman parte del acto y sirven para individualizarlo (contenido natural), las cuestiones mandadas a contener por imperio de la ley (contenido implícito) y las cláusulas que la voluntad estatal pueda introducir adicionalmente en forma de condición, término y modo (contenido eventual)²⁷.

a. *Concepto*

El objeto del acto administrativo es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina. Tiene que ser cierto, claro, preciso y posible física y jurídicamente. El

27 Por ejemplo: en el acto de designación tiene que existir la incorporación de una persona a determinado cargo (contenido natural); generalmente, el orden normativo establece que toda designación tiene carácter provisorio y requiere confirmación dentro de cierto plazo, lo que está implícito en el acto, sin necesidad de formulación expresa (contenido implícito); finalmente, entre las cláusulas que constituyen el contenido eventual merecen citarse las llamadas cláusulas accesorias, vale decir, la condición, el modo y el término. Ver Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 11ª ed., Vol. I, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 426-430.

III. ELEMENTOS

acto debe decidir, certificar o registrar todas las cuestiones propuestas en el curso del procedimiento.

b. Requisitos

En cuanto a los requisitos, el objeto tiene que ser *lícito, cierto, preciso, posible y determinado*²⁸.

El objeto no debe ser prohibido por la normativa jurídica. La ilegitimidad del objeto puede resultar de la violación a la Constitución, a un tratado, a la ley, a un reglamento, circular, contrato, acto administrativo anterior estable²⁹ e incluso a la moral y las buenas costumbres³⁰. El acto inmoral es nulo y su vicio insanable³¹. La exigencia de que la validez de todo acto

28 La Sala I de la CNFContAdm ha señalado que: "... la ley de procedimiento administrativo establece que el objeto del acto debe ser cierto y, física y jurídicamente posible y decidir todas las cuestiones propuestas, constituyendo este aspecto de la disposición legal el deber administrativo correlativo del derecho acordado al administrado por el art. 1 inc. f, apartado 3º de la ley...", CNFContAdm, Sala I, 12/05/2000, "Consorcio de Prop. de la calle César Díaz 1975 C.F. c/ Resol. 945/97 ENRE (Reclamo N° 30637/95)".

Sobre la doctrina de la Procuración Nacional del Tesoro respecto del objeto del acto administrativo, ver Comité Federal de Radiodifusión, 10/04/2007, "Expte n° 552/04", PTN, *Dictámenes*, 261:026.

29 Así, la Sala I de la CNFContAdm, ha admitido la existencia de un palmario vicio en el objeto (art. 7º inc. c, LNPA) de un acto cuando "su contenido nada tiene que ver ni con el cumplimiento de los recaudos reglamentarios, ni con la realidad de los hechos", CNFContAdm, Sala I, 03/04/2007, "Rocca Liliana Isabel c/ E.N. – Mº de Economía s/empleo público".

30 Arts. 21 y 953, CC y arts. 19 y 36, CN.

31 CSJN, 24/11/37, "Empresa constructora F.H. Schmidt SA c/ Provincia de Mendoza s/ cobro de pesos", *Fallos*, 179:249; Secretaría

jurídico— sea de derecho privado, sea de derecho público— tenga una base ética, moral, constituye un verdadero principio general de derecho.

Además, el acto no debe ser contrario a la situación prevista por las normas jurídicas. Por ejemplo, para imponer a un agente público una sanción disciplinaria, debe darse el antecedente previsto en la ley para la aplicación de aquélla; y produciéndose el hecho tipificado, debe adjudicarse la consecuencia — en este caso la sanción— que surge de la norma y no otra.

Cuando se dice que el objeto debe ser cierto, preciso, determinado, determinable y posible se apunta a que se pueda precisar la disposición adoptada por la autoridad administrativa. Es decir que es necesario saber de qué especie de acto se trata, a qué personas o cosas afecta, en qué tiempo y lugar habrán de producirse los efectos queridos.

La precisión y certeza físico-jurídica del objeto deben ser “razonables y posibles de hecho”³².

Hay imposibilidad de hecho por falta o inexistencia de: 1) sustrato personal, como el nombramiento como agente estatal de una persona fallecida; 2) sustrato material, si la cosa a que se refiere el acto ha desaparecido y 3) sustrato jurídico, como

de Estado de Obras Públicas, 10/05/63, “Hormical Argentina E.N. interpone recurso jerárquico c/ la res. 1534/60, SEOP, por reconocimiento de gastos improductivos a raíz de la rescisión del contrato celebrado para la ejecución de un monumento (ley 14124, derogada por decreto ley 5604/55)”, PTN, *Dictámenes*, 85:103.

- 32 Presidencia de la Nación, 26/09/61, “Luis Falcone Empresa constructora SRL s/ intereses por mora en el pago de certificados de obras públicas”, PTN, *Dictámenes*, 78:362; SCJ Mendoza, 25/09/67, “Buschman Garat, Manuel W. c/ Provincia de Mendoza”, JA, 1968-I-765 y LL, 129-1069.

III. ELEMENTOS

la aplicación de una sanción disciplinaria que no prevé el ordenamiento jurídico. En este caso, la jurisprudencia ha considerado que el acto es nulo³³.

3. Voluntad

Forman la voluntad administrativa elementos subjetivos (intelectivos de los órganos-individuos) y objetivos (normativos procesales). Así, la voluntad del acto administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador. Por ello, los “vicios de la voluntad” pueden aparecer en la misma declaración, en el proceso de producción de dicha declaración y en la voluntad intelectual del funcionario que produjo la declaración³⁴.

a. *Voluntad expresa y voluntad tácita*

La voluntad puede ser expresa o tácita.

La voluntad es expresa cuando la conducta administrativa se exterioriza a través de la palabra oral o escrita, o por símbolos o signos.

33 CSJN, 06/12/61, “Magallanes Miguel Alberto s/ decr. 6666/57”, *Fallos*, 251:368 y *JA*, 1962-VI-556; CNFed Sala ContAdm, 19/04/66, “Pascali Carlos c/ Gobierno Nacional”, *JA*, 1966-IV-41; CSJN, 19/10/62, “Paz Carlos Alberto s/ decr. 6666/57”, *Fallos*, 254:88; CNFed Sala ContAdm, 27/06/63, “Colombo, Augusto L.”, *JA*, 1963-VI-72.

34 Cfr. y ampliar en Gallo de Pompone, Celia, “La voluntad en el acto administrativo”, en *Acto y Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 58 y ss; Fiorini, Bartolomé, “La voluntad de los agentes en los actos administrativos”, *LL*, 154-1069 y ss; Py, Pierre, *Le rôle de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux*, París, LGDJ, 1976.

La voluntad es tácita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico, es considerado acto administrativo³⁵.

La voluntad expresa es la regla. La voluntad tácita es la excepción. Nuestro ordenamiento jurídico en general prescribe que el silencio administrativo debe considerarse negativamente, es decir, que se ha denegado o desestimado la petición del administrado³⁶.

Silencio es presunción de voluntad y también sustitución de voluntad para no dejar desamparado al reclamante y posibilitarle el acceso a los recursos administrativos o judiciales pertinentes³⁷.

35 Por ejemplo, art. 46, LPA del Neuquén.

36 Denegación tácita, art. 10, LNPA. Ver también LPA de Mendoza, arts. 28 y 162.

En este sentido, ha sostenido la CSJN en el fallo "Aeroandina" que: "...el silencio de la Administración no vale como consentimiento tácito de los órganos estatales, ya que se trata de una conducta inapta para ser considerada como una manifestación positiva de voluntad pues, salvo disposición expresa del orden normativo, el silencio debe ser interpretado en sentido negativo (doctrina de *Fallos*: 321:1784)", CSJN, 04/04/2006, "Aeroandina S.A. y Fexis S.A. s/ apel resol. Comisión Nac. Defensa de la Compet", *Fallos*, 329:972; *LL*, 2006-D-41. En igual sentido, ver CNFContAdm, Sala I, 11/05/2000, "Banco de Previsión Social S.A. c/ Dir.Gral. Impositiva s/ DGI".

37 Garrido Falla, Fernando, "La llamada doctrina del silencio administrativo", *RAP*, nº 16, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1955, pp. 85-115. Ver también Garrido Falla, Fernando – Fernández Pastrana, José M^a, *Régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas (Un estudio de la Ley 30/92)*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 185-206; Aguado i Cudolà, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad*, Madrid, Marcial Pons, 2001; Gómez Puente, Marcos, *La inactividad de la administración*, 2^a ed., Navarra, Aranzadi, 2000.

III. ELEMENTOS

En tal sentido la inercia administrativa equivale, a los efectos procesales, a la denegación³⁸.

La doctrina del silencio de la Administración se aplica tanto en materia contencioso-administrativa como en las reclamaciones civiles³⁹.

La Administración tiene el deber de resolver en forma expresa y dentro de un plazo determinado. Por ello la legislación trata de paliar el retraso de la Administración, estableciendo el silencio como acto-ficción y su interpretación presuntamente denegatoria⁴⁰. Por el transcurso de un cierto plazo sin

38 Para la ley española 30/1992 “en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, los que hayan deducido la solicitud pueden entender estimadas sus solicitudes por silencio administrativo en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario (art. 43.2 LRJAP)”, Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho administrativo*, ob. cit., p. 428.

39 Cfr. art. 6º, CPCA de Mendoza; arts. 30 y 31, LNPA; art. 2º, ley 3952, de demandas contra la Nación.

40 Apunta Ernesto García-Trevijano Garnica analizando el régimen español en la materia, que “...el silencio negativo, frente a lo que acontece en el silencio positivo, tradicionalmente no ha sido concebido como productor de un verdadero acto (presunto) sino como una simple ficción legal por virtud de la cual el interesado puede acceder a la instancia siguiente (mediante la interposición de los recursos administrativos procedentes) y, finalmente ante los Tribunales competentes)”. Ello conlleva importantes consecuencias jurídicas pues, “no puede considerarse aplicable la doctrina del acto consentido, lo que significa que no podrá oponérsele al interesado el no haber recurrido la producción de efectos del silencio negativo como excusa para considerar firme lo que en realidad constituye una mera ficción y nunca un acto. Pueden consentirse los actos, pero no lo que cabría considerar como un “no-acto” (ficción legal)”. Es sobre esta premisa que el STC español en la sentencia

que la Administración resuelva, se presume que ha actuado. Nace así, paradójicamente, un acto derivado no de una acción,

nº188/2003, consideró vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva cuando el STJ de Galicia admitió la firmeza en vía administrativa de una serie de liquidaciones que fueran recurridas por el interesado sin que existiera resolución expresa de la administración sobre dichos recursos, lo que impidió la obtención de una resolución judicial sobre el fondo del asunto. En su comentario a la sentencia, señala este autor que “no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prima la actividad de la Administración colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver; lo que lleva a la Sentencia a su conclusión fundamental: la ley no obliga al ciudadano a recurrir un acto presunto y sí a la Administración a resolver, de forma expresa, el recurso presentado. La omisión de un pronunciamiento sobre el fondo de la sentencia recurrida del TSJ desvirtúa la finalidad de la institución del silencio administrativo, por cuanto transforma en una posición procesal de ventaja lo que es, en su origen, el incumplimiento de un deber de la Administración, como es el de dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos”, García-Trevijano Garnica, Ernesto, “¿Existe plazo para recurrir contra desestimaciones por silencio administrativo negativo?”, *RAP*, nº 163, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2004, pp. 161-163. Sobre esta cuestión ver asimismo Bolea Foradada, Juan Antonio, “El retraso de la administración y el silencio administrativo”, *RAP*, nº 51, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Setiembre/Diciembre 1966, pp. 303-318; García de Enterría, Eduardo, “Sobre el silencio administrativo y recurso contencioso”, *RAP*, nº 47, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1965, pp. 207-227 y “El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos”, *RAP*, nº 42, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Setiembre/Diciembre 1963, pp. 274-293; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, “Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios”, *RAP*, nº 53, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ma-

III. ELEMENTOS

sino de una omisión. Se trata de un acto presunto que por ficción legal le dice al administrado que no tiene razón⁴¹.

yo/Agosto 1967, pp. 277-302; Nieto, Alejandro, "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo", *RAP*, nº 37 Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1962, pp. 75-126; Ballbé, Manuel, "Naturaleza jurídica de los actos emanados en virtud de la doctrina del silencio administrativo", *Rev. General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, Reus, 1944, pp. 566 y ss.

- 41 La exposición de motivos de la ley española 30/1992 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, advierte en cuanto a la figura del silencio administrativo que: "La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo. Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra norma tradicional. No sería exacto. El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista". Ampliar sobre el silencio de la administración en el derecho español en Linde Paniagua, Enrique, *Procedimientos, actos y recursos administrativos: cuestiones prácticas*, 2ª ed. actualizada, Madrid, Colex, 2007, pp. 95-99. Sobre la reforma de la Ley 30/1992 y sus efectos respecto del silencio administrativo, ver Morillo-Ve-

Excepcionalmente, y siempre que la normativa así lo exprese, puede darse al silencio de la Administración alcance afirmativo⁴².

El deber de la Administración de dictar una resolución expresa y no acudir al procedimiento de la denegación por silencio puede exigirse a través del “amparo por mora de la Administración”⁴³.

La circunstancia de una denegación tácita por silencio administrativo en el plazo legal no impide a la Administración dictar una resolución, aunque con posterioridad al plazo del

larde Pérez, José I., “El silencio administrativo tras la reforma de 1999. Un cambio inadvertido y unas posibilidades inéditas”, *RAP*, nº 159, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Setiembre/Diciembre 2002, pp. 87-135.

- 42 En tal sentido, puede verse el art. 14 del decr. 1187/93 sobre Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales. El tercer párrafo de ese artículo señala: “La Comisión Nacional de Correos y Telégrafos deberá expedirse dentro de los DIEZ (10) días a contar de la fecha de presentación. Su silencio se considerará aceptación de la inscripción con todos sus efectos”.

En este supuesto, tal como señala Ernesto García-Trevijano Garnica “El silencio positivo... es productor de verdaderos actos presuntos, hasta el punto que la Administración no puede desconocer su contenido, sino como si se tratara de actos expresos, deberá actuar a través de las vías legalmente previstas en el caso que quisiera dejarlas sin efecto”, García-Trevijano Garnica, Ernesto, “¿Existe plazo para recurrir contra desestimaciones por silencio administrativo negativo?”, *RAP*, nº 163, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2004, p. 163. Ver asimismo, Martín Mateo, Ramón, “Silencio positivo y actividad autorizante”, *RAP*, nº 48, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Setiembre/Diciembre 1965, pp. 205-239.

- 43 Previsto por el art. 28, LNPA y arts. 3º y 15 de la ley de amparo (decr. ley 2589/75) de Mendoza.

III. ELEMENTOS

silencio, pues no ha decaído la competencia del órgano llamado a decidir o resolver.

Es por esta razón que no puede atribuirse firmeza al acto presunto, por cuanto un acto tardío emitido después del silencio, es igualmente impugnabile por la vía administrativa.

b. Preparación de la voluntad

El ordenamiento jurídico establece una serie de trámites, formalidades y procedimientos que deben cumplirse antes de emitir la voluntad administrativa. Tales actos previos manifiestan las reglas procesales de preparación de la voluntad pública. El incumplimiento de tal procedimiento vicia la voluntad administrativa.

La emisión de la voluntad administrativa se ajustará, según los casos, a los siguientes requisitos o elementos:

1) Finalidad. Los agentes públicos deben actuar cumpliendo el fin de la norma que otorga las atribuciones pertinentes⁴⁴.

Un acto está viciado de desviación de poder cuando el funcionario, sin estar jurídicamente autorizado, usa el poder de la ley con una finalidad distinta de la prevista por ella. Persigue una finalidad personal, beneficiar a un tercero o beneficiar a la propia Administración.

44 “El fin del acto administrativo debe enraizarse e integrarse con el fin último que la ley se propuso al otorgar la potestad en cuyo ejercicio aquél se dictó, y en tal sentido debe precisarse que el fin del acto es un presupuesto de legalidad. Es por ello que la desviación de poder se configura siempre que el órgano administrativo persiga con el acto que dicta, un fin distinto al señalado por el legislador”, CámFed Córdoba, Sala CivCom, 23/06/82, “Rivadeneira Juan C. c/ Universidad Nacional de Córdoba”, LL, 1983-A-256.

2) Razonabilidad. Los agentes públicos deben valorar de manera razonable las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el ordenamiento jurídico.

El acto administrativo es irracional y, por tanto, arbitrario, cuando el objeto es absurdo, contradictorio o desproporcionado⁴⁵.

Hay contradicción cuando el acto explica y fundamenta una solución en los considerandos y adopta la contraria en la parte resolutive, o cuando en su propio articulado enuncia proposiciones o decisiones antagónicas.

Hay falta de proporcionalidad cuando el funcionario actúa con la misma finalidad prevista por la ley, pero excediéndose en los medios empleados⁴⁶.

45 cfr. LNPA, art. 7 inc f).

La CSJN ha dicho que: “las medidas utilizadas por la autoridad pública deben ser proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador”, CSJN, 28/12/60, “Sindicato Argentino de Músicos c/ resolución Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/ amparo”, *Fallos*, 248:800.

En igual sentido, ver Presidencia de la Nación, 19/09/67, “Actuación 14.160/67”, PTN, *Dictámenes*, 102:226.

46 La Procuración del Tesoro de la Nación ha entendido que una decisión administrativa es irrazonable cuando falla en su fundamentación, o no guarda una proporción adecuada entre los medios empleados y el fin de las normas que se aplican. Ver, Ministerio de Justicia, 21/05/96, “Licitación para la elaboración del proyecto y construcción de establecimientos carcelarios, Expte. 99.618/95”, PTN, *Dictámenes*, 217:115.

Por su parte, la SCJ de Mendoza ha dicho que: “Donde no hay proporcionalidad tampoco hay razonabilidad”, SCJ Mendoza, 16/06/67, “Andrés, Félix y otro c/ Municipalidad de San Rafael”, *LL*, 129-833,

III. ELEMENTOS

La razonabilidad se caracteriza por implicar una motivación coherente con los principios generales del derecho, los propios del derecho administrativo y los fines que hubieran justificado el dictado de la normativa aplicable al caso⁴⁷.

Aparece la arbitrariedad como vicio de la voluntad cuando el funcionario o agente público prescinde de la sujeción a la ley o a la prueba, o razona falsamente, con lo cual el acto se funda en su sola voluntad y en su capricho personal.

Si el funcionario, al emitir el acto, no se atiene a los hechos acreditados en las actuaciones, se funda en pruebas inexistentes, desconoce las existentes, prescinde de toda fundamentación normativa, comete un total e inexcusable error de derecho, actúa arbitrariamente y el acto está viciado⁴⁸.

47 “La razonabilidad implica congruencia, proporción, adecuada relación de medio a fin, el exceso identifica lo irrazonable”, Sesín, Domingo Juan, *Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 298. Ver Marienhoff, Miguel S., “El exceso de punición como vicio del acto administrativo”, *LL*, 1989-E-969. Sobre la razonabilidad en la fijación de tarifas, ver Mairal, Hector A., “La determinación en la fijación de tarifas en la concesión de servicios públicos”, *RADA*, nº2, Buenos Aires, 1971, p. 53. En idénticos términos se pronunció asimismo la CNFContAdm, Sala I, 17/07/97, “Sandez, Marta Susana c/ Consejo Federal de Inversiones s/ Empleo Público”, considerando IV 3.

48 Cfr. arts. 7º, inc. b, y 14, inc. a, LNPA. Presidencia de la Nación, 12/06/62, “Proyecto de decreto 1541 (provisorio)”, PTN, *Dictámenes*, 81:228; Ministerio de Educación y Justicia, 12/09/63, “Expte 70196/62”, PTN, *Dictámenes*, 86:335; CSJN, 13/08/56, “Lombardi Eduardo Edmundo c/ Ferrocarriles del Estado s/ daños y perjuicios”, *Fallos*, 235:654 y CSJN, 26/11/52, “Becquerel Antonio María José c/ Gobierno de la Nación s/ nulidad de decreto”, *Fallos*, 224:488. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que: “la circunstancia de que la administración obra en ejercicio de fa-

El simple error de derecho no constituye arbitrariedad⁴⁹; tampoco constituye arbitrariedad la pobreza o superficialidad de argumentación jurídica que la motivación contenga.

Nuestros tribunales han interpretado que el requisito de razonabilidad surge expresamente del texto constitucional⁵⁰.

3) Debido proceso⁵¹. Antes de la emisión del acto deben cumplirse los procedimientos constitucionales, legales y los que

cultades discrecionales en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, puesto que es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dicha exigencia", CSJN, 30/06/77, "Industria Maderera Lanín SRL c/Est. Nac. y/o Minist. Agric. y Ganad. y/o Dir. Gral. Parques Nacionales s/daños y perjuicios", *Fallos*, 298:223. En igual sentido se pronunció la Cámara Apel en todos los fueros de Zapala, 01/03/2004, "Comas Iván A. c/ Instituto de Seguridad Social del Neuquén", *LL Patagonia*, Abril 2004, p. 237.

49 CSJN, 20/02/57, "Pérez Montenegro Delfín c/J.A. de Palma y otro", *Fallos*, 237:74.

50 Así, se ha dicho que: "Si bien hasta la reforma constitucional del '94 la garantía de razonabilidad surgió innominadamente de los arts. 28 y 33 CN, hoy se la extrae con toda evidencia del propio art. 43 CN. En efecto, la reforma constitucional al consagrar al amparo como acción adecuada para remover aquella actividad estatal que ostente arbitrariedad manifiesta reconoció, explícitamente, la hasta entonces implícita regla constitucional de razonabilidad", CNCiv, Sala F, 27/02/97, "Zucchiaretti, Hugo M. y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", *JA*, 1997-IV-516.

51 Art. 18 CN.

"Un defecto importante del procedimiento consiste en la negación de audiencia jurídica. Entiéndase por tal, 'el derecho de ser oído con ataque y defensa, y de oír lo que alegan los adversarios'... La audiencia jurídica es una parte irrenunciable de un

III. ELEMENTOS

resulten implícitos del ordenamiento jurídico⁵². Así, son necesarios el dictamen previo del servicio permanente de asesoramiento jurídico, cuando el acto pudiera lesionar derechos

procedimiento jurídicamente ordenado. Según los principios del Estado de Derecho, es preceptiva, al menos, cuando se trata de la sustracción o limitación de derechos y ventajas... Si se viola el derecho de audiencia jurídica... el acto administrativo resulta viciado”, Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, ob. cit., pp. 326-327.

Al respecto, la Sala I de la CNFContAdm ha sostenido que: “... la observancia del principio fundamental del derecho de defensa del administrado es esencial en todo trámite administrativo en que estén en juego derechos subjetivos...”, CNFContAdm, Sala I, 12/05/2000, “Gramajo Raúl Ambrosio c/ ISSB-Resol. 114/96”.

Sobre los principios que operan respecto del procedimiento administrativo, ver López Menudo, Francisco, “Los principios del procedimiento administrativo”, *RAP*, nº 129, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1992, en especial pp. 51-62.

- 52 Sobre el papel del debido proceso, Schmidt-Assmann, señala que: “el procedimiento administrativo actual no se centra exclusivamente en posibilitar el control posterior, ante una segunda instancia de las decisiones administrativas una vez adoptadas. Se trata, más bien de condicionar *a priori* el modo en que se toman las decisiones administrativas. Lo que se intenta es que la administración prepare con cuidado sus decisiones. Los destinatarios de las resoluciones o quienes han iniciado el procedimiento presentando una solicitud tienen la oportunidad de defender sus intereses eficazmente. Este segundo tipo de procedimiento se configura con elementos típicos como el derecho de audiencia y vista del expediente y el deber de asesoramiento e información de la Administración, pero también con deberes de colaboración de los interesados, por ejemplo, en el esclarecimiento de los hechos. Es un procedimiento *preventivo* y dirigido a la *garantía de los derechos*”, Schmidt-Assmann, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, ob. cit., p. 361.

subjetivos⁵³, el debido proceso o garantía de defensa, el informe contable, cuando el acto implique la disposición de fondos públicos.

Cuando no se da al administrado la oportunidad de exponer razones, de ofrecer y producir prueba, etc., el acto administrativo no se ajusta al requisito del debido proceso y por lo tanto está viciado en el elemento voluntad.

4) Ausencia de error, dolo, violencia y simulación. La voluntad administrativa debe ser libre y conscientemente emitida, sin que medie error, dolo, violencia y/o simulación.

El error existe cuando se emite un acto distinto del que se tenía voluntad de emitir: se quería hacer una cosa y se firmó

53 En este sentido, la Corte ha dicho que: “En la esfera de la seguridad parece propio que prime el secreto y el sigilo, mas en la del natural proceder administrativo es principio esencial, e insoslayable, de nuestro sistema republicano el de la publicidad de los actos, así como lo es la improcedencia e intrascendencia del levantamiento de cargos que afecten a la persona del empleado público sin el marco imprescindible de un sumario administrativo previo reglado, y la imposibilidad, también de nítida raigambre constitucional, de privar al imputado del no menos insoslayable ejercicio del derecho de defensa...”, CSJN, 05/08/84, “Oxley, César O.”, *Fallos*, 306:370.

En similar sentido, el Dr. Petracchi ha señalado que: “La necesidad del sumario administrativo para la segregación de un funcionario basada en su descalificación, responde a diversos motivos. Por un lado, satisface a un inequívoco derecho que asiste a aquél a conocer las faltas que se le reprochan, a alegar sobre ellas y a producir la prueba que se estime conducente. Son éstos, requerimientos de debido proceso adjetivo, que garantiza la Constitución Nacional, y que deben ser mantenidos en todo trance en el estado de derecho...”, voto en disidencia, CSJN, 24/09/91, “Molinas, Ricardo F. c/ Poder Ejecutivo Nacional”, *Fallos*, 314:1091.

III. ELEMENTOS

otra. Por ejemplo, un indulto que se refiere a una persona distinta de la que el gobernador de alguna provincia tuvo voluntad de indultar. De allí que el acto administrativo resulta nulo, de nulidad absoluta e insanable cuando la voluntad administrativa “resultare excluida por error esencial”⁵⁴.

El acto también puede estar viciado por dolo del administrado. Se requiere que el dolo sea previo a la emisión del acto administrativo y que haya sido determinante para la adopción de la decisión.

Además, el dolo puede ser del funcionario⁵⁵ e inclusive puede mediar connivencia dolosa del funcionario y el administrado, producto del soborno o cohecho.

La violencia física, psicológica o moral, que puede ser ejercida sobre el administrado o sobre el funcionario, también vicia el acto administrativo.

54 Art. 14, inc. a, LNPA.

55 “La reglas generales atinentes al ‘dolo’ vigentes en el derecho privado, en principio son también aplicables en la esfera del derecho público, pero con una excepción fundamental: en derecho administrativo no rige ni tiene imperio el precepto de derecho privado en cuyo mérito, para que el dolo sea causa de anulación del acto, es preciso que no haya habido dolo por ambas partes (Código Civil, art 932, inc. 4º). En derecho administrativo sería inconcebible semejante criterio: la sumisión de la Administración Pública a la legalidad y la circunstancia de que la actividad administrativa deba tender a satisfacer el interés público se oponen a ello. El Estado, en tanto se halle expedita la acción respectiva, siempre podrá acudir ante la justicia solicitando la nulidad de sus propios actos emitidos por dolo, sea éste de sus propios agentes o de los administrados, o de ambos a la vez. En esto existe, pues, una obvia diferencia entre las reglas del dolo vigentes en derecho privado y las que deben aceptarse en derecho administrativo”, Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, ob. cit., p. 514.

A su vez, la legislación no admite el acto simulado. La simulación produce la nulidad del acto⁵⁶. En la práctica la simulación aparece, generalmente, para desvirtuar alguna norma legal.

5) Autorización. Cuando la norma jurídica exige la autorización de otro órgano para el dictado de un acto, ella debe ser previa y no puede otorgarse después de haber sido emitido el acto.

La autorización es una forma de control preventivo; el acto emitido sin esa autorización previa, cuando ella es obligatoria se encuentra viciado. Es un acto nulo⁵⁷ y por lo tanto no es admisible su conformación mediante una autorización a posteriori. En la práctica es frecuente la solución por vía de ratificación⁵⁸.

6) Aprobación. Los actos sujetos a la aprobación de otro órgano no podrán ejecutarse mientras ésta no haya sido otorgada.

La aprobación se realiza sobre actos ya formados para permitir su ejecución y eficacia. El acto sujeto a aprobación no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos hasta que se dé la aprobación. Si el acto, a pesar de no haber sido aprobado, es ejecutado, también su ejecución está viciada.

Es declarativa, pues los efectos del acto aprobatorio se producen retroactivamente a la fecha del acto originario y no desde la fecha del acto de aprobación.

56 De acuerdo al art. 14, inc. a de la LNPA y al art. 956, del CC.

57 Secretaría de Estado de Guerra, 11/06/59, "Dirección General de Fabricaciones Militares. Adquisición por compra directa. Aprobación", PTN, *Dictámenes*, 69:221.

58 Presidencia de la Nación, 26/05/54, "Proyecto de decr. 7170/54. Reconocimiento honorarios", PTN, *Dictámenes*, 50:173.

III. ELEMENTOS

En el proceso de formación de la voluntad administrativa, la aprobación de un órgano superior respecto del acto emanado de otro inferior integra y completa aquélla, de modo tal que con la aprobación el acto alcanza su perfección y, por ende, su eficacia y ejecutoriedad⁵⁹.

7) Reglas técnicas. En ningún caso podrán emitirse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de la lógica. La conformidad del acto con las reglas técnicas es necesaria para su legitimidad.

8) Actos sujetos a control. Los actos de la administración financiera del sector público nacional, que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación, se encuentran sujetos a los sistemas de control, que comprenden las estructuras de control interno (Sindicatura General de la Nación y unidades de auditoría interna) y externo (Auditoría General de la Nación), que conllevan el régimen de responsabilidad asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión⁶⁰.

La Constitución nacional expresamente contempla que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos es una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión sobre los actos de la Administración Pública estarán sus-

59 CámFed Córdoba, Sala CivCom, 09/12/80, "Ostchega, Salomón E. y otros c/ Gobierno Nacional", *JA*, 1981-III-512; doctrina confirmada por la CSJN, 21/10/82, "Ostchega, Salomón E. y otros c/ Estado Nacional", *ED*, 104-518 y *LL*, 1983-C-58, con nota de Regodesebes, José Rafael, "Un fallo ejemplar frente a la actividad irrazonable del Poder Público".

60 Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

tentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, órgano de asistencia técnica del Congreso con autonomía funcional. La Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada⁶¹.

Por su parte, el Defensor del Pueblo, órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, tiene por misión defender y proteger los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución, los tratados y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, así como el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas⁶².

c. Voluntad de órgano colegiado.

Los actos administrativos, emanados de órgano colegiado, tienen que reunir, además de los requisitos comunes exigidos para la emisión de voluntad, aquellos específicos previstos por la norma⁶³.

61 Art. 85 CN.

62 Art. 86 CN. Ver también ley 24.284.

63 Nuestros tribunales han sostenido que: “la forma debe adecuarse a la índole particular de cada acto administrativo, cabe advertir que los actos que aquí se impugnan fueron dictados por órganos colegiados, cuya particular modalidad de funcionamiento impide la utilización de fórmulas rígidas para expresar las razones y antecedentes determinantes de la emisión del acto, o su equiparación a la forma de los actos que dictan los órganos unipersonales. En efecto, aquellos adoptan decisiones por mayoría, previa deliberación y votación, en la forma que establezcan las normas correspondientes. Por lo general, los acuerdos verbales de las autoridades

III. ELEMENTOS

En los órganos colegiados, la voluntad emana de un solo órgano-institución formado por varios órganos-individuos. Los actos de los órganos colegiados deben emitirse observando los principios de sesión, quórum y deliberación⁶⁴.

En general, las reglas⁶⁵ para la preparación y emisión de actos de órganos colegiados son:

- El presidente del órgano colegiado hará la convocatoria, comunicándola a los miembros con una antelación mínima, salvo caso de urgencia, indicando lugar, fecha, hora y puntos del orden del día.
- El orden del día lo fija el presidente. Los miembros tienen derecho a incluir otros puntos, pudiéndolo hacer en las condiciones que el reglamento del órgano colegiado lo indique.
- Queda válidamente constituido el órgano colegiado, aunque no se hubieran cumplido todos los requisitos de la convocatoria, siempre que se hallen formalmente reunidos todos los miembros y así lo resuelvan por unanimidad.

des se hacen constar en un acta, labrada por el secretario, quien, además, se ocupa de notificar las decisiones”, CSJN, 16/11/2004, “Dr. Caiella interpone recurso directo artículo 32 ley 24.521 c/ Resolución del H. Consejo Superior de la UNLP”, *Fallos*, 327:4943.

64 Vease, Carbonell Porras, Eloísa, *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 228 y ss.

65 Presentamos aquí, a modo de ejemplo, la forma de preparar la voluntad, conforme un procedimiento común. Sin embargo debemos tener en cuenta las reglas específicas para aquellos procedimientos de preparación y formación de la voluntad en los distintos órganos especiales.

ACTO ADMINISTRATIVO

- El quórum para la válida constitución del órgano colegiado es el de mayoría absoluta de sus componentes. Si no existe quórum, por lo común el órgano se constituirá en segunda convocatoria, siendo suficiente para ello la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, en número no inferior a tres.
- Las decisiones serán adoptadas por mayoría absoluta de los miembros presentes⁶⁶.
- No podrán ser objeto de decisión asuntos que no figuren en el orden del día, salvo resolución unánime.

66 Respecto del acto administrativo del Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata que dejó sin efecto un concurso docente respecto del cual el actor había sido recomendado por la Comisión Asesora, se consideró que las “deliberaciones, que quedan asentadas en las versiones taquigráficas de cada reunión del Consejo Académico, resultan suficientes... para cumplir con el requisito de la motivación, cuya supuesta falta fue el argumento principal en el que el actor basó su recurso. Cada consejero fundó, en la medida de su postura, la votación que creyó conveniente y ahí reside su libertad de opinión y votación como en todo órgano colegiado donde las decisiones se toman por mayorías. Asimismo, no se le puede inculcar a un consejero que tome una postura u otra, pues es facultad de ellos deliberar y votar según sus convicciones, del dictamen del procurador que la Corte hace suyo, CSJN, 31/10/2006, “González Lima, Guillermo Enrique c. Universidad Nacional de La Plata”, *Fallos*, 329:4577; *LL*, 2007-B-804; véase la nota al fallo de Ambrosino, Silvana, “La motivación del acto administrativo en un órgano colegiado”, *LL*, 2007-F-94. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Supremo español respecto del ejercicio de la discrecionalidad en un órgano colegiado “que emite una propuesta de nombramiento como expresión de una voluntad conjunta del mismo a través de un sistema de votaciones que reflejan un criterio mayoritario... sin que sea posible, ni necesaria, una mo-

III. ELEMENTOS

- Ninguna decisión podrá ser adoptada por el órgano colegiado sin haber sometido la cuestión a la deliberación de sus miembros, otorgándoseles razonable posibilidad de expresar su opinión.
- Los miembros pueden hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo fundan. Cuando voten en contra y hagan constar su oposición motivada quedan exentos de las responsabilidades que puedan derivarse de las decisiones del órgano colegiado.

d. Actos complejos

Son los que se forman por el concurso de voluntades de distintos órganos, a diferencia de los actos simples, que emanan de un solo órgano, sea individual o colegiado. Así, un decreto del Poder Ejecutivo, que se forma por el concurso de las voluntades del presidente de la Nación y del jefe de gabinete es un acto complejo⁶⁷.

Esas voluntades concurren a formar el acto complejo, que es un acto único.

Ahora bien, tales voluntades reunidas para crear el acto complejo pueden corresponder a órganos distintos sin relación jerárquica. Es el caso del acto complejo de nombramiento de jueces de los tribunales inferiores, al concurrir las voluntades

tividad necesaria y pormenorizada de cada uno de los componentes”, STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de noviembre de 1999, citada en Bacigalupo Saggese, Mariano, “En torno a la motivación de los actos discrecionales emanados de órganos colegiados”, *REDA*, n° 107, Madrid, Julio/Septiembre 2000, p. 417.

67 Art. 100, incs. 8, 12 y 13, CN.

del Poder Ejecutivo en la designación, del Poder Legislativo (Senado) en el acuerdo y del Poder Judicial (Consejo de la Magistratura) en la propuesta⁶⁸. Pero también puede surgir de distintos órganos con relación jerárquica. Es el supuesto del decreto del Poder Ejecutivo, donde el presidente tiene una voluntad preponderante y el ministro, una subordinada⁶⁹.

Pues bien, en principio, en los actos complejos el vicio de una de las voluntades concurrentes afecta al acto.

4. Forma

Para dar a conocer su voluntad la Administración debe respetar, de acuerdo lo manda el ordenamiento jurídico, el modo de su exteriorización. Así, la forma comprende el modo de instrumentación y la manera de darlo a conocer al administrado⁷⁰, su exteriorización.

La omisión o el incumplimiento parcial de las formalidades requeridas pueden afectar en distintos grados su validez, según la importancia de la transgresión. Las manifestaciones exteriores tendientes a hacer conocer el objeto del acto administrativo, sea definitivo o preparatorio, pueden instrumentarse de distinta manera⁷¹. Es decir que el acto administrativo

68 Art. 99, inc. 4, CN.

69 Art. 100, primer párrafo, CN.

70 Zelaya, Simón F., "Formas del acto administrativo", en *Acto y procedimiento administrativo*, ob. cit., p. 62 y ss.

71 Cfr. LNPA art 8; LPA Buenos Aires, art 104; Catamarca, art 28; Córdoba, art 94; Corrientes, arts. 113-115; La Pampa, art 45; Mendoza, arts. 41-48; Neuquén, art 47; Salta, arts. 37-45; Tucumán, art 43, inc 6. Señala Fiorini que: "La doctrina distingue diversas clases de formas del acto administrativo: escrita, verbal, simbólica, implícita y tácita.

III. ELEMENTOS

puede instrumentarse de forma escrita, oral o por medio de otros signos. En el acto tácito no hay instrumentación sino sólo ficción legal.

a. Escrita

Si bien no existen formas especiales genéricas para los actos administrativos —salvo los casos en que están previstas legalmente— parece indiscutible, como principio general, que

Todas son manifestaciones exteriores que tienden a hacer conocer el objeto del acto administrativo”, Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 1968, p. 337. Por su parte Sayagués-Laso ha afirmado que: “Si bien no existen formas especiales genéricas para los actos administrativos —salvo los casos en que están previstas expresamente en los textos—, parece indiscutible, como principio general que deben constar por escrito. Esta regla admite unas pocas excepciones que han de interpretarse restrictivamente”, Sayagués-Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Montevideo, Martín Bianchi Altuna, 1959, p. 549. Sobre el papel de la forma, la doctrina administrativa ha sostenido que: “...dentro del concepto de acto administrativo la forma tiene el fin de proteger las garantías del particular destinatario del acto, el que por otra parte, también es partícipe bajo pena de nulidad... de este proceso de formación de la voluntad administrativa”, Canosa, Armando, “El procedimiento como elemento del acto administrativo”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., p. 54. En el mismo sentido se ha pronunciado la CNFContAdm al afirmar que: “...las formas en el Derecho Administrativo, cumplen la función de garantía de los derechos de los administrados, como del orden, acierto, justicia y legalidad que deben existir en la actividad administrativa”, CNFContAdm, Sala I, 12/05/2000, “Gramajo Raúl Ambrosio c/ ISSB-Resol. 114/96”.

En el derecho comparado, ver Beladiez Rojo, Margarita, *Validez y eficacia de los actos jurídicos*, Madrid, Marcial Pons, 1994. pp. 97-156.

deben constar por escrito. Esta regla admite unas pocas excepciones que han de interpretarse restrictivamente.

Así, el acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito, y contendrá lugar y fecha de emisión, mención del órgano y entidad de quien emana, expresión clara y precisa del contenido de la voluntad administrativa e individualización y firma del agente interviniente⁷².

En los órganos colegiados se labrará un acta de cada sesión, que deberá contener: tiempo y lugar de sesión, indicación de las personas que hayan intervenido, determinación de los puntos principales de la deliberación y forma y resultado de la votación. En principio, el acta y los acuerdos se documentarán por separado, debiendo ser firmados por todos los miembros intervinientes.

Cuando haya de emitirse una serie de actos administrativos (actos plurales) de la misma naturaleza, éstos podrán redactarse en un único documento, especificándose las circunstancias personales y materiales que individualicen cada uno de los actos.

72 Sobre esta cuestión, reviste particular interés la denominada “delegación de firma”, receptada en el derecho español, mediante la cual los titulares de los órganos administrativos pueden, en materias de propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados por la ley 30/1992. La misma no altera la competencia del órgano delegante, al que le sigue perteneciendo la resolución y decisión sobre el fondo del asunto. Ver Meseguer Yebra, Joaquín, “La delegación de firma como técnica de modulación competencial interorgánica: régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 25, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Diciembre 2004, p. 268.

b. Oral

En algunos casos puede admitirse que el acto no se documente por escrito, sino que se lo exprese verbalmente⁷³. La admisibilidad de la forma verbal debe ser interpretada restrictivamente.

La manifestación oral de la autoridad es la excepción y ella sólo se explica en casos de urgencia o imposibilidad práctica de emplear la forma escrita; por ejemplo, la orden de disolución de un grupo de personas por motivos de seguridad pública. La manifestación oral puede tener también carácter solemne, como la toma del juramento, la declaración de clausura de una sesión de cuerpo colegiado, la proclamación de un funcionario elegido por un cuerpo para presidirlo, etcétera.

Por excepción, repetimos, se podrá prescindir de la forma escrita, cuando medie urgencia o imposibilidad de hecho; no obstante la constancia escrita del acto se hará a la brevedad posible.

c. Por signos

Las declaraciones administrativas también pueden expresarse mediante signos. Los signos que hayan de emplearse

73 “Cuando el asunto es simple, son una o pocas las personas a quienes el acto obliga, o la necesidad es apremiante o urgente, o el acto es de efectos instantáneos, puede emplearse la forma verbal”, Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, ob. cit., p. 317.

Al respecto, ver, CNFContAdm, Sala I, 13/03/01, “Mancilla, Oscar Eduardo c/ Estado Nacional (E.M.G.E.) s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.”.

varían de acuerdo a las circunstancias. Así encontramos señalizaciones acústicas (timbres, alarmas, pitadas), telegráficas, lumínicas (luces de tránsito vial, ferroviario, aéreo), por medio de banderas (signos de comunicación naval), carteles (signos de tránsito vial) y hasta por mímica (los signos que con el brazo o el cuerpo realizan los agentes de policía y de tránsito). Ahora bien, en todos los casos es condición ineludible que los signos sean convencionales.

d. Digital

La Administración puede expresar su voluntad a través de la firma digital o electrónica; así el documento digital constituye un modo de manifestar la voluntad administrativa cuando lleva inserta la firma electrónica⁷⁴, cuya conceptualización, alcance y condiciones de aplicabilidad se regulan en la ley 25.506 y su reglamentación (dec. 2628/2002 y sus modificatorios)⁷⁵.

74 En doctrina se ha definido a la firma digital como: "...un conjunto de datos que se adjunta a otro conjunto de datos (documento digital) utilizando un método, mecanismo tecnológico o procedimiento técnico que reúne las condiciones necesarias para el cumplimiento de las mismas funciones que se asignan a la firma manuscrita, permitiendo comprobar la autoría del documento y la integridad de su contenido...", Roca, Santiago, "El acto administrativo digital en el marco del nuevo procedimiento administrativo", en *Doctrina Pública Federal*, nº 1, Buenos Aires, RaP, 2003, p. 111.

75 Al respecto, ver la página web del Patronato de Liberados, en la que se expresa que: "cualquier modificación que un tercero pretendiese realizar sobre el documento... determinaría al guardarlo la pérdida de las firmas electrónicas que contiene...", lo cual tiende a garantizar la integridad y autoría del acto administrativo electrónico (www.plb.gba.gov.ar/gba/plb/aae/instructivo-AAE.pdf, acceso 14/04/2008).

III. ELEMENTOS

Así, el art. 2º de la ley prescribe que debe entenderse por firma digital “al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento de matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma. Los procedimientos de firma y verificación a ser utilizados para tales fines serán los denominados por la Autoridad de Aplicación en consonancia con estándares tecnológicos vigentes”.

Por su parte, el art. 5º establece que “firma electrónica” es el “conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada

Asimismo se ha sostenido que: “El propósito de la ley 25.506... ha sido reconocer efectos jurídicos a la firma digital, equiparándola con la firma manuscrita... se ha introducido en nuestro sistema jurídico una adecuación necesaria con el fin de reconocer ‘modos de firmar’, inicialmente no contemplados en las previsiones de nuestro Código Civil. Asimismo, incluye la figura del ‘documento digital’, siendo reconocido como instrumento cuando es firmado digitalmente. La firma digital se presenta, por lo tanto, como una herramienta tecnológica cuyo empleo tiene por finalidad brindar seguridad respecto de la autoría de un documento digital y respecto de la integridad de dicho documento, ofreciendo garantías de que el mismo no ha sido alterado. La finalidad de la firma digital no es ocultar o encriptar información, sino brindar seguridad en el intercambio electrónico de la información”, Grano, Horacio, *Comentarios al decreto 2628/2002 (Reglamentación de la firma digital)*, en www.colegioqpba.org.ar/Noticias, acceso 15/04/2008.

firma digital. En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez”.

El art. 6 de la ley 25.506 señala que el documento digital es *“la representación digital de actos o hechos”*, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo. Dicho documento satisface el requisito de escritura⁷⁶.

Puede entonces decirse que el acto administrativo es digital o electrónico cuando se manifiesta por medios técnicos electrónicos o informáticos⁷⁷.

76 En sentido concordante, el decr. 1023/01, que regula el Régimen de contrataciones de la Administración Nacional, dispone que: “Las contrataciones comprendidas en este régimen podrán realizarse en formato digital firmado digitalmente, utilizando los procedimientos de selección y las modalidades que correspondan... Deberá considerarse que los actos realizados en formato digital firmados digitalmente cumplen con los requisitos del art. 8º de la ley 19.549, su modificatoria y normas reglamentarias, en los términos establecidos en las disposiciones referentes al empleo de la firma digital en el Sector Público Nacional, las que se aplicarán, en el caso de las contrataciones incluidas en los arts. 4º y 5º de este régimen, aún a aquellos actos que produzcan efectos individuales en forma directa. Los documentos digitales firmados digitalmente tendrán el mismo valor legal que los documentos en soporte papel con firma manuscrita”, (art. 21, capítulo II. “Contrataciones Públicas Electrónicas”).

77 “Ahora bien, el uso de los medios electrónicos en la gestión en la gestión pública, implica sobrepasar los obstáculos que en dicho proceso aparecen, como son entre otros la indiferencia de los servidores públicos, la falta de una adecuada capacitación, las barreras culturales y económicas de las entidades públicas, los obstáculos jurídicos que se presentan en el proceso de inserción de nuevas tecnologías, y la socialización de las tecnologías entre otros puntos”, Ibáñez Parra, Oscar – Rincón Cárdenas, Erick, “El acto

III. ELEMENTOS

La ley prevé la utilización por el Estado Nacional de las tecnologías digitales, tanto en su ámbito interno como en relación con los administrados, de acuerdo con las condiciones que se fijen reglamentariamente en cada uno de sus poderes⁷⁸.

Agrega que, a los fines de su implementación, el Estado nacional promoverá el uso masivo de la firma digital para posibilitar el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a su progresiva “despapelización”.

administrativo electrónico y las nuevas tecnologías de la información”, *Revista Civilizar. Revista electrónica de difusión científica*, nº 7, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2007, www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/Acto_Administrativo_Electronico_Nuevas_Tecnologias_Informacion.htm, acceso 14/04/2008.

Sobre la implementación de la Administración electrónica ampliar en: Pitschas, Rainer, “El Derecho Administrativo de la Información. La regulación de la autodeterminación informativa y el gobierno electrónico”, en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Sevilla, Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006, en especial pp. 245-262; Martín Benítez, María Isabel, “Administración Pública y nuevas tecnologías: hacia la Administración Electrónica”, *Rev. Iberoamericana de Administración Pública*, nº 10, Madrid, INAP, Enero-Junio 2003, pp. 155-171. Para analizar las consecuencias prácticas de su aplicación en el derecho español ver Delgado Piqueras, Francisco, “Los registros administrativos, informáticos y telemáticos”; Fernández Salmerón, Manuel y Valero Torrijos, Julián “La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales”, ambos en *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 26, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2005, pp. 11-52 y 77-125 respectivamente.

78 Art. 47, ley 25.506.

Tal como puede apreciarse, se tiende a extender progresivamente el empleo de la firma digital. Así, de los considerandos de la normativa mencionada, surgen cuales han sido los propósitos que han inspirado la tendencia a receptarla

En este sentido, además de ir en forma gradual y creciente en procura de terminar con los “papeles” del Estado para mejorar y eficientizar su gestión⁷⁹, se está procurando otorgar seguridad jurídica a los administrados a través de los actos administrativos electrónicos a fin de garantizar la identificación de las personas que intervienen en su formación

Los procedimientos de firma y verificación deben ser determinados por la autoridad de aplicación⁸⁰.

5. Motivación

La motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto⁸¹.

El principio es la obligatoriedad de la motivación de los actos administrativos por parte de la Administración. La mo-

79 Véase en sentido concordante el art. 37 del decr. 2628/2002.

80 En nuestro caso, la Subsecretaría de la Gestión Pública en consonancia con los estándares tecnológicos internacionales vigentes (decrs. 1028/03 y 409/05). Por resol. 176/02 de la Jefatura de Gabinete de Ministros se habilita el Sistema de Tramitación Electrónica para la recepción, emisión y archivo de documentación en formato digital firmada digitalmente, el que funcionará en la mesa de entradas y despacho de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

81 En este sentido, la Sala II de la CNFContAdm ha dicho que: “La motivación es la expresión concreta de las razones fácticas y jurídicas en función de las cuales se ha emitido el acto”, CNFContAdm, Sala II, 10/10/2001, “Parodi Juan Carlos c/ UBA –Resol 3878/00”.

III. ELEMENTOS

tivación es una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad⁸². Desde el punto de vista del administrado traduce una exigencia fundada en una mayor protección de los derechos individuales, ya que de su cumplimiento depende que aquel pueda conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones que justifican el dictado del acto⁸³.

Sobre la motivación en la doctrina nacional, ver Lyall, Douglas H., "La motivación como elemento esencial del acto administrativo", *LL*, 1998-B-512. Ampliar en Tawil, Guido S. – Monti, Laura M., *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998. En el derecho español, señala Sebastián Lorente que: "la motivación... se identifica con una justificación o explicación suficiente del proceso lógico y jurídico que ha determinado una resolución administrativa. O dicho de otra forma, motivar un acto es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge", Sebastián Lorente, Jesús J., "El régimen jurídico de los actos y procedimientos administrativos en materia tributaria", *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº25, Diciembre 2004, Zaragoza, Gobierno de Aragón, p. 166.

- 82 En este sentido, la Corte Suprema ha dicho: "que requerir la motivación explícita como recaudo de validez del acto administrativo no puede calificarse como un rigorismo formal, ya que se trata de una exigencia que -por imperio legal- es establecida como elemental condición para la real vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, presupuesto ineludible del estado de derecho y del sistema republicano de gobierno", CSJN, 07/12/99, "Goldemberg, Carlos Alberto c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", disidencia de los Dres. Moline O'Connor y Carlos Fayt, *Fallos*, 322:3066. Esta doctrina ha sido reiterada por el Máximo Tribunal en CSJN, 16/11/2004, "Dr. Caieffa interpone recurso directo artículo 32 ley 24.521 c/ Resolución del H. Consejo Superior de la UNLP", *Fallos*, 327:4943.
- 83 Es por esta razón que se ha dicho que la motivación es una "herramienta de control": "En este sistema de perfección-ejecutoriedad del acto administrativo más allá de su validez o legitimidad

Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan considerandos⁸⁴. La constituyen, por tanto, los “presupuestos” o “razones” del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión⁸⁵.

(presumida), la motivación se inserta como un elemento sustancial porque permite evidenciar/controlar las ‘razones’ del poder...”, Descalzi, José P., “La motivación del acto administrativo”, *LL*, 2004-C-1379.

Por su parte, la Sala III de la CNFContAdm, ha señalado que: “Toda decisión administrativa que afecte los derechos de los particulares debe responder a una motivación suficiente y resultar de la derivación razonada de sus antecedentes de modo tal que se encuentren a resguardo las garantías constitucionales en juego, como lo son –entre otras– las tuteladas por los arts. 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional (Sala I, “Jugos del Sur S.A.”, 5/3/98 y Sala IV, “S.A.D.E.S.A.”, 7/5/96)”, CNFContAdm, Sala III, 26/04/2006, “Peralta Carlos Luis c/ E.N. –PJN- C/Magistratura –Resol. 122/04 (Ex 38/03) Concurso 93 s/ amparo ley 16.986”.

- 84 Rivalta, María, *La motivazione degli atti amministrativi*, Milano, Giuffrè Editore, 1960, p. 183 y ss.; De la Vallina Velarde, Juan, L., *La motivación del acto administrativo*, Madrid, Escuela de Administración Pública, 1967, pp. 23 y ss.

Al respecto, la Sala V de la CNFContAdm ha afirmado que: “...si bien la extensión de la motivación es una circunstancia condicionada por las características propias de cada caso, ella siempre debe concurrir al momento de ser emitido el acto, sin que sea dable aceptar su integración posterior”, CNFContAdm, Sala V, 01/12/2004, “Volkswagen Argentina S.A. (TF 12752-A) c/ DGA”.

- 85 En este sentido, la Sala V de la CNFContAdm ha dicho que: “... la correspondencia del acto concreto a su destino típico es una exigencia y una directiva deontológica que mide tanto la legitimidad como la conveniencia u oportunidad de la decisión”, CNFContAdm, Sala V, 17/04/2000, “Rodríguez Fuchs Carlos Alberto c/ M^º de Salud y Acción Social ISSB s/ proceso de conocimiento”. Tal como señala Zegarra Valdivia: “...la obligación de motivar un

III. ELEMENTOS

Hay falta de causa o motivo⁸⁶ en el acto administrativo cuando los hechos invocados como antecedentes que justificarían su emisión fuesen falsos o cuando el derecho invocado para ello tampoco existiere⁸⁷.

acto administrativo es en sí misma un límite al poder público, ya que se busca ceñirlo en su actuación no sólo respecto al principio de legalidad, sino a la necesidad de invocar y aplicar un criterio objetivamente atendible, por su razonabilidad y aproximación a lo que el ordenamiento jurídico ha prefigurado”, Zegarra Valdivia, Diego, “La motivación el acto administrativo en la Ley 27444, Nueva Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú”, *Rev. Iberoamericana de Administración Pública*, nº 10, Madrid, INAP, Enero-Junio 2003, p. 129.

- 86 Hay quienes sostienen que la causa debe diferenciarse de la motivación, “...la causa es el fundamento de hecho y derecho que inspira el dictado del acto, en tanto que motivación es la exteriorización de tales fundamentos”, Barraza, Javier Indalecio, “La causa como elemento del acto administrativo. Su diferencia con la motivación y con el motivo del acto”, *LL*, 2001-B-918. Ampliar en Coviello, Pedro José Jorge, “La causa y el objeto del acto administrativo”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit. pp. 33-49. En esta línea interpretativa, pueden citarse en la jurisprudencia, CNFContAdm, Sala III, 22/11/2000, “Nale Rodolfo José c/ EN s/ proceso de conocimiento”; CNFContAdm, Sala I, 16/07/2003, “Petroservice S.A. –T.F. nº 12.484-I c/ DGI”; CNFContAdm, Sala II, 08/11/2001, “Sindicato de obreros y empleados de acero Zapla c/ ANSSAL s/ proceso de conocimiento”; CNFContAdm, Sala I, 15/04/2003, “Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur SA) c/ Resol. 1034/97 –ENRE- 2791/2922/3056/96- 3137/3276/3367/97”.
- 87 En este sentido la Sala III de la CNFContAdm ha considerado viciada en su motivación, una resolución de la Secretaría de Energía que afirma que todo el consumo del alumbrado público se regía por una determinada tarifa, por cuanto no surgen del expediente administrativo los extremos fácticos o evidencias que sustenten dicha generalización, CNFContAdm, Sala III, 08/02/2001, “Edenor SA c/ Resolución 664/99 ENRE”, *LL*, 2001-F-104 y *LL*, 2002-E-384.

El acto administrativo, ya sea que su emisión corresponda a una actividad reglada o discrecional⁸⁸, debe siempre basarse en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de emitirse; de lo contrario, estaría viciado por falta de causa o motivo⁸⁹. La motivación del acto, es decir, las razones de hecho y de derecho que dan origen a su emisión, aclaran y facilitan

88 Nuestro Máximo Tribunal ha dicho que: “En cuanto a la motivación del acto, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Corte que indica que en el ámbito de las facultades discrecionales de la Administración es donde aquel requisito se hace más necesario y que no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de la motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo (Fallos: 324:1860)”, del dictamen del Procurador General que la Corte hace suyo, CSJN, 31/10/2006, “González Lima, Guillermo Enrique c. Universidad Nacional de La Plata”, *Fallos*, 329:4577.

89 La doctrina ha analizado la situación paradójica que se da cuando un acto está motivado y además su contenido es conforme a Derecho, pero sus auténticos fundamentos, es decir, aquellos a partir de los cuales se puede llegar a la conclusión de que es un acto materialmente correcto, no son los indicados en la motivación, sino que, o bien han sido aportados por la Administración o por un codemandado coadyuvante en el escrito de contestación a la demanda (o, irregularmente, en la fase de conclusiones), o bien los ha suscitado el Tribunal, al plantearse la revisión judicial de dicho acto. Cuestión ante la que se plantean dos alternativas igualmente problemáticas: o desestimar el recurso y dejar sin sanción un error en la motivación del acto, o bien anular un acto cuyo contenido se sabe que es legal, y otorgar así una victoria pírrica al demandante, puesto que la Administración puede (y, en determinados casos, debe) volver a dictar el acto, con el mismo contenido, una vez subsanado el vicio formal. Ver al respecto, Huergo Lora, Alejandro, “La motivación de los actos administrativos y la aportación de nuevos motivos en el proceso contencioso administrativo”,

III. ELEMENTOS

la recta interpretación de su sentido y alcance, por constituir un elemento esencial del mismo⁹⁰.

Por tratarse de una enunciación de los hechos que la Administración ha tomado en cuenta para la emisión de su voluntad, constituye un medio de prueba de la intencionalidad administrativa y una pauta para la interpretación del acto⁹¹.

La motivación es una exigencia del Estado de derecho; por ello es obligatoria, como principio, en todos los actos administrativos. En tal sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha reafirmado el criterio de que la necesidad de la motivación es inherente a la forma republicana de gobierno⁹².

RAP, n° 145, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1998, pp. 89-115.

- 90 CNCiv, Sala F, 25/08/81, "Perón Juan D., suc.", *JA*, 1982-IV-204. En congruencia con esta afirmación, el STJ del Chaco ha dicho que: "La causa o motivo constituye el elemento esencial del acto administrativo", STJ Chaco, 31/05/82, "Spasoevich Hnos. SRL c. Provincia del Chaco", *ED*, 102-565 y en igual sentido se han pronunciado, SCJ Buenos Aires, 01/06/82, "Fiscal de Estado c/ Provincia de Buenos Aires (Coadyuvante Asociación de Cooperativas Argentinas)", *ED*, 102-424 y *JA*, 1983-II-198. SCJ Mendoza, 16/05/84, "Aguilar, Jorge W. c. Municipalidad de Guaymallén", con nota de Miri Ferrari de Heras, Susana Elena, "La motivación en los actos administrativos discrecionales", *JA*, 1985-I-607.
- 91 CNFContAdm, 16/07/64, "Fretes Alberto R. c/ Gobierno Nacional", *LL*, 117-607.
- 92 Presidencia de la Nación, 03/03/66, "Bergel, Meny, doctor interpone recurso jerárquico c/ la res. 19/65 del Consejo Nacional de investigaciones científicas y técnicas", PTN, *Dictámenes*, 96:299; Presidencia de la Nación, 21/04/61, "Proyecto de decreto 19222/61 (provisorio)", PTN, *Dictámenes*, 77:71; Ministerio de Educación y Justicia, 12/02/63, "Recurso jerárquico c/ resolución comisión decreto ley 8124/57", PTN, *Dictámenes*, 84:154; Secretaría de Estado de Transporte, 19/10/67, "Permiso otorgado a Ex-

Si al reseñarse las circunstancias tenidas en miras para dictar un decreto del Poder Ejecutivo nacional ha quedado exteriorizada de una manera concreta y precisa la relación entre la causa y la medida adoptada, debe considerarse satisfecho el requisito de motivación de dicho acto⁹³.

Debe ser una auténtica y satisfactoria explicación de las razones de emisión del acto⁹⁴. No se trata de un mero escrípulo formalista, ni tampoco se admite una fabricación ad hoc de los motivos del acto. Ha dicho la jurisprudencia que "...con ello no se busca establecer formas por las formas mismas, sino preservar valores sustantivos y aparece como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad en la

preso Catamarca para transporte colectivo. Autorización para su transferencia a transportes automotores Chevallier incluyendo el fondo de comercio su revocación y reclamación para que se deje sin efecto dicha revocación", PTN, *Dictámenes*, 103:105.

- 93 Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. "Jugos del Sur", 08/07/96, Expte. N° 127.429-0/92, PTN, *Dictámenes*, 108:96.
- 94 Así, se ha considerado que "la mera invocación de razones de servicio y el pago de la indemnización fijada por la ley no dan cabal satisfacción al principio de razonabilidad que debe presidir el ejercicio de atribuciones de la ley respectiva... Si por razones de un mejor servicio se realizó el concurso que llevó al nombramiento de la actora, no se advierte el motivo para excluirla de la Administración a los pocos meses invocando razones de la misma índole, ya que si la fundamentación resulta válida con relación a la designación en el cargo, no podría admitirse igual conclusión con respecto a la baja dispuesta, en tanto no se acrediten las verdaderas razones que llevaron a la Administración a prescindir de la demandante", CSJN, 10/01/85, "Girardini de Brovelli, Marta S. c/ Provincia de Santa Fe", disidencia de los Dres. Belluscio y Bacqué, *Fallos*, 307:1858. En idéntico sentido ver, CNFContAdm, Sala I, 09/04/2002, "Carpineta de Burgos, Emilse E. c. M.S. y A.S.", *DJ*, 2002-2-1067.

III. ELEMENTOS

actuación de los órganos estatales y que desde el punto de vista del particular o administrado traduce una exigencia fundada en la idea de una mayor protección de los derechos individuales. De su cumplimiento depende que el administrado pueda ya conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones que justifiquen el dictado del acto”⁹⁵.

En principio, todo acto administrativo debe ser motivado. La falta de motivación implica no sólo vicio de forma, sino también, y principalmente, vicio de arbitrariedad, lo que hace pasible de anulación. De la motivación sólo puede prescindirse en los actos tácitos, pues en ellos no hay siquiera manifestación de voluntad.

También debe la motivación ser concomitante al acto, pero por excepción puede admitirse la motivación previa, si ella surge de informes y dictámenes que sean expresamente invocados o comunicados. Alguna jurisprudencia judicial y administrativa ha admitido la validez de la motivación *in aliunde* o “contextual”, que responde al principio de la unidad del expediente, y por la cual la fundamentación del acto administrativo se puede integrar con los informes y antecedentes de con fuerza de convicción que obren en las actuaciones administrativas⁹⁶. Si

95 CNCiv, 06/12/93, “Boaglio, Carlos J. A. c/ Municipalidad de Buenos Aires”, LL, 1994-A-152.

96 Y que constituyen su indudable antecedente (doctrina de la SCJ Buenos Aires, causas B. 48.976, “Fernández, Ofelia”, (19/06/84); B. 48.977, “Fernández, Olga”, (19/06/84); B. 48.209 “Solana”, (06/11/84); B. 48.211, “Jauand”, (06/11/84), en *Acuerdos y Sentencias*, 1984-I-210 y 1984-II-239 entre muchas otras). PTN, *Dictámenes*, 199:427, y 236:091. Otros pronunciamientos, por su parte, niegan validez a la remisión de los actos preparatorios del expediente (CámNac Penal Económico, Sala B, 08/05/2000, “EVT Cevitur S.R.L.”, LL, 2000-D-884).

bien se ha señalado que la admisión de la fundamentación integrativa, es factible en los casos en que no está prohibida por la normativa aplicable, es siempre excepcional y debe subordinarse al cumplimiento de una serie de recaudos: 1) que en el auto se transcriban los dictámenes o informes en que se funda, y si remite a varios actos preparatorios, la solución y los fundamentos esenciales de los mismos sean concordantes; 2) que los citados actos preparatorios reúnan los requisitos de legalidad aplicables; 3) que el interesado haya tenido acceso o haya sido notificado de los actos preparatorios, en forma previa o concomitante con éste⁹⁷.

97 “Supuesta la ausencia de una interdicción normativa expresa en la regulación administrativa aplicable, para reputar abastecido el requisito de adecuada motivación, en el caso de fundamentación integrativa estimo necesario que se hallen reunidos los siguientes recaudos, a saber: 1º) el acto resolutorio debe transcribir el texto íntegro o, en su defecto, hacer mérito en forma clara de los dictámenes o informes en que se funda; 2º) tales actos preparatorios deben, a su vez, reunir los requisitos de legalidad aplicables y, en particular, los inherentes a la motivación suficiente exigible al acto resolutorio pues, de lo contrario, la decisión no satisfaría la exigencia del art. 108 del decr. ley 7647/1970; 3º) si la resolución se remite a varios actos preparatorios sin detenerse a ponderar lo que cada uno de ellos aconseja, propicia o recomienda, entonces, para reputarla congruentemente motivada, la solución propiciada y los fundamentos esenciales de todos ellos deben ser concordantes y 4º) el interesado debe haber tenido acceso o ser notificado de los dictámenes o informes a los cuales se remite o habrá de remitirse al acto administrativo resolutorio, previa o juntamente con éste (arg. art. 62, dec. ley cit.). Sólo el cumplimiento de tales recaudos valida la actuación administrativa en orden a la exigencia de adecuada motivación”, SCJ Buenos Aires, 30/08/2006, “S., M. H. c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa”, causa B. 57.995, en www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/jurisprudencia/b57995_empleo_publico_1.doc, acceso, 07/04/2008.

III. ELEMENTOS

En virtud de lo expuesto, la motivación no puede consistir únicamente en la remisión a propuestas, dictámenes o resoluciones previas.

En ausencia de motivación previa o concomitante, el acto estará viciado por falta de motivación, pero este vicio puede excepcionalmente subsanarse por medio de una motivación ulterior, siempre que ella sea suficientemente razonada y desarrollada⁹⁸.

Serán motivados, con explicación de las razones de hecho y de derecho que los fundamentan, los actos que: decidan sobre derechos subjetivos, concursos, licitaciones y contrataciones directas, resuelvan peticiones, recursos y reclamaciones, se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órgano consultivo, deban serlo en virtud de otras disposiciones legales o reglamentarias y resulten del ejercicio de atribuciones discrecionales.

La motivación expresará sucintamente lo que resulte del expediente, las “razones” que inducen a emitir el acto, y si impusieren o declararen obligaciones para el administrado, el fundamento de derecho. En este orden, la motivación del acto administrativo se adecua a la índole particular de cada acto administrativo, sin que haya formalidades expresas para tenerla por cumplida⁹⁹.

98 Para la procuración del Tesoro de la Nación “si la cuestión resuelta estuviera arreglada a derecho y, por lo tanto, la omisión formal resulta salvable”, Administración Federal de Ingresos Públicos, 13/02/2001, “Expte. n° 12254-1216/00”, PTN, *Dictámenes*, 236:325.

99 La Corte Suprema ha señalado que: “... si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole de cada acto admi-

Si el acto impusiere o declarare obligaciones para el administrado, deberá indicar la norma general que le da sustento e individualizar su publicación. La regla, por tanto, es que la motivación no puede sanearse; la excepción, que el acto pueda ser tardíamente motivado, caso en el cual su vicio queda saneado.

6. Notificación

El acto que no ha sido notificado no produce efectos jurídicos inmediatos; carece de eficacia¹⁰⁰.

nistrativo, no cabe la admisión fórmulas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad o, en su caso, circunscribirla a la mención de citas legales, que contemplan sólo una potestad genérica no justificada en los actos concretos (conf. Fallos: 314:625)", del dictamen del Procurador General que la Corte hace suyo, CSJN, 14/06/2001, "Lema, Gustavo Atilio c/ Estado Nacional –Ministerio de Justicia de la Nación– s/ juicios de conocimiento en general", L.26.XXXIV, *Fallos*, 324:1860.

100 Art. 11, LNPA.

Ver Halperín, David Andrés – Gambier, Beltrán, *La notificación en el procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989; Núñez Ruiz, Manuel J., *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, 2ª ed., Madrid, Montecorvo, 1994; Andrés Pérez, María, *La notificación y publicación de los actos administrativos*, Barcelona, Bosch, 2006.

Por su parte, cierta doctrina ha sostenido que la notificación hace a la validez y no a la eficacia del acto administrativo. Así, se ha dicho que "...la notificación constituye un requisito de validez del acto administrativo, habida cuenta de que si, en rigor, el acto administrativo no es tal mientras no produce los efectos jurídicos que le son propios y éstos, no se generan sino después de la notificación, sin ésta no habría, entonces, acto administrativo en sentido técnico...", Comadira, Julio R., "Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo", *JA*, 1996-IV-750.

III. ELEMENTOS

La notificación no debe ser imprecisa ni ambigua, con el objeto de no violar la garantía que consagra expresamente la Constitución nacional¹⁰¹.

“El objetivo, el fin, la integración del acto administrativo, se logra, se concreta, se produce desde el momento en que el interesado a quien va dirigido toma conocimiento (que es el fin de la notificación). Es entonces cuando el acto administrativo adquiere eficacia, no antes ni después, y no desde la fecha de su emisión”¹⁰².

“La ejecución de un acto administrativo que no hubiese sido objeto de publicidad o comunicación, sería írrita, pues ello implicaría la violación de la Constitución nacional...”¹⁰³.

En este sentido, ha sostenido reiteradamente nuestro más Alto Tribunal que: “... el acto administrativo sólo puede producir sus efectos propios a partir de la notificación al interesado y que la falta de notificación dentro del término de vigencia de la ley no causa la anulación del acto en tanto no hace a su validez sino a su eficacia (Fallos: 298-172; 306-1670; 307-321, 349 y 1936; 308-848)... que ello no implicaba introducir una distinción irrazonable entre validez y eficacia del acto administrativo”, CSJN, 11/12/2001, “La Internacional Empresa de Transporte de Pasajeros c/ CNRT-resol. 675/98”, *Fallos*, 324:4289. Por su parte, la CNFContAdm en pleno, ha dicho que: “De acuerdo a la legislación aduanera, interrumpe el plazo de prescripción el simple dictado del acto administrativo constitutivo de la resolución condenatoria, sin que para ello se requiera notificación”, CNFContAdm en pleno 23/09/2003, “Hughes Tool SA c/ A.N.A. (TF 7380-A)”.

101 Art. 18, CN.

102 Cám 1ª CivComMin San Juan, 10/04/84, “Begueri Carlos A. c/ Municipalidad de Rawson”, *ED*, 110-183.

103 CNFCivCom, Sala III, 30/04/82, “Di Caro José F. c/ Empresa Nacional de Correos y Telégrafos”, *JA*, 1983-IV-455.

ACTO ADMINISTRATIVO

“Luego de notificados, los actos administrativos operan como verdaderos títulos de los derechos que ellos reconocen”¹⁰⁴.

Las notificaciones se podrán hacer indistintamente por alguno de los siguientes medios:

- acceso directo del interesado al expediente, dejando constancia expresa de ello;
- préstamo del expediente;
- recepción de copias;
- presentación espontánea del interesado de la que resulta estar en conocimiento fehaciente del acto respectivo;
- cédula;
- telegrama con aviso de entrega o carta documento;
- edictos;
- oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción;
- por los medios que indique la autoridad postal, a través de sus permisionarios.

En tal sentido “es forzoso señalar que tanto los procedimientos especiales como el general regulado en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo y su reglamentación, si bien contienen disposiciones que pueden diferir en la previsión de las formas y medios idóneos de notificación, se inspiran en el mismo elemental principio de relación de la Administración con los particulares: el anoticiamiento de éstos sobre los actos administrativos que los afectan tiene

104 CSJN, 05/12/83, “Hernández, María E. c/ Escuela Nacional de Bellas Artes Manuel Belgrano”, *ED*, 108-586; ver también CNFContAdm, Sala II, 10/08/82, “Albuquerque Adolfo A. c/ Ministerio de Acción Social”, *ED*, 102-312.

III. ELEMENTOS

un fin en sí mismo, debe ser en general íntegro e irrestrictivo; y a todo evento que genere dudas, la Administración debe dirigir su obrar hacia tal objeto, aunque sea informalmente, es decir, sin atarse a posturas de rígido y ritual reglamentarismo, pues sólo la notificación eficaz confiere efectos jurídicos plenos a los actos comunicados, siendo la consecuencia normativa inmediata, el inicio del cómputo de los plazos de impugnación”¹⁰⁵.

Es admisible la notificación verbal sólo cuando el acto válidamente no esté documentado por escrito. Además, si la voluntad administrativa se exteriorizara por señales o signos, su conocimiento o percepción importaría notificación.

El acto administrativo no notificado por impulso de la Administración puede llegar a ser eficaz mediante la invocación de sus efectos por parte del interesado.

Finalmente, señalamos que la notificación de un acto administrativo supone necesariamente el otorgamiento implícito —acto tácito— de la vista de las actuaciones en que dicho acto ha sido producido y de los dictámenes, informes, etc. que han dado lugar a él, sea que éstos coincidan con la decisión o sean contrarios a ella¹⁰⁶.

105 CNFContAdm, Sala II, 16/09/97, “Manghessi, Miguel A. c/ Policía Federal Argentina”, *SJDA*, 06/04/98, p. 52.; CNFContAdm, Sala II, 14/03/96, “Frigolomas SAGI y C y otro c. Estado Nacional (SENASA) s/ Varios”.

106 Ampliar en Velasco Caballero, Francisco, “Notificaciones administrativas: presunciones y ficciones”, *Rev. Justicia Administrativa*, nº16, Valladolid, Lex Nova, Julio 2002.

IV. LEGITIMIDAD, EJECUTIVIDAD Y ESTABILIDAD

Los actos administrativos se presumen legítimos, obligatorios y estables.

1. Presunción de legitimidad

Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente¹. La presunción de legitimidad importa una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción

1 “El acto administrativo, a diferencia de los actos jurídicos de las personas regidas por el derecho civil, goza de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria (art. 12); su regularidad está sometida a la satisfacción de requisitos distintos de los actos de particulares (arts. 7 y 8)...”, CNFContAdm, Sala IV, 16/11/2000, “Gamba Miguel Bautista c/ EN (Presidencia de la Nación) s/ empleo público”. Ampliar en nuestro trabajo, “La presunción de legitimidad”, en *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 81. Ver Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen II, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002, pp. 148-151.

de legalidad², de validez, de juridicidad o pretensión de legitimidad. El vocablo legitimidad no debe entenderse como sinónimo de “perfección”.

“Los actos administrativos, por serlo, tienen a su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio³; así sucede cuando se han desconocido o vulnerado principios de Derecho público o garantías individuales”⁴.

-
- 2 Como se ha señalado en la jurisprudencia, “...en un Estado de Derecho, el principio de legalidad o juridicidad preside todo el accionar de la administración, pues ésta se encuentra sometida al ordenamiento jurídico y debe limitar sus posibilidades de actuación a la ejecución de las normas”, Juzg. 1ª Instancia ContAdm de La Plata Nº1, 13/04/2007, “Blanco Méndez” Alejandro c/Dirección General de Cultura y Educación s/Pretensión de cesación de una vía de hecho administrativa”, *InfoJuba Contencioso*, nº 8, Mayo 2007. Este principio “opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: solo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima”, García de Enterría, Eduardo – Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Thomson Civitas – La Ley, 2006, p. 448.
 - 3 “...los actos administrativos firmes, que provienen de autoridad competente, llenan todos los requisitos de forma y se han expedido sin error grave de derecho, en uso regular de facultades regladas, no pueden, según la jurisprudencia de esta Corte, ser anulados por la autoridad que los dictó... La presunción de legalidad de los actos administrativos, que es garantía de seguridad y estabilidad, sólo cede cuando la decisión adolece de vicios formales o sustanciales o ha sido dictada sobre la base de presupuestos fácticos, manifiestamente irregulares, reconocidos o fehacientemente comprobados”, CSJN, 15/07/70, “Hochbaum, Salomón, Isaac”, *Fallos*, 277:205.
 - 4 CSJN, 19/02/76, “Gobierno de la Nación c/ Alou Hnos. por nulidad de contrato”, *Fallos*, 294:69; *ED*, 68-417. CNFContAdm,

IV. LEGITIMIDAD, EJECUTIVIDAD Y ESTABILIDAD

La presunción de legitimidad es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción.

En principio, el acto es regular y por tanto válido⁵, pues reúne todos sus requisitos; puede contener algunos vicios, pero a pesar de ello sigue siendo regular. Los actos pueden ser regulares o irregulares. Son regulares los actos administrativos válidos, los anulables o los nulos relativos. Son irregulares los actos administrativos inexistentes y los nulos o de nulidad absoluta⁶. Por lo tanto, descartamos dentro de la presunción de legitimidad los actos que no son regulares; es decir, los actos inexistentes y los nulos⁷.

Sala II, 30/03/2006, "ENRE –Resol. 452/02 c/ Edesur SA s/ contrato administrativo".

- 5 Como señala Alejandro Nieto: "La regla de que los actos administrativos se presumen válidos debe entenderse así: 'mientras un órgano competente para ello no declare lo contrario, los actos administrativos, cualesquiera que sean sus vicios de legalidad, son válidos y además, deben ser conservados siempre que sea posible', Nieto, Alejandro, "Prólogo al libro de Margarita Beladiez, Validez y eficacia de los actos administrativos", en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 603.
- 6 Los actos administrativos irregulares son aquellos que carecen de alguno de los requisitos externos de validez o que lucen errores manifiestamente graves que superan lo meramente opinable. Ver SCJ Buenos Aires, 10/03/81, "Roulier Gutiérrez de Manso, Ana A.", JA, 1982-I-103.
- 7 Ampliar en Dromi, Roberto, "La presunción de legitimidad", en *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra,

a. Fundamentos

Hay razones formales y sustanciales que fundamentan la presunción de legitimidad de los actos administrativos.

Las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos, fundamentan formalmente la presunción. Este argumento se impone indiscutidamente con la sanción de las leyes de procedimiento administrativo que regulan orgánicamente los procedimientos y requisitos del acto; es decir, el origen, la preparación y la emisión de la voluntad administrativa.

En el orden sustancial, sólo la ley es fuente de la presunción de legitimidad. En consecuencia, con la consagración normativa de la presunción de legitimidad se disipan todas las posibles dudas interpretativas. Además, la presunción de legitimidad de los actos administrativos deriva del principio de interpretación constitucional que consagra la presunción de validez de los actos estatales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hace reposar la presunción de legitimidad también en la ausencia de vicios graves y manifiestos o evidentes⁸.

1975, pp. 81 y ss.; Treves, Giuseppino, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Padua, 1936, pp. 50 y ss.

En idéntico sentido se ha pronunciado reiteradamente la CSJN, 30/06/41, "Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional", *Fallos*, 190:142 y *LL*, 23-251; 07/10/75, "Pustelnik, Carlos A. y otros s/ resolución del Intendente Municipal", *Fallos*, 293:133; 11/12/80, "Barraco Aguirre Rodolfo c. Universidad Nacional de Córdoba", *Fallos*, 302:1503; 20/08/96; "Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c. Banco de la Nación Argentina", *Fallos*, 319:1476.

8 CSJN, 07/10/75, "Pustelnik, Carlos A. y otros s/ resolución del intendente municipal", *Fallos*, 293:133. En efecto, la presunción de

b. Carácter

La presunción de legitimidad se caracteriza por ser relativa, provisoria, transitoria, calificada clásicamente como presunción “*iuris tantum*”, pues el interesado puede demostrar que el acto

legitimidad no cede si el acto administrativo es regular. En este orden, la Corte Suprema ha planteado que: “mal podría fundarse una decisión acerca de las regalías en los textos citados por la circular nº 5, por lo que ésta configura un acto viciado en su motivación, insusceptible de generar derechos. Igualmente objetable se presenta desde el punto de vista de la competencia del funcionario interviniente y la regularidad del procedimiento... Por lo tanto la circular nº 5/91 no es sustento idóneo para que la actora funde en ella derecho alguno, por carecer de requisitos esenciales...”, CSJN, 16/05/2000, “*Cadipsa SA c/ Estado Nacional y otro s/ nulidad de acto administrativo*”, *Fallos*, 323:1146. Por su parte, en su disidencia, el Dr. Boggiano sostuvo que: “El acto administrativo regular, aún cuando traiga aparejados vicios de ilegitimidad ostenta, empero, cierto grado de legalidad que lo hace estable y produce la presunción de su legitimidad. En consecuencia no le es dable a la administración pública revocarlo ante sí en razón de su ilegitimidad sino que debe demandarla judicialmente o revocar el acto por razones de oportunidad, mérito o conveniencia... Que, en el caso, la circular nº 5/91 no ostentó vicios manifiestos de gravedad jurídica suficiente para ser calificada como acto irregular. De las particulares circunstancias de la causa judicial se extraen elementos de juicio relevantes que conducen por el contrario, a la conclusión de que la circular nº 5... no estuvo viciada, en su origen, de ilegitimidad evidente”.

Asimismo, la Procuración del Tesoro de la Nación ha resuelto que: “...los vicios manifiestos que no requieren de una investigación de hecho para detectarlos provocan una nulidad igualmente manifiesta, categoría esta que cumple una función esencial para el mantenimiento del principio de legalidad y comporta una eficaz protección contra la ejecución de aquellos actos administrativos que portan vicios notorios, los que carecen de presunción de legiti-

viola el ordenamiento jurídico⁹. Por lo tanto, no es un valor absoluto, “*iuris et de iure*”, sino que es un “juicio hipotético”, que puede ser invertido acreditando que el acto tiene ilegitimidad.

dad, circunstancia determinante para que la Administración disponga su nulidad absoluta...”, Consejo Nacional del Menor y la Familia, 15/11/2000, “Expte n° 57.745/97”, PTN, *Dictámenes*, 235:446.

- 9 El valor relativo de la presunción de legitimidad ha sido reconocido por la propia jurisprudencia. Así, la Corte ha dicho que, tanto la decisión denegatoria de una patente como la posterior que la confirmó, “son actos administrativos que, como tales gozan de presunción de legitimidad (v. art. 12, ley 19.549), la cual debió ser desvirtuada por el actor que plantea judicialmente su nulidad”, de los fundamentos del dictamen de la Procuración General, que hizo suyo la Corte Suprema, CSJN, 03/05/2005, “Consejo Superior de Investigaciones Científicas c/ INPI s/ denegatoria de patente”, *Fallos*, 328:1076.

Por su parte, la Sala I de la CNFContAdm ha dicho: “Que la presunción de legalidad que todo acto administrativo otorga a una situación jurídica, no aparece como tal, cuando en el caso el imputado suscribió el acto de inspección ‘en disconformidad’, quedando a cargo de la Administración acreditar por medios coadyuvantes la materialidad de la omisión que se pretendía constatar, tal como, por ejemplo, la firma del pasajero en infracción, quien necesariamente debía encontrarse presente si el acta se celebró en el momento en que tuvo lugar el control migratorio...”, CNFContAdm, Sala I, 07/09/2004, “Malaysian Airline System Berhad c/ DNM-DISP 10858/01 (Expte. 207.607/99)”.

Concordantemente, se ha afirmado que: “La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo conforme el art. 12 de la ley 19.549, es una presunción legal, relativa, provisional, transitoria y calificada como presunción “*iuris tantum*” que puede desvirtuar el interesado demostrando que el acto controvierte el orden jurídico o simplemente invocando la nulidad en el caso de ser ésta manifiesta”, CNFContAdm, Sala V, 08/05/2000, “Chung Ing Ocean Co. Ltd. Argentina SA (T.F. 9653-A) c/ DGA”.

IV. LEGITIMIDAD, EJECUTIVIDAD Y ESTABILIDAD

Las consecuencias de admitir la presunción de legitimidad en forma amplia e ilimitada son graves, pues significan proteger la arbitrariedad administrativa, facilitar el exceso de poder y dificultar la efectiva vigencia de los derechos¹⁰.

La presunción de legitimidad atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga probatoria. El que impugna la legitimidad de un acto administrativo carga con la prueba de tal circunstancia. En cambio, ante los actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El carácter de presunción de legitimidad de los actos administrativos no tiene un valor absoluto, menos aún indiscutible. Por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente.

En la misma línea, la Procuración del Tesoro de la Nación, ha afirmado que la presunción de legitimidad del acto administrativo, es relativa. Al respecto ver, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 23/01/2001, "Expte nº 023.523/00", *Dictámenes*, 236:091.

- 10 En este sentido, la CSJN al considerar la nulidad del decreto 260/91 del PEN consideró que: "...la circunstancia de que la administración obra en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna pudo constituir un justificativo de su conducta arbitraria como tampoco de la omisión de los recaudos que para el dictado de todo acto administrativo exige la ley 19549. Es precisamente la legitimidad —constituida por la legalidad y la razonabilidad— con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias, sin que ello implique la violación del principio de división de los poderes que consagra la Constitución Nacional...", CSJN, 25/11/97, "Solá, Roberto y otros c/ Poder Ejecutivo", *Fallos*, 320:2509.

La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho no es absoluta, pudiendo ser desvirtuada por el interesado demostrando que el acto controvierte el orden jurídico¹¹ o es contrario a disposiciones emanadas de la autoridad y jurisdicción nacional¹².

c. Efectos

La presunción de legitimidad produce los siguientes efectos jurídicos:

1) No necesita declaración. La legitimidad de los actos administrativos no necesita ser declarada por la autoridad judicial o administrativa. El Estado no necesita declarar que su acti-

11 CNEspCivCom, Sala IV, 27/05/83, "Halfon, Lázaro A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", *ED*, 106-196.

12 CSJN, 18/02/88, "Comité Federal de Radiodifusión c/ Río Negro, Provincia de s/ nulidad de la ley provincial n° 2185", *Fallos*, 311:122; CSJN, 12/06/90, "Guillén, Daniel Esteban c/ Estado Nacional (M° de Defensa de la Nación) s/ demanda contencioso - administrativa", *Fallos*, 313:521.

En el derecho español, parte de la doctrina reafirma el mismo concepto: "El acto administrativo se presume legítimo en la medida que emana de una autoridad que lo es igualmente. Por tanto, cuando el propio aspecto externo del acto desmienta su procedencia de una autoridad legítima desaparece el soporte mismo de la presunción legal", García de Enterría, Eduardo – Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, ob. cit., p. 585.

Por su parte, el art. 57.1 de la Ley 30/1992 sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (RJAPyPAC) señala: "Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa".

IV. LEGITIMIDAD, EJECUTIVIDAD Y ESTABILIDAD

vidad es legítima. Tiene a su favor la presunción legal. Como consecuencia de esta presunción hay una igualación provisoria de los actos legítimos e ilegítimos, anulables y nulos que carecen de vicios graves y manifiestos, pues los actos viciados —salvo los inexistentes— gozan de una vigencia precaria, mientras no sean revocados o anulados.

2) Anulación sólo a petición de parte. La nulidad de los actos administrativos, a diferencia de los actos jurídicos privados, no puede declararla de oficio los jueces, salvo los casos de inexistencia, en los que, por otra parte, el acto no se presume legítimo.

3) Necesidad de alegar la ilegitimidad. Es la resultante de la impugnabilidad del acto administrativo. El administrado debe peticionar, invocar o alegar la ilegitimidad en el caso de que ésta exista. Debe cuestionarla por las vías procesales idóneas que la ley autoriza, en sede administrativa, con los recursos y reclamos administrativos o en sede judicial, con las acciones procesales administrativas.

4) Necesidad de probar la ilegitimidad¹³. La prueba de la ilegitimidad queda reducida a los actos anulables, no a los nulos de nulidad absoluta e insanable, que están excluidos de la

13 Debe probarse la ilegitimidad, salvo que la misma fuese evidente y manifiesta por una mera confrontación con el orden jurídico positivo o el hecho fuese notorio, pues no puede sentarse el principio de la duda a favor del Estado, sino el principio democrático del “in dubio pro libertate”, CFedCap Sala ContAdm, 28/11/66, “Renaud Roberto v. Instituto de Servicios Sociales Bancarios”, JA, 1967-I-205. Ver Méndez, Mariana y Peralta Mariscal, Leopoldo L., “La presunción de legitimidad del acto administrativo y la verificación de créditos en el proceso concursal”, ED, 187-1551.

Cfr. Agustín Gordillo: “Si bien algunos fallos y autores expresan que la presunción de legitimidad acarrea la necesidad simultánea

presunción de legitimidad. Entonces, si no se los presume legítimos, no hay por qué probar que realmente no lo son.

5) Ejecutoriedad administrativa. La presunción de legitimidad es presupuesto de la posibilidad administrativa de ejecutar el acto, pues el acto que se presume legítimo tiene obligatoriedad y exigibilidad.

A consecuencia de la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad del acto no está sujeta a suspensión por efecto de un recurso administrativo o una acción procesal administrativa, siempre que el acto sea anulable¹⁴. Si el acto es nulo, el recurso suspende la ejecución, entre otros motivos porque la nulidad prima facie hace decaer la presunción. Si carece de presunción de legitimidad también carece de ejecutoriedad, toda vez que aquélla es presupuesto de ésta.

de *alegaty probar* la ilegitimidad del acto, pensamos que esa doble consecuencia es inexacta. Por de pronto, parece evidente que la prueba —aún admitiendo esta orientación— sólo puede resultar necesaria cuando la ilegitimidad del acto dependa de situaciones de hecho que éste ha desconocido; en cambio, si la ilegitimidad surge de su mera confrontación con el orden jurídico positivo, parece infundado que ello deba de alguna manera probarse: es obvio a su respecto que la ilegitimidad sólo se *alega*, en primera instancia. Si el vicio es manifiesto, en verdad, debe ser suficiente con *pedirla*", *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III, ob. cit., Cap. V, p. 22.

- 14 El art. 12 de la LNPA, en su primera parte, establece que: "El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios (...) e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario". No obstante la LNPA admite la suspensión de la ejecución como regla general, dado que la fuerza ejecutoria declina en los casos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial", tal como surge de la

6) Instrumentalidad pública administrativa. Como resultado de la presunción de legitimidad hay que admitir que el instrumento probatorio de los actos administrativos es un instrumento público. Ello no implica la legitimidad del contenido mismo del acto. La plena fe se refiere a la instrumentalidad de un acto jurídico, no a los hechos que le sirven de base, circunstancia o contenido.

segunda parte del citado art. 12. Este principio de la suspensión del acto por vía de la impugnación está consagrado en leyes provinciales como la ley nº 2970 de Misiones, art. 36 y la ley nº 3909 de Mendoza, arts. 83 y 186. Ver asimismo Código Aduanero, arts. 1053 y 1058. Cfr. Linares, Juan F., “Efectos suspensivos de los recursos ante la Administración”, *LL*, 85-906 y ss.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación por su parte, al analizar una demanda interpuesta contra el Fisco Nacional en los términos del art. 23 de la Ley 19.549 (que no asigna efectos suspensivos a la misma) hace suyos los argumentos del Procurador General que afirma: “los actos definitivos emanados de la administración gozan de legitimidad y fuerza ejecutoria (cfr. art. 12, ley 19.549). Una correcta hermenéutica de este art. 12, sumado a las disposiciones del art. 23, obliga entonces a concluir que la mera interposición de la demanda no produce, per se y de modo automático, efectos suspensivos respecto de las resoluciones atacadas. Como ha sostenido V.E. en Fallos:310:2682, tal consecuencia no se compadecería con la presunción de legitimidad del acto administrativo, cuyo carácter general tan enfáticamente subraya la ley 19.549 (cons. 7º y 8º)”, del dictamen del Procurador General de la Nación, CSJN, 21/10/2003, “Fisco Nacional c/ Pemihual S.R.L. s/ejecución fiscal”, *Fallos*, 326:4240.

En aplicación de este principio, la Sala II de la CNFContAdm ha afirmado que: “... los actos de la Administración gozan de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, razón por la cual, en principio, ni los recursos administrativos, ni las acciones judiciales mediante los cuales se discute su validez suspenden su ejecución”, CNFContAdm, Sala II, 14/12/2000, “Segura Elsa Leonor (Inc. Med) c/ E.N. (Mº de Salud) Resol. 69/00 s/ empleo público”.

La instrumentalidad pública del acto certifica su otorgamiento (celebración, firma, fecha), pero no certifica su contenido dispositivo o enunciativo¹⁵.

Sin embargo, se ha sostenido que “la sola circunstancia de que un instrumento documente un acto administrativo que goza de presunción de legitimidad no importa otorgarle sin más a aquél la calidad de instrumento público”¹⁶.

7) Imposibilidad de revocar, modificar o sustituir. La presunción de legitimidad del acto administrativo hace que el mismo no pueda ser revocado¹⁷, modificado o sustituido en

15 Cfr. Código Civil, arts. 979 y 993.

Ampliar en Bielsa, Rafael, *Instrumento público emanado de funcionario y órgano del Estado*, JA, 1949-II-3 y ss. Ver asimismo la jurisprudencia de CSJN, 03/03/18, “Fisco Nacional c/ Alonso Pérez y Vignale Hermanos s/ cobro ejecutivo de pesos”, Fallos, 129:212; CSJN, 07/03/18, “Fisco Nacional c/ Estrella, Guillermo p/ cobro de pesos”, Fallos, 127:133; CámFed Paraná, 20/02/58, “Krause, Kurt Carlos”, JA, 1958-IV-285; CSJN, 1923, “Spósito, Natalio c/ Provincia de Mendoza s/ inconstitucionalidad de la ley de vinos”, Fallos, 138:348; CSJN, 31/12/23, “Zaburlín, Tomás c/ Provincia de Entre Ríos s/ devolución de sumas de dinero”, Fallos, 139:373. Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, 31/03/66, “Juicio ejecutivo o de apremio para el cobro de multas o cargos derivados del Reglamento de las Contrataciones del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 96:508.

16 SCJ Buenos Aires, 01/03/94, “Ibarra, Abel D. c/ Municipalidad de Escobar”, Expte. B.52.183, JA, 1994-III-99.

17 “...el acto administrativo regular aún cuando traiga aparejados vicios de ilegitimidad ostenta, empero, cierto grado de legalidad que lo hace estable y produce la presunción de su legitimidad. En consecuencia no le es dable a la administración pública revocarlo ante sí en razón de su ilegitimidad sino que debe demandarla judicialmente o revocar el acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia (Fallos 293:133)”, Voto en disidencia del Dr. Antonio

IV. LEGITIMIDAD, EJECUTIVIDAD Y ESTABILIDAD

sede administrativa una vez notificado, así como tampoco es factible suspender *sine die* sus efectos¹⁸.

d. Alcance

¿Cuál es la extensión de la presunción de legitimidad?

1) Subjetivo. Cuando hablamos del alcance subjetivo, nos referimos a todas aquellas personas a las cuales el acto afecta y no invocan su ilegitimidad. A ellas justamente les alcanza la presunción de legitimidad. Pero, el que alega la ilegitimidad queda exento de este alcance subjetivo.

2) Objetivo. Sólo los actos administrativos válidos y los anulables o nulos relativos se presumen legítimos. Los ac-

Boggiano, CSJN, 16/05/2000, “Cadipsa SA c/ Estado Nacional y otro s/ nulidad de acto administrativo”, *Fallos*, 323:1146.

- 18 CNFContAdm, Sala I, 07/03/95, “Vizcarra, Enrique A. y otros c/ Estado Nacional-Ministerio de Defensa”, *SJDA*, Buenos Aires, La Ley, 06/12/95, p. 15.

Por su parte, la Sala III del mismo Tribunal ha dicho que: “... mientras los jueces no pueden volver sobre lo que está juzgado sino cuando la ley autoriza excepcionalmente el recurso de revisión, sí puede el poder administrador volver sobre lo decidido cuando, sin perjuicio de los derechos de los particulares, trata de corregir sus propios errores... Ello no obstante, se ha sostenido que el acto administrativo regular, aún cuando traiga aparejados vicios de ilegitimidad, ostenta cierto grado de legitimidad que lo hace estable y produce la presunción de su legitimidad, por lo que, no le es dable a la Administración revocarlo por sí y ante sí en razón de su ilegitimidad, sino que debe demandarla judicialmente o revocar el acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia...”, CNFContAdm, Sala III, 04/10/2005, “Construcciones Integradas Caenco S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos en liquidación s/ daños y perjuicios”.

tos administrativos inexistentes o los nulos absolutamente no se presumen legítimos.

e. Ausencia de presunción de legitimidad

Las razones jurídicas por las que los actos absolutamente nulos no se presumen legítimos son las siguientes:

1) Por inobservancia del orden institucional y el sistema democrático. Los actos, por expresa disposición constitucional, que interrumpan la observancia de la Constitución serán absoluta e insanablemente nulos, de allí que no se los presuma legítimos¹⁹.

2) Por arbitrariedad o ilegalidad manifiesta. La Constitución dispone que procede la acción de amparo cuando el acto es arbitrario o de ilegalidad manifiesta, por lo cual a ese acto no se lo puede presumir legítimo²⁰. En el mismo sentido, se admite la acción de amparo contra todo acto administrativo “que, en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional”²¹.

19 Ver art. 36, CN.

20 Ver art. 43, CN.

21 Ley nº 16.986, art. 1. Vanossi, Jorge R., “El amparo como instrumento de control de la Administración pública”, *LL*, 1984-D-360 y ss; Ekmekdjian, Miguel Ángel, “La acción de amparo como instrumento de control de los actos de los poderes públicos”, *LL*, 1983-A-511 y ss. y “De nuevo sobre el control judicial de los actos de poder”, *LL*, 1983-C-199; Bianchi, Alberto, “La acción de amparo y los límites de la potestad revocatoria de la Administración pública”, *ED*, 108-592.

3) Por vicio esencial en los requisitos. El acto administrativo es nulo, de nulidad insanable, cuando se encuentra afectado en algunos de sus requisitos.

Evidentemente, el acto nulo absoluto o inexistente no es un acto regular y, en consecuencia, no se lo puede presumir legítimo²². El acto nulo absoluto o inexistente es un acto irregular; no goza de presunción de legitimidad; no tiene estabilidad.

Cuando se viola alguno de sus elementos, quiere decir que el acto no tiene regularidad, porque precisamente la regularidad atañe a la vigencia de los elementos del acto. Si los elementos están esencialmente viciados, el acto no es regular; si no es regular, no se lo presume legítimo. Si el acto no se presume legítimo, los efectos de los recursos deben ser suspensivos.

4) Por el principio lógico de no contradicción. Excluir el carácter de presunción de legitimidad de los actos absolutamente nulos, responde al principio lógico de no contradicción; lo contrario significaría presumir legítimo lo manifiestamente ilegítimo.

La nulidad absoluta excluye la legitimidad por lógica inmanente al ordenamiento jurídico. Es insalvablemente contradictorio afirmar que un acto deba o no presumirse legítimo, si la persona que se enfrenta con él advierte inmediatamente que no es legítimo. La presunción de legitimidad nunca puede amparar al acto administrativo gravemente viciado, por la in-

22 Si bien el art. 12 de la LNPA dice que “El acto administrativo goza de presunción de legitimidad...”, el art. 14 considera como “...nulo, de nulidad absoluta e insanable...” aquellos en que se viola alguno de sus elementos.

excusable razón de que es imposible presumir que cierto acto es lo que manifiestamente no es.

5) Por analogía con el Código Civil. Por analogía con los actos jurídicos privados, en que la presunción de validez sólo alcanza a los actos de vicios no manifiestos, es decir anulables, “los actos anulables se reputan válidos mientras no sean anulados”. El vicio manifiesto destruye precisamente la presunción de legitimidad²³.

6) Por la jurisprudencia. La Corte Suprema de Justicia ha entendido, con un criterio restrictivo semejante al del Código Civil, que la presunción de legitimidad sólo favorece a los actos válidos y a los actos anulables, no así a los nulos absolutos²⁴. Tanto la Administración como la justicia han admitido la no exigibilidad de actos nulos absolutamente, con vicio “evidente”, “patente”, “manifiesto”²⁵.

23 Arts. 1038 y 1046, CC.

Spota, Alberto G., “Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos. Aplicación del Código Civil”, *JA*, 75-918; Tristán Bosch, Jorge, “La extinción de los actos administrativos en la jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional de Justicia”, *Rev. Argentina de Estudios Políticos*, Buenos Aires, Marzo 1946, p. 192 y ss.

24 CSJN, 30/06/41, “Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional, Fallos, 190:142.

25 Al respecto, ver CSJN, 07/10/75, “Pustelnik, Carlos y otro s/ resolución del intendente municipal”, *Fallos*, 293:133; Secretaría de Estado de Obras Públicas, 30/12/64, “V. Orioli s/ fijación fecha de terminación de la obra y liquidación de gastos improductivos”, PTN, *Dictámenes*, 91:364; CSJN, 16/02/62, “Acuña Hnos. SRL y Cía c/ Provincia de Santiago del Estero”, *Fallos*, 252:39, *ED*, 20-393.

2. Ejecutividad

Es la obligatoriedad²⁶, el derecho a la exigibilidad y el deber de cumplimiento del acto a partir de su notificación. Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que atañen a la existencia del acto.

Todo acto administrativo regular tiene el carácter ejecutivo, con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede deberse a la decisión adoptada por la misma Administración, o a la suspensión dispuesta por órgano jurisdiccional.

Ejecutividad es sinónimo, entonces, de eficacia del acto. Es la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que una vez perfeccionados producen todos sus efectos, sin que se difiera su cumplimiento.

26 La obligatoriedad es una característica insoslayable del acto administrativo que asegura a la autoridad la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de los intereses que tutela la Administración. Todo acto administrativo regular tiene la propiedad de ser esencialmente ejecutivo, es una cualidad genérica inseparable del acto, con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender ya de la decisión adoptada por la misma Administración, ya de la suspensión dispuesta por órgano jurisdiccional. Cfr. Dromi, Roberto, "Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución del acto administrativo", *Rev. Mundo Jurídico*, nº 22, Mendoza, 1970, pp. 60 y ss.

Hutchinson por su parte, señala que: "...debe entenderse por ejecutividad la cualidad jurídica que se le reconoce a la Administración para proceder a realizar los actos y operaciones que la ejecución del acto comporta. Así, decir que un acto administrativo es ejecutivo equivale a afirmar que tiene fuerza obligatoria...", Hutchinson, Tomás, "Breves reflexiones acerca de la presunción de legitimidad del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., p. 155.

La ejecutividad es resultado de la presunción de legitimidad de los actos administrativos²⁷; presunción que, a su vez, está determinada por la necesidad de que sean ejecutivos.

-
- 27 No obstante, en la doctrina española, se considera que: “el fundamento de la ejecutividad de los actos administrativos es la eficacia de la Administración, no la presunción de legalidad que carece de rango constitucional para oponerse a la tutela judicial. Y como no puede presumirse que el acto siempre representa un interés general prevalente sobre los derechos fundamentales... habrá que comprobar en el caso concreto que ese interés exige la ejecución”, Barcelona Llop, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Santander, Universidad de Cantabria, 1996, p. 164. En igual sentido Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel, *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 253.

Ello reviste especial importancia a la hora de analizar los efectos de la interposición de medidas cautelares y sus efectos en relación con el acto cuestionado. Así, afirma Francisco Delgado Piqueras que “la jurisprudencia constitucional y la doctrina apuestan por limitar el dogma de la ejecutividad de los actos administrativos”. A su juicio, aún cuando la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contempla la posibilidad de adoptar medidas cautelares inaudita parte en circunstancias de especial urgencia (art. 135) e incluso admite las “medidas precautelares” (art. 136) “el plausible incremento del arsenal de medidas cautelares logrado por la nueva Ley no enerva el riesgo inherente a la ejecutividad del acto administrativo. El peligro de que el recurso pueda perder su finalidad, que sigue estando latente, sólo es evitable con una conciencia clara y un respeto absoluto por parte de la Administración de la doctrina del Tribunal Constitucional que determina la inejecutividad de los actos mientras el juez decide sobre la suspensión –STC 78/1996, de 20 de mayo–... Este simple principio precautorio, consistente en esperar a que el Juez se pronuncie sobre la ejecutividad del acto cuya suspensión ha sido instalada, en mi opinión es más efectivo que las medidas provisionálsimas y, en la práctica, las hace innecesarias; dejando

Esto asegura a la Administración la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de los intereses que ella tutela.

3. Estabilidad

Los actos administrativos son en principio irrevocables en sede administrativa por la propia Administración, que sólo puede impugnarlos por vía de anulación ante el órgano jurisdiccional.

a. Concepto

La estabilidad es la prohibición para la propia Administración de revocar los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del propio interesado.

La legislación habla de acto que no puede ser “revocado”, “modificado” o “sustituido”²⁸. En el derecho público provincial a este concepto se le llama “estabilidad”.

aparte las de carácter positivo que tienen su propia lógica. Este *modus operandi* tiene la indudable ventaja de permitir que la pieza de suspensión se decida sin perjuicio alguno, de modo contradictorio y con una ponderación fundada y no apresurada de los intereses en lid”, Delgado Piqueras, Francisco, “Motivación irrazonable de las sentencias, suspensión cautelar e indemnización de los perjuicios causados por la ejecución del acto administrativo”, *RAP*, nº 152, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 2000, pp. 128-130.

28 LNPA, art. 18.

Preferimos la denominación “estabilidad” porque entendemos que las expresiones “irrevocabilidad” e “inmutabilidad” son inexactas, porque el acto puede revocarse en ciertos casos²⁹.

La revocación del acto administrativo es una medida excepcional. La revocación de actos notificados se limita a los casos de irregularidades o vicios manifiestos. El *poder autoimpugnativo* de la Administración se reduce a consagrar la estabilidad que prohíbe revocar actos administrativos regulares, que otorgan derechos subjetivos, una vez que han sido notificados.

Entonces, los actos administrativos son, en principio, irrevocables debido a la seguridad jurídica y a la buena fe que ampara las situaciones por ellos creadas. Pero no por ello la Administración queda atada a la irrevocabilidad, sino que cuando el interés público reclama una rectificación, puede acudir al órgano judicial para que anule el acto lesivo.

b. Evolución jurisprudencial

La evolución jurisprudencial de la estabilidad del acto administrativo en nuestro derecho es la siguiente:

29 “La denominación de cosa juzgada administrativa proviene de la errónea recepción de nuestra doctrina y jurisprudencia de los derechos alemán y francés, que prevén tribunales especiales administrativos. La misma resulta injustificable en nuestro derecho, ya que no existen tribunales especiales administrativos de carácter judicial. La *cosa juzgada judicial* resulta de “sentencia judicial” inimpugnable e irrevocable de de forma tal que accede al concepto de propiedad y su correlato constitucional de inviolabilidad, mientras que en la llamada cosa juzgada administrativa nada impide su impugnabilidad y anulación judicial, y su eventual revocación judicial en beneficio del administrado”, Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, ob. cit., pp. 393-394.

IV. LEGITIMIDAD, EJECUTIVIDAD Y ESTABILIDAD

1) Libre revocabilidad del acto. En un principio la arbitrariedad administrativa era una constante. Por eso, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó graves extralimitaciones y lo reiteró con la conocida fórmula “un decreto puede quedar sin efecto por otro, porque los procedimientos no tienen forma ni carácter de juicio”³⁰.

2) Estabilidad de las relaciones contractuales. Contra aquella cruda arbitrariedad comenzó a reaccionar la misma Corte Suprema, frente al desconocimiento en las relaciones contractuales de ciertos derechos de protección constitucional. En tal sentido se sostuvo³¹ que la Administración no podía actuar por sí porque no era Poder Judicial, dado el prohibitivo postulado constitucional del entonces art. 95, hoy art. 109 de la Constitución nacional. Así, se dijo que el Estado por sí “fundado sólo en la bondad de las razones que creía tener, no puede derogar los derechos creados por una convención bilateral, los que no pueden modificarse ni extinguirse por la voluntad de una de las partes”³².

3) Estabilidad del acto individual. En 1936³³ se produce un vuelco jurisprudencial, sentando la constructiva tesis de la estabilidad del acto administrativo que limita el poder de revocación de la Administración. Se construye así una apli-

30 CSJN, 05/05/1900, “Bossio, Carlos c/ Nación Argentina s/ cumplimiento de contrato y daños y perjuicios”, *Fallos*, 84:280.

31 CSJN, 14/03/32, “Compañía de Petróleo La República SA y otras c/ Provincia de Salta s/ inconstitucionalidad del decreto de la misma provincia de fecha 31/05/1928”, *Fallos*, 164:140.

32 CSJN, 21/11/34, “Frigorífico Anglo SA c/ Gobierno Nacional s/ revocación de multas”, *Fallos*, 171:366.

33 CSJN, 14/08/36, “Carman de Cantón, Elena c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 175:368.

cación específica de la garantía de la “propiedad”³⁴ y de los derechos adquiridos. La Administración no debe “hacer justicia por sí misma”, revocando actos administrativos que considera irregulares³⁵.

c. Requisitos

Son requisitos esenciales que hacen a la estabilidad del acto administrativo que declare derechos subjetivos, sea notificado, sea regular y no haya ley que autorice su revocación.

34 La extensión del concepto constitucional de propiedad ha sido formulada por la CSJN, 16/12/25, “Bordieu, Pedro E. c/ Municipalidad de la Capital s/ devolución de sumas de dinero”, *Fallos*, 145:307 y reiterado en CSJN, 21/12/36, “Empresa de los Ferrocarriles de Entre Ríos c/ Nación Argentina s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 176:363, al señalar que comprende “todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones de Derecho privado, sea que nazca de actos administrativos... integra el concepto constitucional de propiedad”.

35 “...la potestad que tienen los órganos administrativos para enmendar sus actos anteriores, encuentra justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por aquellos actos administrativos irregulares, esto es, los que carecen de las condiciones esenciales de validez por hallarse afectados de vicios graves y ostensibles en su forma, competencia o contenido (fallos: 314:322, consid. 7º y sus citas; 316:3157, consid. 8º y sus citas, 319:1899, consid. 3º). En efecto, desde Fallos: 175:368 esta Corte estableció como criterio general “...que los actos administrativos firmes que provienen de autoridad competente, llenan todos los requisitos de forma y se han expedido sin grave error de derecho, en uso regular de facultades regladas, no pueden ser anulados por la autoridad que los dictó...” y que “...esa esta-

1) Que declare derechos subjetivos. Debe tratarse de un acto administrativo que declara un derecho subjetivo, es decir una situación jurídica particularizada, individualizada.

El acto es estable y por lo tanto irrevocable en la medida en que reconoce o declara derechos subjetivos a favor de los administrados, no en la medida en que impone sanciones³⁶

bilidad cede cuando la decisión adolece de vicios formales o sustanciales, o ha sido dictada sobre la base de presupuestos fácticos manifiestamente irregulares, reconocidos o fehacientemente comprobados (fallos: 265:349; 277:205; 303:1684)" (ver Fallos: 311:160)", CSJN, 02/12/2004, "Pradera del Sol c. Municipalidad de General Pueyrredón", *Fallos*, 327:5356. En su comentario a la sentencia, Maximiliano Antonietta sostiene que aquí: "Se advierte la importancia de la estabilidad del acto administrativo, no desde el punto de vista doctrinario, sino proyectando sus efectos en relación a la seguridad jurídica... No podemos vivir en la precariedad absoluta, y estar sujetos a las decisiones caprichosas de los poderes de turno. Debe prevalecer el principio de irrevocabilidad del acto administrativo, que solo cede cuando la decisión adolece de vicios formales o sustanciales, o ha sido dictada sobre la base de presupuestos fácticos manifiestamente irregulares... la revocación del acto no puede ser arbitraria, ni siquiera cuando el acto haya sido dictado a título precario", "La estabilidad del acto y la seguridad jurídica", *LL*, 2006-A-77.

36 CSJN, 11/05/66, "Cometarsa SA c/ Banco Central", *Fallos*, 264:314.

La Administración no puede revocar un acto administrativo regular cuando se han generado derechos subjetivos que se están cumpliendo. En este sentido se ha pronunciado la Procuración del Tesoro de la Nación: "Consecuentemente, no rige en el caso de la prohibición del artículo 18 de la Ley Nº 19.549, que impide la revocación en sede administrativa del acto administrativo regular que origine derechos subjetivos, puesto que, en el caso, el acto no hizo nacer ningún derecho subjetivo ni adquirido a favor del recurrente...", Ministerio de Desarrollo Social, 16/08/2005, "Expediente n° 47.933/04", PTN, *Dictámenes*, 254:325.

o deberes, o niega derechos tácita o expresamente. Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó el principio de que un acto estable puede modificarse en beneficio del interesado, porque precisamente la estabilidad se da en beneficio de los administrados, no de la Administración³⁷. La estabilidad funciona a favor, no en contra del administrado.

No hay estabilidad del acto que reconoce un interés legítimo o declara un simple interés, o crea deberes de los administrados frente a la Administración. La estabilidad funciona a favor y no en contra del administrado.

El acto, pues, debe declarar un derecho, no necesariamente reconocer un derecho preexistente. Además, no interesa la naturaleza del derecho al cual se le reconoce estabilidad, sea de índole civil o administrativa; tampoco si es nacido de disposiciones legislativas o reglamentarias.

2) Que sea notificado. Se requiere también que el acto haya sido notificado al interesado, completándose, así, su proceso de formación. El acto sólo tiene plenitud cuando se lo hace saber al administrado. Sólo allí se perfecciona técnicamente, antes no y, por lo tanto, no producía efectos jurídicos³⁸. Basta

37 CSJN, 25/03/54, "Val vda. de Redrado, Clara c/ Instituto Nacional de Previsión Social", *Fallos*, 228:186; Presidencia de la Nación, 27/11/67, "Coll, Jaime Bernardo en recurso jerárquico c/ res. 164/63 de Gas del Estado s/ art. 39 de la ley 13.064", PTN, *Dictámenes*, 103:230; Secretaría de Estado de Energía y Minería, 03/05/67, "Contreras Hnos. SRL en recurso jerárquico c/ res. 2857/65 de YPF s/ diferencia de mayores costos", PTN, *Dictámenes*, 101:117.

38 "... El acto administrativo sólo puede producir sus efectos propios a partir de la notificación al interesado y que la falta de notificación dentro del término de vigencia de la ley no causa la anulación del acto en tanto no hace a su validez sino a su eficacia...", CSJN,

IV. LEGITIMIDAD, EJECUTIVIDAD Y ESTABILIDAD

la notificación. No se requiere que el acto sea “final, “firme”, “consentido” ni “ejecutorio”.

3) Que sea regular. El acto debe reunir las condiciones esenciales mínimas de existencia y de validez. Se requiere que el procedimiento de formación del acto sea regular, cumpliendo para ello con las normas, al menos en cuanto a forma y competencia.

El acto regular es un acto presumiblemente válido. No significa forzosamente acto perfecto; sin ser perfecto puede ser estable e inextinguible en sede administrativa.

Son actos regulares los válidos y los anulables pues tienen un vicio leve, no así los absolutamente nulos o inexistentes, que tienen vicios graves o muy graves. Estos últimos no pueden ser amparados por la estabilidad, porque no se los presume legítimos; son irregulares, y por imperativo legal la Administración debe revocarlos³⁹.

11/12/2001, “La Internacional Empresa de Transporte de Pasajeros c/ CNRT -resol. 675/98-”, *Fallos*, 324:4289.

En idéntico sentido, la Sala II de la CNFContAdm ha sostenido que: “El acto administrativo sólo produce efectos jurídicos respecto de su destinatario mediante su notificación. Como consecuencia de ello, previo a dicha gestión, imprescindible para su existencia como tal, se mantiene en la órbita de la Administración y carece de toda eficacia...”, CNFContAdm, Sala II, 17/02/2000, “Empresa Gral. Urquiza SRL c/ resol. CNRT N° 62/98- 1205/98”.

39 Con las excepciones a la libre revocabilidad del acto nulo que establece el art. 17 de la LNPA, respecto de los derechos subjetivos que se estén cumpliendo.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha señalado un alcance limitado a la estabilidad, reconociéndola en los actos válidos y en los actos anulables, no así en los actos absolutamente nulos o inexistentes. CSJN, 22/04/63, “O’Brien, Walter c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 255:231; CSJN, 23/08/61, “Cáceres Cowan, Blas y otros s/

4) Que no haya ley que autorice la revocación. De no existir esa norma sigue imperando el principio de la estabilidad. Una ley puede producir válidamente una “modificación del status” creado al amparo del acto administrativo. Tiene que tratarse de una ley de orden público, no de una mera reglamentación administrativa⁴⁰.

recurso de amparo”, *Fallos*, 250:491; CSJN, 27/03/64, “María Guerrero de García SRL e Hijos s/ recurso contencioso administrativo”, *Fallos*, 258:299, donde dijo: “que el acto regular requiere el cumplimiento de los recaudos externos de validez —forma y competencia— y además la ausencia de error grave de derecho”;

En la jurisprudencia administrativa, ver Ministerio de Trabajo y Previsión, 23/05/52, “Expte 90.519/51, s/ jubilación”, PTN, *Dictámenes*, 42:179, “cuando el acto tiene color legal, aunque después su análisis demuestre violación de la ley, él engendra derechos aparentes”. Ampliar en Dromi, Roberto, “Revocación de actos administrativos nulos y anulables en la ley de procedimientos administrativos 19.549 y su modificatoria 21.686”, en *Procedimiento Administrativo*, Colegio de Abogados de La Plata y AADA, La Plata, 1981, pp. 49-59; De Estrada, Juan Ramón, “La revocación por ilegitimidad del acto administrativo irregular. El art. 17 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, *LL*, 1976-D-820. En la doctrina extranjera, ver de la Quadra Salcedo, Tomás “La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos”, *Documentación Administrativa*, n° 254-255, Madrid, INAP, 1999, pp. 197-262.

- 40 El particular administrado, perjudicado por la revocación con reffrendata legislativa, tiene derecho a indemnización, por analogía con la expropiación. Sobre el alcance de la indemnización se pronunció la Procuración del Tesoro de la Nación: “A pesar de lo genérico de la disposición contenida en el artículo 18 de la Ley de Procedimientos Administrativos, la indemnización a que ella se refiere no es ilimitada, sino restringida, y comprende únicamente el daño emergente, no así el lucro cesante. Tal exclusión obedece a que la revocación de un acto regular por razones de oportunidad,

d. Acción de lesividad

La acción de lesividad⁴¹ se relaciona con la estabilidad de los actos administrativos, por la cual la Administración no puede, en principio, revocar sus decisiones *per se*: debe declararlas lesivas e impugnarlas judicialmente.

Esta acción conforma un proceso administrativo especial, entablado por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular, pero que es, además de ilegal, lesivo al bien común⁴². Es una acción procesal administrativa que habilita

mérito o conveniencia resulta sustancialmente una expropiación”, Ministerio de Economía, 16/05/2000, “Expte. N° 021/97”, PTN, *Dictámenes*, 233:256.

La expropiación está contemplada en nuestro ordenamiento en la CN, art. 17 y ley n° 21.499. Sobre la extensión del concepto constitucional de propiedad, ver CSJN, 21/12/36, “Empresa de los Ferrocarriles de Entre Ríos c. Nación Argentina s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 176:363.

Respecto de la revocación por razones de oportunidad mérito y conveniencia, en las leyes de procedimiento, LNPA, art. 18; LPA Mendoza, arts. 96-100; LPA Salta, arts. 92-93; LPA La Pampa, arts. 80-83; LPA Neuquén, arts. 83-85.

En la doctrina, ampliar en Meehan, José Héctor, “Revocación de los actos administrativos”, en *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XXXII, n° 1-3, Córdoba, 1969, pp. 175-176.

- 41 La acción de lesividad está prevista en la LNPA (art. 27) y en diversos códigos procesales provinciales tales como los de las provincias de Corrientes, art. 60, inc. d; Mendoza, arts. 3º, 21 y 43 inc. d; Salta, art. 4º; Neuquén, arts. 1º y 19, inc. d; Tierra del Fuego, arts. 82-84.
- 42 Para la jurisprudencia “...cuando se ejerce la acción de lesividad lo primero que debe hacerse es: 1º ‘declarar’, previa intervención del afectado, la nulidad del acto, puesto que, sino, la Administra-

a la Administración para impugnar, ante el órgano judicial, un acto administrativo estable⁴³.

La contienda se entabla entre la Administración que pretende que no prevalezca una resolución que estima ilegal y lesiva a sus intereses, y el administrado que obtuvo en su provecho, beneficio o favor del derecho acordado, el acto administrativo supuestamente lesivo. El demandado, en síntesis, en el proceso de lesividad es el afectado por la resolución recurrida⁴⁴.

ción carece de título que tenga 'ejecutividad' para justificar el pedido judicial de anulación; 2º suspender la ejecutoriedad de dicho acto anulatorio; 3º promover la demanda...", CNFContAdm, Sala I, 31/08/2006, "E.N.- Mº E y OSP c/ Battioni Julio César s/ proceso de conocimiento".

43 Sobre la distinción entre proceso, acción, recurso y pretensión de lesividad, ver Ildarraz, Benigno, "El proceso de lesividad", en *Tratado Procesal de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2007, pp. 464-467.

44 Ampliar en Dromi, Roberto, *Derecho administrativo*, 11ª ed., ob. cit., pp. 1259-1260 y en "Acción de lesividad", *RAP*, nº 88, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1979.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

El actuar de la Administración debe tener en vista la protección y defensa de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los administrados y su armonización con el interés público. En tal sentido, la Administración goza de la prerrogativa de la ejecutoriedad, en este caso del acto administrativo, y el particular administrado de la garantía de la suspensión de la ejecución del acto administrativo.

1. Ejecutoriedad

No podemos negarle a la Administración la capacidad para obtener el cumplimiento de sus propios actos, sin necesidad de que el órgano judicial reconozca ese derecho y la habilite a ejecutarlos.

a. *Concepto*

La ejecutoriedad es un elemento inescindible del poder¹. Es un carácter esencial de la actividad administrativa, que se

1 Ortiz, Eduardo, *Los privilegios de la Administración pública*, San José, Costa Rica, 1973, p. 87, señala que: “El privilegio de ‘prea-

manifiesta en algunas categorías o clases de actos y en otros no, dependiendo esto último del objeto y la finalidad del acto administrativo.

Es una facultad propia de la Administración, aunque no la ejerza con exclusividad y se apoya en el mandato constitucional². La Administración la tiene otorgada por el ordenamiento jurídico de manera explícita o implícita; por lo tanto se le confiere los medios coercitivos para ejecutar por sí misma o hacer ejecutar por el administrado obligado o por terceros el acto administrativo.

Esta es la regla general. Por excepción la norma jurídica señala en qué casos se someterá el reconocimiento del derecho de la Administración y su posterior ejecución al órgano ju-

lable' o de la decisión ejecutoria, consiste en la potestad de dictar actos administrativos, inmediatamente eficaces para alterar la situación jurídica de otros sujetos, sin necesidad de su consentimiento...". Sobre la cuestión, ver también Carrillo, Pedro, "Algunos casos de ejecutoriedad de los actos administrativos. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *LL*, 38-1121 y "Ejecutoriedad del acto administrativo", *LL*, 37-869.

- 2 Arts. 99, inc. 1 y 100, inc. 1, CN.

La doctrina clásica ha conceptualizado la ejecutoriedad del acto administrativo expresando que: "La ejecución administrativa es aquella que compete a órganos administrativos. La ejecución administrativa es, por lo tanto, una clase de ejecución forzosa caracterizada por el órgano competente para ella... Lo mismo la ejecución forzosa que la pena, constituyen problemas específicos de una teoría de la ejecución en general, que abarca la justicia y la administración, pero han sido resueltos, provisionalmente, por disciplinas jurídicas especiales: por un lado, la teoría procesal, por otro, la teoría penal, limitándose ambas, casi por completo, al derecho judicial...", Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1975, p. 365.

dicial³. En la continuidad y regularidad de los servicios públicos, en la ejecutabilidad de la policía administrativa y en la titularidad y plenitud del dominio público se impone la ejecutoriedad del acto administrativo. Así, la ejecutoriedad es un típico caso de “autotutela” propia de la función administrativa⁴, a la que el ordenamiento jurídico por ley, contrato o reglamento, le otorga tal carácter, dotándola de medios de coerción que habilitan la realización inmediata y unilateral de estos actos administrativos⁵.

-
- 3 Así, al analizar la actividad del Tribunal de Cuentas, la CSJN ha señalado que: “Si bien es cierto que las observaciones legales formuladas por el Tribunal de Cuentas en los términos de los arts. 85 y 87 de la ley de contabilidad afectan la ejecutoriedad de los actos administrativos observados, de ello no puede inferirse lógicamente en modo alguno que, ‘a contrario sensu’, tales actos sean válidos. Antes bien, la comprobación de la existencia de los vicios denunciados por el órgano de control justifica que sean privados definitivamente de efectos por resultar contrarios al ordenamiento jurídico”, CSJN, 12/06/2007, “Eaca S.A. –Sideco Americana S.A. S.A.C.I.I.F.F. – Saiuge Argentina c/Dirección Nacional de Vialidad.”, *Fallos*, 330:2711.

Por su parte, la doctrina ha dicho que: “...la fuerza ejecutoria de todo acto proviene de la presunción de legitimidad del mismo, salvo que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial...”, Salomoni, Jorge Luis, “La ejecutoriedad del acto administrativo”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., p. 172.

- 4 Sobre la doctrina de la autotutela ver Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, Thomson Civitas, 2004, pp. 605-613.
- 5 Ver Foigel Borci, Amelia - de la Fuente, Ana I. - Girard, María - Vidal, María S. - Aust, Mercedes, “Autotutela del dominio público y sus consecuencias jurídicas”, *RaP*, año XXV, n° 300, Buenos Aires, RaP, Septiembre 2003.

La presunción de legitimidad avala la ejecutoriedad, pero a la vez la limita, dado que sólo son ejecutorios aquellos actos que la Administración puede ejecutar per se, dentro de la categoría genérica de actos regulares. La ejecutoriedad da por sobreentendida la ejecutividad, y a su vez la ejecutividad presupone la presunción de legitimidad⁶.

La ejecutoriedad es un carácter inseparable⁷ de la actividad administrativa, manifestándose en alguna de sus formas de exteriorización.

La circunstancia de que no todos los actos administrativos la manifiesten expresamente no significa que no la posean potencialmente. Si bien está presente en la etapa de la ejecución de determinados actos administrativos, sin que haga a su existencia y validez, no podemos decir que sea un carácter accidental o aleatorio, pues sería negarle a la Administración las atribuciones que tiene para hacerlo cumplir o ejecutarlo por sí misma en vista del interés general.

Cabe distinguir aquí los actos ejecutorios, de ejecución inmediata, de aquellos que por su objeto no lo son. Para que un acto administrativo sea ejecutorio, tiene que tratarse de un acto “presumiblemente válido”, que goce de presunción de legitimidad y ejecutividad y haya sido notificado. La eje-

6 Fiorini, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1969, p. 139. La ley 16.986 admite en los casos de ilegalidad manifiesta la acción de amparo, ver CSJN, 16/02/62, “Acuña Hnos. SRL y Cía. c/ Provincia de Santiago del Estero”, *Fallos*, 252:39, *ED*, 20-393.

7 Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1961, p. 207; Carrillo, Pedro, “Ejecutoriedad del acto administrativo”, *LL*, 37-869 y ss.
En la jurisprudencia, ver, TSJ Córdoba, 28/05/81, “Martinoli, J. c. Municipalidad de Córdoba”, *LL*, 1982-B-329 y ss.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

cución administrativa no podrá ser anterior a la notificación del acto. El acto debe ser comunicado al interesado, para que tenga conocimiento legal de él. La notificación debe realizarse por medio idóneo para que el acto adquiera eficacia⁸.

Por último, su ejecución debe ser factible física y jurídicamente. Así, no pueden ser ejecutorios actos a los que les falta posibilidad práctica de ejecución, sean suspendidos en ella o estén sujetos a homologación o aprobación.

La ejecutoriedad del acto administrativo se da cuando se ha cumplido con todo el proceso de su formación, según el ordenamiento jurídico; esto le otorga, además de la obligatoriedad de su cumplimiento, la posibilidad de su pronta realización; aunque puede acontecer que comience después de haberse cumplido alguna condición o plazo.

La ejecución de oficio es una verdadera prerrogativa pública y manifestación concreta del principio de autotutela administrativa. La Administración aparece investida por el orden jurídico de los poderes necesarios para declarar por sí misma, es decir en forma unilateral, su derecho y proceder a ejecutarlo de oficio y directamente por sus propios medios, sin intervención de los tribunales.

Ello no significa negar la posibilidad de anulación del acto por desconocimiento de los derechos de los administrados, frente a posibles excesos de la Administración; en otros términos, el acto administrativo puede contener la impronta operativa de la ejecutoriedad, sin perjuicio de las impugnaciones que puedan corresponder.

8 Cfr. Colombo, Carlos J. - Kiper, Claudio M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y comentado*, t. II, 2ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2006, pp. 1-3.

La ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de ellos, por medio de los órganos administrativos⁹.

b. Diferencia entre ejecutividad y ejecutoriedad

La ejecutividad señala como rasgo común la fuerza obligatoria, el deber de cumplirlo y su posible ejecutoriedad.

Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que atañen a la existencia del acto. No hay que confundirlo con la ejecutoriedad del acto, entendida como la posibilidad de la Administración, otorgada por el ordenamiento jurídico, de ejecutar por sí misma el acto, pudiendo acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento¹⁰.

9 No obstante debe recordarse que: "...la posibilidad de la autotutela, que es una manifestación de la ejecutoriedad del acto administrativo, encuentra sus límites en los derechos reconocidos por la Constitución Nacional... en la medida que el ejercicio de tal grave potestad permite, según los casos, incursionar coactivamente sobre la persona o el patrimonio de los administrados, que es, por principio, incumbencia de la justicia, salvo, claro está, supuestos específicos donde estén en juego otros valores superiores...", CNFContAdm, Sala I, 30/05/2000, "Hipódromo Argentino de Palermo S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- Dto. 1780/99- s/ amparo ley 16.986".

10 En el derecho francés se distingue entre "privilège du préalable" (obligatoriedad, exigibilidad o ejecutoriedad) y "d'exécution d'office" (ejecutoriedad). Sobre ésta cuestión ver Chinot, R, *Le privilège d'exécution d'office de l'administration*, Paris, 1945, p. 52; Lefebvre, Marcus, *Le pouvoir d'action unilatérale de l'administration en droit anglais et français*, Paris, LGDJ, 1961, p. 157 y ss.

La ejecutividad proviene de la validez del acto, mientras que la ejecutoriedad se asienta en la ejecutividad.

Los actos ejecutorios son exigibles, pero no todos los actos exigibles presentan el carácter de ejecutoriedad. El acto administrativo es ejecutivo y ejecutorio, sin embargo la primera es una cualidad sustancial y la segunda meramente instrumental.

c. Fundamento

El fundamento de la ejecutoriedad está en el mandato constitucional de la división del poder y en consecuencia en la relación dialógica entre Administración y administrado, entre prerrogativa y garantía¹¹. De allí que el contenido y el alcance de la ejecutoriedad dependerán del ordenamiento político-institucional que le sirve de sustento.

En nuestro caso, en donde esa relación dialógica se desenvuelve dentro de un razonable y justo equilibrio, el ordenamiento jurídico le reconoce a la autoridad la prerrogativa de obtener el cumplimiento del acto administrativo sin recurrir al órgano judicial¹². Esto es así porque previamente atribuyó

11 Borio, Fernando, "El principio general de ejecutoriedad del acto administrativo y sus fundamentos", *ED*, 88-749.

12 "La facultad de crear unilateralmente e imponer obligaciones y derechos es común a todos los actos públicos. Unicamente la calidad o grado de fortaleza de los efectos jurídicos de cada uno de los actos públicos —ley, sentencia, acto político, acto administrativo— permite distinguirlos entre sí... La imperatividad, la posibilidad de creación e imposición unilateral de efectos jurídicos, cuando descansa en una presunción iuris tantum de legalidad, se denomina ejecutoriedad", Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 500-501. Ver del mismo autor, "Criterio conceptual del derecho administra-

al órgano ejecutivo la competencia para gobernar, ejecutar y administrar, competencia imposible de imaginar sin la consiguiente fuerza para hacer cumplir u obtener, en última instancia, la ejecución coactiva del acto administrativo. Al mismo tiempo que se reconoce a la Administración esta prerrogativa, se reconoce al administrado la garantía a través de la suspensión del acto administrativo.

Sostener que el derecho de la Administración y la posibilidad de obtener el cumplimiento de sus actos deben ser sometidos al órgano judicial, significa subordinar el órgano ejecutivo al judicial. Esto no condice con nuestro ordenamiento jurídico, que establece el equilibrio y la igualdad de los órganos que ejercen el poder¹³.

tivo", *RAP*, n° 42, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1963, pp. 121-153.

La Sala V de la CNFContAdm ha dicho que: "... el referido 'principio de ejecutoriedad' implica no sólo la denominada 'autotutela administrativa' sino también la 'autotutela ejecutiva', es decir, la que opera en sede administrativa por su propia virtualidad o por disposición de una norma sin apelar al uso de la coacción y la facultad excepcional de ejecutar en forma coactiva el acto por parte de los órganos que ejercen la función materialmente administrativa", del voto del juez Otero, cons. VI, CNFContAdm, Sala V, 07/09/2005, "EN-MºE y P-SAGP y A resol. 675/04-decr. 189/99 c/Pedro Moscuza e hijos SA y otros s/ medida cautelar (Autónoma)".

- 13 Como ha señalado la Corte: "El control de los actos discrecionales... se limita a corregir una actuación administrativa, ilógica, abusiva o arbitraria, pero no implica que el juez sustituya a la administración en su voluntad de decidir en aspectos fácticos que no presenten aquellos vicios, ya que la competencia judicial es revisora, no sustitutiva", CSJN, 16/03/2004, "Degremont Sociedad Anónima c. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos", *Fallos*, 327:548.

d. Clases

La ejecutoriedad puede ser administrativa o judicial. La primera es la regla, la segunda es la excepción.

1) Administrativa. Es el modo propio y ordinario de hacer cumplir los actos administrativos. La Administración, quien lo lleva a cabo valiéndose de sus propios medios.

La ejecutoriedad administrativa directa presupone cierto tipo de acto administrativo que imponga al particular un deber jurídico o, en caso de incumplimiento, una sanción que la misma Administración aplica. Por ello, los actos administrativos ejecutorios se encuentran en la especie de los actos llamados órdenes administrativas y actos sancionatorios.

Casos típicos de ejecutoriedad administrativa directa o inmediata son los previstos por el ordenamiento jurídico en materia:

- Contravencional. Mediante las leyes de policía y los códigos de faltas, la autoridad administrativa aplica, por sus propios medios, sanciones como arresto, multa, inhabilitación, decomiso, clausura por razones de salubridad, moralidad o seguridad públicas.
- Contractual. Por las leyes de la contratación pública de obras y servicios, se habilita a la Administración a la incautación de bienes y maquinarias destinados a la ejecución o prestación pública¹⁴.

14 Ver art. 51, inc. b, LOP. Otro tanto sucede con los contratos administrativos de mutuo hipotecario en los que se facultaba al Banco Hipotecario Nacional, por vía de delegación legislativa singular, llevar a cabo las medidas de ejecutoriedad administrativa per se, v.gr., el desahucio administrativo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha juzgado válidas esas atribuciones conferidas en virtud

Similar situación se da en los contratos de empleo público con suministro de vivienda, respecto de los cuales procede el desalojo o desahucio administrativo del empleado cesante¹⁵.

- Dominial. Por la tutela del patrimonio público afectado al uso público cuando el ordenamiento jurídico autoriza la desocupación, lanzamiento o desahucio administrativo directo¹⁶.

2) Judicial. Así como la ejecutoriedad administrativa es la regla general, existe también una excepción a ella a través de la ejecutoriedad judicial. Si bien el acto emana de la Administración, su cumplimiento le compete al órgano judicial a instancias de aquella¹⁷.

del entonces art. 67, inc. 5, de la Constitución. CSJN, 10/12/23, “Jefatura de Policía de Concordia (Provincia de Entre Ríos) consulta si debe prestar la cooperación que le solicita el Banco Hipotecario Nacional, para efectuar el desalojo de una fracción de 25 hectáreas afectadas por el Banco”, *Fallos*, 139:259. Ver también CSJN, 16/11/36, “Jensen, Rodolfo c/ Banco Hipotecario Nacional”, *LL*, 4-640; CSJN, 10/02/37, “Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ Bellocq, Carlos y otros”, *LL*, 5-338; CSJN, 06/07/39, “Lucadamo, Alejandro c/Banco Hipotecario Nacional”, *LL*, 16-1113.

15 CámFed Mendoza, 03/12/49, “Gobierno Nacional c/Huusmann, Alfredo A. p/ desalojo”, *LL*, 58-745.

16 CSJN, 19/12/41, “Cardile, Pancraccio c/ Provincia de Buenos Aires s/ interdicto de retener la posesión”, *Fallos*, 191:473; CámFed La Plata, 29/06/65, “Hijos de Isidoro Grillo SA s/ recurso de amparo”, *LL*, 119-242.

17 Al respecto, considera Fiorini que: “la verdadera acepción deberá ser ejecución propia que corresponde a la ejecutoriedad del acto administrativo por medio del procedimiento judicial”, Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, ob. cit., pp. 299-300. Sobre la ejecutoriedad judicial para la desocupación de inmuebles fiscales cedidos a terceros, ver Ley 6658 (t.o.) de Córdoba, arts. 121-123.

Si la norma no autoriza expresa ni implícitamente a la Administración a ejecutar por sí misma el acto, no podrá hacerlo de oficio sin previa solicitud al órgano judicial pertinente¹⁸.

e. Medios

Los medios de que se vale la Administración son coercitivos. La Administración puede ejecutar el acto por sí misma en caso de incumplimiento del administrado remiso o cuando éste se niegue a ejecutarlo.

La ejecución del acto puede ser espontánea o forzosa. Es espontánea cuando el administrado ejecuta el acto. Es forzosa cuando, fracasada la ejecución espontánea, la Administración ejecuta per se el acto o lo hace ejecutar por terceros en subsidio con cargo al administrado remiso.

La ejecución por Administración deberá realizarse de acuerdo con las reglas de la técnica y por el procedimiento normado al efecto. Cualquier daño que se cometa en los bienes del administrado, este deberá ser indemnizado.

Otro medio es la subrogación. Tiene lugar frente a actos no personalísimos, que implican una actividad material y fungible, realizable por un sujeto distinto del obligado. En estos casos la Administración encomienda la realización del acto

18 Por ejemplo, la acción ejecutiva de apremio para el cobro de impuestos, tasas y contribuciones, derechos y multas, reguladas en las leyes impositivas y códigos fiscales; la acción sumaria de expropiación para la materialización de la expropiación forzosa prevista en las leyes de expropiación; la acción de desalojo para la recuperación y desahucio de los bienes del dominio privado del Estado dados en locación o comodato, regulada normalmente en los códigos procesales civiles.

a terceros con cargo al obligado remiso, el cual responde de los daños y perjuicios que se hayan producido; p.ej., la obligación que se imponga a un administrado de demoler una construcción, construir veredas, cierres, etc.; si no la ejecuta, la Administración o un tercero lo hace en subsidio. La ejecución por subrogación se realiza únicamente en los casos que afectan inmediatamente el interés público y en el supuesto de prestaciones de trabajo o de hacer, pero no en el caso de prestaciones pecuniarias.

El uso de los medios coercitivos por parte de la Administración debe ajustarse en lo procesal a un procedimiento administrativo previo y reglado, y en lo sustancial al principio de legalidad, por el cual la Administración no puede aplicar otros medios de coerción que los expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico en el caso concreto, en relación de tipicidad entre hecho y derecho. En definitiva, la administración tiene que estar autorizada por una norma jurídica cada vez que aplica la coerción.

La ejecutoriedad puede también tener lugar en materia de relaciones interadministrativas dentro de ciertas limitaciones señaladas por principios y normas constitucionales, por ejemplo, respecto de las multas interadministrativas cuya aplicación a las entidades estatales por parte del Estado ha sido aceptada a veces por la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁹.

19 “Cuando una empresa del Estado actúa como particular se encuentra subordinada, igual que este, a las mismas normas administrativas, por lo que son susceptibles de ser sujetos pasivos de multa... tal es en efecto la situación cuando intervienen en licitaciones públicas o privadas que lleva a cabo la Administración Pública, y por tanto, al aparecer como proveedores del Estado, a semejanza de aquellos, se sujetan al régimen que les es propio en dicho carácter, razón por la cual no debe excluirse la aplicación de penali-

Sin embargo, en otras oportunidades ha rechazado la posibilidad de aplicar multas interadministrativas²⁰.

dades previstas en los pliegos de condiciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato”, Dirección General de Suministros, 14/04/54, “Aplicación multa por mora en ejecución contrato suministro a Empresas del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 50:56; Secretaría de Comunicaciones, 24/01/60, “Corporación Argentina de la Tejeduría Doméstica, EN s/ aplicación de multa por mora en ejecución contrato de suministro a Empresas del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 72:80; Presidencia de la Nación, 20/01/64, “Proyecto de decr. 7816/63 (provisorio)”, PTN, *Dictámenes*, 88:73; Secretaría de Estado de Obras Públicas, 21/12/66, “Electrodine SA (ex EN) en recurso jerárquico c/ res. 368/64 de la Secretaría de Obras Públicas s/ multa por mora”, PTN, *Dictámenes*, 99:337.

- 20 Ministerio de Hacienda, 29/10/56, “Responsabilidad de órganos estatales en materia penal aduanera. Aplicación de multa art. 80, ley 11281 (t.o.)”, PTN, *Dictámenes*, 59:141; Presidencia de la Nación, 27/11/61, “Proyecto de decr. 24.915/61”, PTN, *Dictámenes*, 79:153; Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, 27/04/62, “Infracción decr. 7383/44 p/ Empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales”, PTN, *Dictámenes*, 81:65; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 18/04/66, “Expte N° 378.767/63”, PTN, *Dictámenes*, 97:60. Asimismo, La Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que: “En la esfera de las relaciones interadministrativas no resulta procedente la aplicación de multas de carácter penal o administrativo, ya que no resulta admisible concebir la existencia de prerrogativas exorbitantes de poder público entre dos personas que integran la Administración Pública... Es contrario a la lógica y el buen sentido admitir que el Estado y sus entidades pueden aplicarse recíprocamente sanciones, ya que el Estado es uno solo y por consiguiente un razonamiento como el indicado implicaría que éste se aplique sanciones a sí mismo, lo que constituye un verdadero despropósito que la correcta hermenéutica no debe aceptar...”, Ministerio de Economía y Producción, 03/11/2004, “Casa de la Moneda SE”, Expte N° CUDAP S01:0014385/04, PTN, *Dictámenes*, 251:411.

2. Suspensión de la ejecución

El ejercicio del poder debe ir indisolublemente ligado a un adecuado sistema de garantías. Por ello, junto a las prerrogativas —por ejemplo, ejecutoriedad del acto administrativo—, se arbitran las garantías —por ejemplo, suspensión de la ejecución o indemnización—, a modo de protección del administrado.

a. *Concepto*

A la atribución que tiene la Administración para obtener el cumplimiento del acto, le corresponde al administrado la garantía de la suspensión de la ejecución del acto administrativo²¹. Esto constituye un mecanismo de protección de sus derechos. Pero, cuando no se suspende la ejecución, al anularse el acto, el que obtiene la sentencia favorable se encuentra con una ejecución consumada; la garantía no puede ser otra que la indemnización reparatoria de los daños ocasionados por la ejecución.

21 Ver Romero, César Enrique, “Garantías jurídicas especiales contra el poder”, *LL*, 87-782; Linares, Juan F., “La garantía de defensa ante la Administración”, *LL*, 142-1137 y ss; Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 5ª ed. reimp. Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 2000, p. 679, dice que “La suspensión del acto administrativo se traduce en la paralización transitoria de sus efectos. Es un tipo de control represivo, pues, con la suspensión tiéndese a impedir que un acto eficaz produzca efectos o que dejen de producirse los efectos ya comenzados”. Ver además, Carrillo, Pedro, “Ejecución del acto administrativo”, *LL*, 40-988. En el derecho comparado, González Pérez, Jesús, “La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa”, *RAP*, nº23, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1957, p. 179.

b. Fundamentos

La eficacia y ejecución del acto quedan suspendidas cuando lo exigen razones de interés público, para evitar perjuicios graves o cuando se invoca una ilegalidad manifiesta²². Ello sin perjuicio de que una norma exprese otorgue efectos suspensivos a los recursos que se interpongan contra el acto administrativo, y la ley o la naturaleza del acto exijan la intervención judicial, es decir, que la Administración no puede ejecutar el acto por sí y ante sí, sino por vía judicial, por ejemplo, un desalojo²³.

En tal sentido, los fundamentos por los que procede la suspensión son:

1) Razones de interés público²⁴. Si bien la ley no siempre determina con precisión los alcances de las “razones de interés público”, hay que interpretar que, entre otros casos, ella no procede en los supuestos en que la ejecución del acto determine:

- la suspensión de un servicio público;
- la suspensión del uso colectivo de un bien afectado al dominio público;
- una subversión de la moral necesaria en el orden disciplinario o jerárquico;

22 Art. 12 in fine, LNPA.

23 CámFed Mendoza, 03/12/49, “Gobierno Nacional c/ Huusmann, Alfredo A. p/ desalojo”, LL, 58-745.

24 Ver LNPA, art. 12; LPA Buenos Aires, art. 98 2º párrafo; CPA Catamarca, art. 42 inc. c), CPA Corrientes, arts. 137 y 143; LPA La Pampa, art. 55; LPA La Rioja, art. 81; LPA Mendoza, art. 83; LPA Neuquén, art. 58; LPA Salta, art. 81; LPA Tucumán, art. 47.

- una traba en la percepción regular de contribuciones fiscales y
- si hubiere peligro de grave trastorno del orden público, seguridad, moralidad o higiene pública.

Por lo demás, las llamadas “razones de interés público” traducen un criterio de mera oportunidad o simple conveniencia que permite la suspensión del acto, pero sólo en sede administrativa, no en sede judicial, pues el órgano judicial sólo fiscaliza aspectos atinentes a la “legitimidad”, no a la “oportunidad” o al mérito.

2) Perjuicios graves²⁵. En un principio y para fundamentar la suspensión, se invocó el criterio del daño irreparable. Tal criterio se abandonó, porque el Estado no puede producir nunca “perjuicios irreparables”, dada su indiscutida condición de solvencia material (*fiscus semper solvens*). Por otra parte, no podía aguardarse a que el daño se produjera, para obtener la suspensión del acto administrativo.

Después se empleó las fórmulas “daño de difícil o imposible reparación” y “daño proporcionalmente mayor en los perjuicios que en la suspensión”.

En la actualidad se habla, simplemente, de perjuicios graves. Se entiende por ello que el acto debe suspenderse cuando

25 El criterio del daño irreparable lo recepta la LPA de Buenos Aires, art. 98, inc. 2. El criterio del daño difícil o de imposible reparación lo incorpora la LPA de Mendoza, art. 83 a). El criterio del perjuicio grave ha sido previsto por la LNPA, art 12, segunda parte. En este caso es facultativo de la Administración suspender la ejecución del acto, pues ella meritúa la gravedad o el mayor grado de los perjuicios. No ocurre lo mismo cuando se invoca una ilegalidad manifiesta donde la suspensión del acto es un deber de la Administración o del órgano judicial en su caso.

su cumplimiento produce mayores perjuicios que su suspensión, a juicio de la Administración. Este criterio tiene, desde luego, un carácter contingente, aunque de rigor jurídico impuesto por los límites de la actividad discrecional y los principios de equidad que rodean al caso concreto.

3) Ilegalidad. La suspensión de la ejecución del acto procede cuando lo afectan vicios jurídicos. Cuando se alega fundadamente una ilegalidad corresponde hacer lugar a la suspensión. La ilegalidad por vicios muy graves quiebra la presunción de legitimidad y la ejecutividad.

La suspensión del acto por ilegalidad manifiesta (acto inexistente) no tiene límite alguno, es absoluta²⁶. Demostrada la ilegalidad procede la suspensión, pues en un Estado de derecho es inconcebible la Administración al margen de la legalidad.

26 En cuanto a la suspensión y revocación imperativa del acto con nulidad absoluta advertimos que el art. 12 in fine de la LNPA admite la suspensión del acto, prohibiendo su ejecución, entre otros casos, cuando se alega fundadamente una nulidad absoluta (ilegalidad manifiesta); todo ello en virtud de que los actos con tales vicios hay que presumirlos ilegítimos; más aún si se conjugan interpretativamente las disposiciones de la LNPA. El art. 12 in fine: “La Administración podrá...suspender”, mientras que el art. 17 señala que la Administración deberá revocar, ante el supuesto de un acto de nulidad absoluta. Creemos que el deber imperativo de suspensión y revocación se impone en todos los casos de nulidad absoluta, pues si la Administración debe hacer lo más, es decir revocar, por qué no debe hacer lo menos, es decir suspender. En definitiva: la competencia facultativa de suspensión del art. 12 in fine debe interpretarse como imperativa, al igual que la de revocación del art. 17; lo contrario es ilógico y no guarda armonía con la plenitud del ordenamiento jurídico.

En este caso es deber del órgano estatal, administrativo o judicial, según se trate, proceder a la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

c. Clases

La suspensión de la ejecución del acto administrativo puede tener lugar por decisión administrativa, judicial o legislativa.

1) Suspensión administrativa. Es la dispuesta de oficio²⁷ por la misma Administración o a petición de parte; tiene lugar cuando existen las causales previstas por el ordenamiento jurídico, debiendo la Administración, mediante resolución fundada, proceder a la suspensión de la ejecución.

2) Suspensión judicial. Tiene lugar cuando los particulares agraviados por el acto administrativo peticionan ante el órgano jurisdiccional para impedir su ejecución²⁸.

27 Ampliar en Canda, Fabián O., “La suspensión de oficio del acto administrativo”, *RDA*, año 8, n° 21/23, Buenos Aires, Depalma, 1996.

28 Así, se ha considerado que: “Es competente el fuero contencioso administrativo federal para conocer en la medida cautelar por la cual la Mutualidad Fondo Compensador del Personal Civil del Ejército pretende la suspensión de los efectos del decreto 1188/2003 en cuanto dispone que la afiliación a dicha mutualidad tendrá carácter voluntario, ya que la causa puede estimarse prima facie comprendida en el art. 45, inc. a), de la ley 13.998... porque ha sido demandado el Estado Nacional y el actor cuestiona un acto administrativo del Poder Ejecutivo Nacional por considerarlo viciado por no cumplir los requisitos de la ley nacional de procedimientos administrativos. Ver, dictamen del procurador fiscal subrogante que la Corte hace suyo, CSJN, 08/03/2005, “Mutualidad Fondo compensador Personal Civil Ejército y otros c. Estado Nacional”, *Fallos*, 328:387; *LL*, 17/06/05.

Ver en el derecho comparado Osorio Acosta, Ezequiel, *La suspensión jurisdiccional del acto administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

La decisión impugnada se somete a la revisión del órgano judicial, quien podrá suspender su ejecutoriedad a través de la medida cautelar de no innovar²⁹.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que si bien por vía de principio las medidas de no innovar no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan³⁰,

29 Argañaras, Manuel J., "Suspensión del acto administrativo como medida de no innovar", *Rev Jus*, n° 2, La Plata, 1962, p. 88; Bielsa, Rafael, "Los recursos judiciales y los actos de autoridad", *LL*, 94-833; Grau, Armando, "Suspensión del acto administrativo y medida de no innovar contra el Estado", *Rev. Jurídica*, t. III, Buenos Aires, 1965, p. 239 y ss.; Linares, Juan, "Garantía de defensa ante órganos administrativos y la Corte Suprema", *LL*, 87-875 y ss. y "Efectos suspensivos de los recursos ante la Administración", *LL*, 85-906; Marienhoff, Miguel S., "¿Los efectos de un acto administrativo se suspenden al deducir contra dicho acto un recurso de apelación ante la autoridad judicial?", *Rev. Derecho del Trabajo*, 1967, pp. 184-185; Reimundin, Ricardo, "La suspensión del acto administrativo como medida de no innovar", *JA*, 1967-V-280; Sarriá, Félix, *Teoría del recurso contencioso-administrativo*, 2ª ed., Córdoba, 1940, p. 147 y "Suspensión del acto administrativo", *Boletín de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales*, año III, n° 3, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba; Spota, Alberto G., "Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos. Aplicación del Código Civil", *JA*, 75-918; Barra, Rodolfo, "Efectividad de la tutela judicial frente a la Administración; suspensión de ejecutoriedad y medida de no innovar", *ED*, 107-419 y ss.

30 Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la procedencia de las medidas cautelares debe juzgarse con estrictez, CSJN, 09/08/2005, "Pan American Sur SRL y otra c/ Provincia de Tierra del Fuego", *Fallos*, 328:3018.

Respecto de los fundamentos de la procedencia y estrictez en la admisión de las medidas cautelares contra la administración, ampliar en Snopek, Guillermo, *Medidas cautelares contra la Admi-*

tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases “prima facie” verosímiles³¹.

Así, también los tribunales provinciales han hecho lugar a la suspensión del acto en el supuesto en que la decisión impugnada afectaba derechos de naturaleza alimentaria. Se ha expresado que “la continuación de la ejecución de los actos administrativos impugnados en la demanda, que comenzara... mediante lo que ‘prima facie’ puede calificarse de vías de hecho, ocasionaría al accionante un daño de insusceptible reparación ulterior en tanto, en la condición en la que se encuentra, se ve súbitamente privado de medios de subsistencia”³².

Por su parte, la jurisprudencia de la Ciudad de Buenos Aires ha señalado que la suspensión judicial de los efectos

nistración pública, Librería Editora Platense, 1995, pp. 91-106; Luqui, Roberto Enrique, *Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicios contenciosoadministrativos 2*, Buenos Aires, Astrea, 2005, pp. 373-388; Montezanti, Néstor Luis, “Medidas cautelares en el proceso administrativo”, en *Derecho Procesal Administrativo 1. Homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Editorial Hamurabi, 2004, pp. 783-804.

- 31 CSJN, 22/12/92, “Iribarren, Casiano c/ Provincia de Santa Fe”, *LL*, 1993-B-264; CSJN, 09/12/93, “Antonio González SA c/ Provincia de Mendoza”, *JA*, 1995-I-44; CSJN, 15/02/94, “Obra Social de Docentes Particulares c/ Provincia de Córdoba”, *LL*, 1994-B-685. Por su parte, la Sala V de la CNFContAdm ha dicho que: “... a partir de la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares contra tales declaraciones la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad pues solo conociendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la recordada presunción...”, CNFContAdm, Sala V, 12/07/2000, “Plaza Intendente Alvear SA c/ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y otro”.
- 32 SCJ Buenos Aires, 09/12/97, “Lasarte, Félix c/ Municipalidad de La Plata”, *SJDA*, 06/04/98, p. 3.

de un acto administrativo, en respuesta a un pedido autónomo efectuado por el interesado encontrándose aún pendiente un pronunciamiento administrativo, resulta un medio adecuado para limitar —cuando así se justifique— la prerrogativa que asiste a la Administración para ejecutar sus propios actos. Se ha puesto de relieve, asimismo, que la razón de ser del instituto reside en la fuerza ejecutoria de los actos administrativos y en el efecto no suspensivo que reviste la interposición de los recursos que el administrado tiene a su alcance en el marco del procedimiento administrativo, tratándose, en consecuencia, de un medio de protección preventiva.

De tal forma, la intervención del juez, acotada a ese alcance, tiene por objeto efectuar un control preliminar, anticipado y limitado cuya razón de ser radica en evitar que la ejecución del acto torne abstracto cualquier intento de discusión ulterior, tanto en sede administrativa como judicial³³, y cuyo fundamento ha sido hallado en la exigencia de igualdad entre las partes.

3) Suspensión legislativa. El órgano legislativo puede disponer la suspensión de la ejecución del acto administrativo, sea modificando la ley que concede recursos solamente devolu-

33 Como señala Gallegos Fedriani: “la procedencia de las medidas cautelares se halla condicionada como principio, a que se acredite la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien la solicita y el peligro en la demora, la probabilidad de que la tutela jurídica efectiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda en los hechos realizarse, es decir que a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten inoperantes”, Gallegos Fedriani, Pablo Oscar, “Control judicial de la Administración. Medidas cautelares”, en *Derecho Procesal Administrativo 1. Homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2004, p. 742.

tivos, o disponiendo una amnistía por ley específica contra ciertos actos administrativos de carácter ejecutorio.

d. Alcance

El alcance de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, puede darse en los siguientes supuestos:

1) Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley.

La inejecución del acto como garantía a los derechos de los administrados está determinada por la propia ley y no depende ni de la voluntad ni de la interpretación de los órganos administrativos o judiciales³⁴.

2) Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley. A veces el ordenamiento jurídico, sin establecer una formulación taxativa, especifica ciertas reglas genéricas cuya aplicación e interpretación deja en manos de la Administración. Ella puede suspender la ejecución del acto impugnado cuando “dicha ejecución pudiera causar perjuicio de una imposible o difícil reparación, un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad pública, o cuando se alegare fundadamente un vicio grave y la consecuente nulidad en el acto impugnado, o por razones de interés público”³⁵.

3) Suspensión ante la ausencia de norma legal. Si el ordenamiento jurídico no contiene disposición alguna sobre la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, la Administración puede disponerla en defensa de la legalidad

34 Es el caso del art. 1058 del Código Aduanero.

35 Cfr. art. 12, LNPA; art. 83, LPA de Mendoza; art. 58, LPA del Neuquén; art. 81, LPA de Salta.

objetiva para el saneamiento de la juridicidad, en tutela de derechos subjetivos o por razones de interés público.

Dentro del alcance de las prerrogativas administrativas están comprendidas también las competencias suspensivas de sus propios actos, más aún cuando los afectan vicios jurídicos generadores de su nulidad o inexistencia.

4) Suspensión por decisión judicial ante la ley inconstitucional.

En esta hipótesis la ley no guarda silencio, ni concede recursos con efectos suspensivos, sino que los recursos que concede son al solo efecto devolutivo³⁶.

La justicia, no obstante, suspende la ejecución del acto mientras se sustancia el recurso. Declara inconstitucional la norma que niega la suspensión, por colisionar derechos subjetivos tutelados constitucionalmente y que merecen protección judicial, máxime si se acredita que la ejecución es extemporánea, innecesaria y sin ningún respaldo en el interés público o en otras motivaciones de orden o seguridad pública que merezcan consideración.

La declaración de inconstitucionalidad se impone, ordenando suspender la ejecución del acto, no obstante el texto expreso de la ley en sentido contrario³⁷.

3. Impugnabilidad

A través de la impugnación se intenta restablecer la legalidad administrativa cuando ella ha sido violada u obtener su

36 Ver Dromi, Roberto, "La suspensión de la ejecución del acto administrativo ante la ley inconstitucional", *JA*, 12-847.

37 CSJN, 08/11/72, "Dumit, Carlos J. c/ Instituto Nacional de Vitivinicultura p/ contencioso administrativo", *Fallos*, 284:150.

restablecimiento, conjugándola con la observancia de las situaciones jurídicas subjetivas particulares. Se opera, de este modo, un control administrativo y judicial sobre el acto³⁸.

a. Acto administrativo impugnabile

El acto administrativo, en su calidad de acto productor de efectos jurídicos directos, puede ser impugnado mediante recursos administrativos o acciones y recursos judiciales.

El acto administrativo que se presume legítimo, exigible y hasta ejecutorio es impugnabile administrativa o jurisdiccionalmente por los administrados, en ejercicio del derecho de defensa que ampara la Constitución. La impugnación puede ser en sede administrativa o en sede judicial.

b. Medios de impugnación

La impugnación administrativa es, en general, requisito previo a la impugnación judicial, pues deben haberse agotado todas las instancias administrativas para poder acceder a la acción procesal.

38 “El margen de autonomía y de apreciación que posee la Administración pública ha de ir acompañado, congruentemente, de un sistema coherente y completo de mecanismos de control... en términos dogmáticos, el control constituye el contrafuerte o el contrapeso de las amplias competencias y potestades de acción con las que cuenta el Ejecutivo”, Schmidt-Assmann, Eberhard, “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en ob. cit., p. 83. Véase, Dromi, Roberto, Modernización del control público, Madrid – México, Hispania Libros, 2005.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

Si las pretensiones del administrado en sede administrativa han sido satisfechas, se agota allí la impugnabilidad del obrar público. Si la decisión administrativa es contraria a las pretensiones del particular, él puede acudir a la vía judicial.

En sede administrativa a través de la reconsideración, apelación, jerárquico, alzada, revisión, aclaratoria, queja y amparo por mora, reclamación administrativa previa, denuncia de ilegitimidad, en virtud del procedimiento administrativo que regula tales medios de defensa de los administrados.

En sede judicial la impugnabilidad del acto puede hacerse por las acciones y los recursos propios del proceso administrativo: acciones de plena jurisdicción, de nulidad, de interpretación, de lesividad, etcétera.

c. Casos en que procede

La impugnabilidad administrativa procede por razones de legitimidad y por razones de oportunidad, mérito o conveniencia; la impugnabilidad jurisdiccional procede únicamente por razones de legitimidad.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

El actuar de la Administración debe tener en vista la protección y defensa de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los administrados y su armonización con el interés público. En tal sentido, la Administración goza de la prerrogativa de la ejecutoriedad, en este caso del acto administrativo, y el particular administrado de la garantía de la suspensión de la ejecución del acto administrativo.

1. Ejecutoriedad

No podemos negarle a la Administración la capacidad para obtener el cumplimiento de sus propios actos, sin necesidad de que el órgano judicial reconozca ese derecho y la habilite a ejecutarlos.

a. *Concepto*

La ejecutoriedad es un elemento inescindible del poder¹. Es un carácter esencial de la actividad administrativa, que se

1 Ortiz, Eduardo, *Los privilegios de la Administración pública*, San José, Costa Rica, 1973, p. 87, señala que: “El privilegio de ‘prea-

manifiesta en algunas categorías o clases de actos y en otros no, dependiendo esto último del objeto y la finalidad del acto administrativo.

Es una facultad propia de la Administración, aunque no la ejerza con exclusividad y se apoya en el mandato constitucional². La Administración la tiene otorgada por el ordenamiento jurídico de manera explícita o implícita; por lo tanto se le confiere los medios coercitivos para ejecutar por sí misma o hacer ejecutar por el administrado obligado o por terceros el acto administrativo.

Esta es la regla general. Por excepción la norma jurídica señala en qué casos se someterá el reconocimiento del derecho de la Administración y su posterior ejecución al órgano ju-

lable' o de la decisión ejecutoria, consiste en la potestad de dictar actos administrativos, inmediatamente eficaces para alterar la situación jurídica de otros sujetos, sin necesidad de su consentimiento...". Sobre la cuestión, ver también Carrillo, Pedro, "Algunos casos de ejecutoriedad de los actos administrativos. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *LL*, 38-1121 y "Ejecutoriedad del acto administrativo", *LL*, 37-869.

- 2 Arts. 99, inc. 1 y 100, inc. 1, CN.

La doctrina clásica ha conceptualizado la ejecutoriedad del acto administrativo expresando que: "La ejecución administrativa es aquella que compete a órganos administrativos. La ejecución administrativa es, por lo tanto, una clase de ejecución forzosa caracterizada por el órgano competente para ella... Lo mismo la ejecución forzosa que la pena, constituyen problemas específicos de una teoría de la ejecución en general, que abarca la justicia y la administración, pero han sido resueltos, provisionalmente, por disciplinas jurídicas especiales: por un lado, la teoría procesal, por otro, la teoría penal, limitándose ambas, casi por completo, al derecho judicial...", Merkl, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1975, p. 365.

dicial³. En la continuidad y regularidad de los servicios públicos, en la ejecutabilidad de la policía administrativa y en la titularidad y plenitud del dominio público se impone la ejecutoriedad del acto administrativo. Así, la ejecutoriedad es un típico caso de “autotutela” propia de la función administrativa⁴, a la que el ordenamiento jurídico por ley, contrato o reglamento, le otorga tal carácter, dotándola de medios de coerción que habilitan la realización inmediata y unilateral de estos actos administrativos⁵.

-
- 3 Así, al analizar la actividad del Tribunal de Cuentas, la CSJN ha señalado que: “Si bien es cierto que las observaciones legales formuladas por el Tribunal de Cuentas en los términos de los arts. 85 y 87 de la ley de contabilidad afectan la ejecutoriedad de los actos administrativos observados, de ello no puede inferirse lógicamente en modo alguno que, ‘a contrario sensu’, tales actos sean válidos. Antes bien, la comprobación de la existencia de los vicios denunciados por el órgano de control justifica que sean privados definitivamente de efectos por resultar contrarios al ordenamiento jurídico”, CSJN, 12/06/2007, “Eaca S.A. –Sideco Americana S.A. S.A.C.I.I.F.F. – Saiuge Argentina c/Dirección Nacional de Vialidad.”, *Fallos*, 330:2711.

Por su parte, la doctrina ha dicho que: “...la fuerza ejecutoria de todo acto proviene de la presunción de legitimidad del mismo, salvo que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial...”, Salomoni, Jorge Luis, “La ejecutoriedad del acto administrativo”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., p. 172.

- 4 Sobre la doctrina de la autotutela ver Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, Thomson Civitas, 2004, pp. 605-613.
- 5 Ver Foigel Borci, Amelia - de la Fuente, Ana I. - Girard, María - Vidal, María S. - Aust, Mercedes, “Autotutela del dominio público y sus consecuencias jurídicas”, *RaP*, año XXV, n° 300, Buenos Aires, RaP, Septiembre 2003.

La presunción de legitimidad avala la ejecutoriedad, pero a la vez la limita, dado que sólo son ejecutorios aquellos actos que la Administración puede ejecutar per se, dentro de la categoría genérica de actos regulares. La ejecutoriedad da por sobreentendida la ejecutividad, y a su vez la ejecutividad presupone la presunción de legitimidad⁶.

La ejecutoriedad es un carácter inseparable⁷ de la actividad administrativa, manifestándose en alguna de sus formas de exteriorización.

La circunstancia de que no todos los actos administrativos la manifiesten expresamente no significa que no la posean potencialmente. Si bien está presente en la etapa de la ejecución de determinados actos administrativos, sin que haga a su existencia y validez, no podemos decir que sea un carácter accidental o aleatorio, pues sería negarle a la Administración las atribuciones que tiene para hacerlo cumplir o ejecutarlo por sí misma en vista del interés general.

Cabe distinguir aquí los actos ejecutorios, de ejecución inmediata, de aquellos que por su objeto no lo son. Para que un acto administrativo sea ejecutorio, tiene que tratarse de un acto “presumiblemente válido”, que goce de presunción de legitimidad y ejecutividad y haya sido notificado. La eje-

6 Fiorini, Bartolomé, *Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1969, p. 139. La ley 16.986 admite en los casos de ilegalidad manifiesta la acción de amparo, ver CSJN, 16/02/62, “Acuña Hnos. SRL y Cía. c/ Provincia de Santiago del Estero”, *Fallos*, 252:39, *ED*, 20-393.

7 Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1961, p. 207; Carrillo, Pedro, “Ejecutoriedad del acto administrativo”, *LL*, 37-869 y ss.
En la jurisprudencia, ver, TSJ Córdoba, 28/05/81, “Martinoli, J. c. Municipalidad de Córdoba”, *LL*, 1982-B-329 y ss.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

cución administrativa no podrá ser anterior a la notificación del acto. El acto debe ser comunicado al interesado, para que tenga conocimiento legal de él. La notificación debe realizarse por medio idóneo para que el acto adquiera eficacia⁸.

Por último, su ejecución debe ser factible física y jurídicamente. Así, no pueden ser ejecutorios actos a los que les falta posibilidad práctica de ejecución, sean suspendidos en ella o estén sujetos a homologación o aprobación.

La ejecutoriedad del acto administrativo se da cuando se ha cumplido con todo el proceso de su formación, según el ordenamiento jurídico; esto le otorga, además de la obligatoriedad de su cumplimiento, la posibilidad de su pronta realización; aunque puede acontecer que comience después de haberse cumplido alguna condición o plazo.

La ejecución de oficio es una verdadera prerrogativa pública y manifestación concreta del principio de autotutela administrativa. La Administración aparece investida por el orden jurídico de los poderes necesarios para declarar por sí misma, es decir en forma unilateral, su derecho y proceder a ejecutarlo de oficio y directamente por sus propios medios, sin intervención de los tribunales.

Ello no significa negar la posibilidad de anulación del acto por desconocimiento de los derechos de los administrados, frente a posibles excesos de la Administración; en otros términos, el acto administrativo puede contener la impronta operativa de la ejecutoriedad, sin perjuicio de las impugnaciones que puedan corresponder.

8 Cfr. Colombo, Carlos J. - Kiper, Claudio M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y comentado*, t. II, 2ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2006, pp. 1-3.

La ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de ellos, por medio de los órganos administrativos⁹.

b. Diferencia entre ejecutividad y ejecutoriedad

La ejecutividad señala como rasgo común la fuerza obligatoria, el deber de cumplirlo y su posible ejecutoriedad.

Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que atañen a la existencia del acto. No hay que confundirlo con la ejecutoriedad del acto, entendida como la posibilidad de la Administración, otorgada por el ordenamiento jurídico, de ejecutar por sí misma el acto, pudiendo acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento¹⁰.

9 No obstante debe recordarse que: "...la posibilidad de la autotutela, que es una manifestación de la ejecutoriedad del acto administrativo, encuentra sus límites en los derechos reconocidos por la Constitución Nacional... en la medida que el ejercicio de tal grave potestad permite, según los casos, incursionar coactivamente sobre la persona o el patrimonio de los administrados, que es, por principio, incumbencia de la justicia, salvo, claro está, supuestos específicos donde estén en juego otros valores superiores...", CNFContAdm, Sala I, 30/05/2000, "Hipódromo Argentino de Palermo S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- Dto. 1780/99- s/ amparo ley 16.986".

10 En el derecho francés se distingue entre "privilège du préalable" (obligatoriedad, exigibilidad o ejecutoriedad) y "d'exécution d'office" (ejecutoriedad). Sobre ésta cuestión ver Chinot, R, *Le privilège d'exécution d'office de l'administration*, Paris, 1945, p. 52; Lefebure, Marcus, *Le pouvoir d'action unilatérale de l'administration en droit anglais et français*, Paris, LGDJ, 1961, p. 157 y ss.

La ejecutividad proviene de la validez del acto, mientras que la ejecutoriedad se asienta en la ejecutividad.

Los actos ejecutorios son exigibles, pero no todos los actos exigibles presentan el carácter de ejecutoriedad. El acto administrativo es ejecutivo y ejecutorio, sin embargo la primera es una cualidad sustancial y la segunda meramente instrumental.

c. Fundamento

El fundamento de la ejecutoriedad está en el mandato constitucional de la división del poder y en consecuencia en la relación dialógica entre Administración y administrado, entre prerrogativa y garantía¹¹. De allí que el contenido y el alcance de la ejecutoriedad dependerán del ordenamiento político-institucional que le sirve de sustento.

En nuestro caso, en donde esa relación dialógica se desenvuelve dentro de un razonable y justo equilibrio, el ordenamiento jurídico le reconoce a la autoridad la prerrogativa de obtener el cumplimiento del acto administrativo sin recurrir al órgano judicial¹². Esto es así porque previamente atribuyó

11 Borio, Fernando, "El principio general de ejecutoriedad del acto administrativo y sus fundamentos", *ED*, 88-749.

12 "La facultad de crear unilateralmente e imponer obligaciones y derechos es común a todos los actos públicos. Unicamente la calidad o grado de fortaleza de los efectos jurídicos de cada uno de los actos públicos —ley, sentencia, acto político, acto administrativo— permite distinguirlos entre sí... La imperatividad, la posibilidad de creación e imposición unilateral de efectos jurídicos, cuando descansa en una presunción iuris tantum de legalidad, se denomina ejecutoriedad", Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 500-501. Ver del mismo autor, "Criterio conceptual del derecho administra-

al órgano ejecutivo la competencia para gobernar, ejecutar y administrar, competencia imposible de imaginar sin la consiguiente fuerza para hacer cumplir u obtener, en última instancia, la ejecución coactiva del acto administrativo. Al mismo tiempo que se reconoce a la Administración esta prerrogativa, se reconoce al administrado la garantía a través de la suspensión del acto administrativo.

Sostener que el derecho de la Administración y la posibilidad de obtener el cumplimiento de sus actos deben ser sometidos al órgano judicial, significa subordinar el órgano ejecutivo al judicial. Esto no condice con nuestro ordenamiento jurídico, que establece el equilibrio y la igualdad de los órganos que ejercen el poder¹³.

tivo", *RAP*, n° 42, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1963, pp. 121-153.

La Sala V de la CNFContAdm ha dicho que: "... el referido 'principio de ejecutoriedad' implica no sólo la denominada 'autotutela administrativa' sino también la 'autotutela ejecutiva', es decir, la que opera en sede administrativa por su propia virtualidad o por disposición de una norma sin apelar al uso de la coacción y la facultad excepcional de ejecutar en forma coactiva el acto por parte de los órganos que ejercen la función materialmente administrativa", del voto del juez Otero, cons. VI, CNFContAdm, Sala V, 07/09/2005, "EN-MºE y P-SAGP y A resol. 675/04-decr. 189/99 c/Pedro Moscuza e hijos SA y otros s/ medida cautelar (Autónoma)".

- 13 Como ha señalado la Corte: "El control de los actos discrecionales... se limita a corregir una actuación administrativa, ilógica, abusiva o arbitraria, pero no implica que el juez sustituya a la administración en su voluntad de decidir en aspectos fácticos que no presenten aquellos vicios, ya que la competencia judicial es revisora, no sustitutiva", CSJN, 16/03/2004, "Degremont Sociedad Anónima c. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos", *Fallos*, 327:548.

d. Clases

La ejecutoriedad puede ser administrativa o judicial. La primera es la regla, la segunda es la excepción.

1) Administrativa. Es el modo propio y ordinario de hacer cumplir los actos administrativos. La Administración, quien lo lleva a cabo valiéndose de sus propios medios.

La ejecutoriedad administrativa directa presupone cierto tipo de acto administrativo que imponga al particular un deber jurídico o, en caso de incumplimiento, una sanción que la misma Administración aplica. Por ello, los actos administrativos ejecutorios se encuentran en la especie de los actos llamados órdenes administrativas y actos sancionatorios.

Casos típicos de ejecutoriedad administrativa directa o inmediata son los previstos por el ordenamiento jurídico en materia:

- Contravencional. Mediante las leyes de policía y los códigos de faltas, la autoridad administrativa aplica, por sus propios medios, sanciones como arresto, multa, inhabilitación, decomiso, clausura por razones de salubridad, moralidad o seguridad públicas.
- Contractual. Por las leyes de la contratación pública de obras y servicios, se habilita a la Administración a la incautación de bienes y maquinarias destinados a la ejecución o prestación pública¹⁴.

14 Ver art. 51, inc. b, LOP. Otro tanto sucede con los contratos administrativos de mutuo hipotecario en los que se facultaba al Banco Hipotecario Nacional, por vía de delegación legislativa singular, llevar a cabo las medidas de ejecutoriedad administrativa per se, v.gr., el desahucio administrativo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha juzgado válidas esas atribuciones conferidas en virtud

Similar situación se da en los contratos de empleo público con suministro de vivienda, respecto de los cuales procede el desalojo o desahucio administrativo del empleado cesante¹⁵.

- Dominial. Por la tutela del patrimonio público afectado al uso público cuando el ordenamiento jurídico autoriza la desocupación, lanzamiento o desahucio administrativo directo¹⁶.

2) Judicial. Así como la ejecutoriedad administrativa es la regla general, existe también una excepción a ella a través de la ejecutoriedad judicial. Si bien el acto emana de la Administración, su cumplimiento le compete al órgano judicial a instancias de aquella¹⁷.

del entonces art. 67, inc. 5, de la Constitución. CSJN, 10/12/23, “Jefatura de Policía de Concordia (Provincia de Entre Ríos) consulta si debe prestar la cooperación que le solicita el Banco Hipotecario Nacional, para efectuar el desalojo de una fracción de 25 hectáreas afectadas por el Banco”, *Fallos*, 139:259. Ver también CSJN, 16/11/36, “Jensen, Rodolfo c/ Banco Hipotecario Nacional”, *LL*, 4-640; CSJN, 10/02/37, “Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ Bellocq, Carlos y otros”, *LL*, 5-338; CSJN, 06/07/39, “Lucadamo, Alejandro c/Banco Hipotecario Nacional”, *LL*, 16-1113.

15 CámFed Mendoza, 03/12/49, “Gobierno Nacional c/Huusmann, Alfredo A. p/ desalojo”, *LL*, 58-745.

16 CSJN, 19/12/41, “Cardile, Pancraccio c/ Provincia de Buenos Aires s/ interdicto de retener la posesión”, *Fallos*, 191:473; CámFed La Plata, 29/06/65, “Hijos de Isidoro Grillo SA s/ recurso de amparo”, *LL*, 119-242.

17 Al respecto, considera Fiorini que: “la verdadera acepción deberá ser ejecución propia que corresponde a la ejecutoriedad del acto administrativo por medio del procedimiento judicial”, Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, ob. cit., pp. 299-300. Sobre la ejecutoriedad judicial para la desocupación de inmuebles fiscales cedidos a terceros, ver Ley 6658 (t.o.) de Córdoba, arts. 121-123.

Si la norma no autoriza expresa ni implícitamente a la Administración a ejecutar por sí misma el acto, no podrá hacerlo de oficio sin previa solicitud al órgano judicial pertinente¹⁸.

e. Medios

Los medios de que se vale la Administración son coercitivos. La Administración puede ejecutar el acto por sí misma en caso de incumplimiento del administrado remiso o cuando éste se niegue a ejecutarlo.

La ejecución del acto puede ser espontánea o forzosa. Es espontánea cuando el administrado ejecuta el acto. Es forzosa cuando, fracasada la ejecución espontánea, la Administración ejecuta per se el acto o lo hace ejecutar por terceros en subsidio con cargo al administrado remiso.

La ejecución por Administración deberá realizarse de acuerdo con las reglas de la técnica y por el procedimiento normado al efecto. Cualquier daño que se cometa en los bienes del administrado, este deberá ser indemnizado.

Otro medio es la subrogación. Tiene lugar frente a actos no personalísimos, que implican una actividad material y fungible, realizable por un sujeto distinto del obligado. En estos casos la Administración encomienda la realización del acto

18 Por ejemplo, la acción ejecutiva de apremio para el cobro de impuestos, tasas y contribuciones, derechos y multas, reguladas en las leyes impositivas y códigos fiscales; la acción sumaria de expropiación para la materialización de la expropiación forzosa prevista en las leyes de expropiación; la acción de desalojo para la recuperación y desahucio de los bienes del dominio privado del Estado dados en locación o comodato, regulada normalmente en los códigos procesales civiles.

a terceros con cargo al obligado remiso, el cual responde de los daños y perjuicios que se hayan producido; p.ej., la obligación que se imponga a un administrado de demoler una construcción, construir veredas, cierres, etc.; si no la ejecuta, la Administración o un tercero lo hace en subsidio. La ejecución por subrogación se realiza únicamente en los casos que afectan inmediatamente el interés público y en el supuesto de prestaciones de trabajo o de hacer, pero no en el caso de prestaciones pecuniarias.

El uso de los medios coercitivos por parte de la Administración debe ajustarse en lo procesal a un procedimiento administrativo previo y reglado, y en lo sustancial al principio de legalidad, por el cual la Administración no puede aplicar otros medios de coerción que los expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico en el caso concreto, en relación de tipicidad entre hecho y derecho. En definitiva, la administración tiene que estar autorizada por una norma jurídica cada vez que aplica la coerción.

La ejecutoriedad puede también tener lugar en materia de relaciones interadministrativas dentro de ciertas limitaciones señaladas por principios y normas constitucionales, por ejemplo, respecto de las multas interadministrativas cuya aplicación a las entidades estatales por parte del Estado ha sido aceptada a veces por la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁹.

19 “Cuando una empresa del Estado actúa como particular se encuentra subordinada, igual que este, a las mismas normas administrativas, por lo que son susceptibles de ser sujetos pasivos de multa... tal es en efecto la situación cuando intervienen en licitaciones públicas o privadas que lleva a cabo la Administración Pública, y por tanto, al aparecer como proveedores del Estado, a semejanza de aquellos, se sujetan al régimen que les es propio en dicho carácter, razón por la cual no debe excluirse de la aplicación de penali-

Sin embargo, en otras oportunidades ha rechazado la posibilidad de aplicar multas interadministrativas²⁰.

dades previstas en los pliegos de condiciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato”, Dirección General de Suministros, 14/04/54, “Aplicación multa por mora en ejecución contrato suministro a Empresas del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 50:56; Secretaría de Comunicaciones, 24/01/60, “Corporación Argentina de la Tejeduría Doméstica, EN s/ aplicación de multa por mora en ejecución contrato de suministro a Empresas del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 72:80; Presidencia de la Nación, 20/01/64, “Proyecto de decr. 7816/63 (provisorio)”, PTN, *Dictámenes*, 88:73; Secretaría de Estado de Obras Públicas, 21/12/66, “Electrodine SA (ex EN) en recurso jerárquico c/ res. 368/64 de la Secretaría de Obras Públicas s/ multa por mora”, PTN, *Dictámenes*, 99:337.

- 20 Ministerio de Hacienda, 29/10/56, “Responsabilidad de órganos estatales en materia penal aduanera. Aplicación de multa art. 80, ley 11281 (t.o.)”, PTN, *Dictámenes*, 59:141; Presidencia de la Nación, 27/11/61, “Proyecto de decr. 24.915/61”, PTN, *Dictámenes*, 79:153; Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, 27/04/62, “Infracción decr. 7383/44 p/ Empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales”, PTN, *Dictámenes*, 81:65; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 18/04/66, “Expte N° 378.767/63”, PTN, *Dictámenes*, 97:60. Asimismo, La Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que: “En la esfera de las relaciones interadministrativas no resulta procedente la aplicación de multas de carácter penal o administrativo, ya que no resulta admisible concebir la existencia de prerrogativas exorbitantes de poder público entre dos personas que integran la Administración Pública... Es contrario a la lógica y el buen sentido admitir que el Estado y sus entidades pueden aplicarse recíprocamente sanciones, ya que el Estado es uno solo y por consiguiente un razonamiento como el indicado implicaría que éste se aplique sanciones a sí mismo, lo que constituye un verdadero despropósito que la correcta hermenéutica no debe aceptar...”, Ministerio de Economía y Producción, 03/11/2004, “Casa de la Moneda SE”, Expte N° CUDAP S01:0014385/04, PTN, *Dictámenes*, 251:411.

2. Suspensión de la ejecución

El ejercicio del poder debe ir indisolublemente ligado a un adecuado sistema de garantías. Por ello, junto a las prerrogativas —por ejemplo, ejecutoriedad del acto administrativo—, se arbitran las garantías —por ejemplo, suspensión de la ejecución o indemnización—, a modo de protección del administrado.

a. *Concepto*

A la atribución que tiene la Administración para obtener el cumplimiento del acto, le corresponde al administrado la garantía de la suspensión de la ejecución del acto administrativo²¹. Esto constituye un mecanismo de protección de sus derechos. Pero, cuando no se suspende la ejecución, al anularse el acto, el que obtiene la sentencia favorable se encuentra con una ejecución consumada; la garantía no puede ser otra que la indemnización reparatoria de los daños ocasionados por la ejecución.

21 Ver Romero, César Enrique, “Garantías jurídicas especiales contra el poder”, *LL*, 87-782; Linares, Juan F., “La garantía de defensa ante la Administración”, *LL*, 142-1137 y ss; Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 5ª ed. reimp. Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 2000, p. 679, dice que “La suspensión del acto administrativo se traduce en la paralización transitoria de sus efectos. Es un tipo de control represivo, pues, con la suspensión tiéndese a impedir que un acto eficaz produzca efectos o que dejen de producirse los efectos ya comenzados”. Ver además, Carrillo, Pedro, “Ejecución del acto administrativo”, *LL*, 40-988. En el derecho comparado, González Pérez, Jesús, “La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa”, *RAP*, nº23, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1957, p. 179.

b. Fundamentos

La eficacia y ejecución del acto quedan suspendidas cuando lo exigen razones de interés público, para evitar perjuicios graves o cuando se invoca una ilegalidad manifiesta²². Ello sin perjuicio de que una norma expresa otorgue efectos suspensivos a los recursos que se interpongan contra el acto administrativo, y la ley o la naturaleza del acto exijan la intervención judicial, es decir, que la Administración no puede ejecutar el acto por sí y ante sí, sino por vía judicial, por ejemplo, un desalojo²³.

En tal sentido, los fundamentos por los que procede la suspensión son:

1) Razones de interés público²⁴. Si bien la ley no siempre determina con precisión los alcances de las “razones de interés público”, hay que interpretar que, entre otros casos, ella no procede en los supuestos en que la ejecución del acto determine:

- la suspensión de un servicio público;
- la suspensión del uso colectivo de un bien afectado al dominio público;
- una subversión de la moral necesaria en el orden disciplinario o jerárquico;

22 Art. 12 in fine, LNPA.

23 CámFed Mendoza, 03/12/49, “Gobierno Nacional c/ Huusmann, Alfredo A. p/ desalojo”, LL, 58-745.

24 Ver LNPA, art. 12; LPA Buenos Aires, art. 98 2º párrafo; CPA Catamarca, art. 42 inc. c), CPA Corrientes, arts. 137 y 143; LPA La Pampa, art. 55; LPA La Rioja, art. 81; LPA Mendoza, art. 83; LPA Neuquén, art. 58; LPA Salta, art. 81; LPA Tucumán, art. 47.

- una traba en la percepción regular de contribuciones fiscales y
- si hubiere peligro de grave trastorno del orden público, seguridad, moralidad o higiene pública.

Por lo demás, las llamadas “razones de interés público” traducen un criterio de mera oportunidad o simple conveniencia que permite la suspensión del acto, pero sólo en sede administrativa, no en sede judicial, pues el órgano judicial sólo fiscaliza aspectos atinentes a la “legitimidad”, no a la “oportunidad” o al mérito.

2) Perjuicios graves²⁵. En un principio y para fundamentar la suspensión, se invocó el criterio del daño irreparable. Tal criterio se abandonó, porque el Estado no puede producir nunca “perjuicios irreparables”, dada su indiscutida condición de solvencia material (*fiscus semper solvens*). Por otra parte, no podía aguardarse a que el daño se produjera, para obtener la suspensión del acto administrativo.

Después se empleó las fórmulas “daño de difícil o imposible reparación” y “daño proporcionalmente mayor en los perjuicios que en la suspensión”.

En la actualidad se habla, simplemente, de perjuicios graves. Se entiende por ello que el acto debe suspenderse cuando

25 El criterio del daño irreparable lo recepta la LPA de Buenos Aires, art. 98, inc. 2. El criterio del daño difícil o de imposible reparación lo incorpora la LPA de Mendoza, art. 83 a). El criterio del perjuicio grave ha sido previsto por la LNPA, art 12, segunda parte. En este caso es facultativo de la Administración suspender la ejecución del acto, pues ella meritúa la gravedad o el mayor grado de los perjuicios. No ocurre lo mismo cuando se invoca una ilegalidad manifiesta donde la suspensión del acto es un deber de la Administración o del órgano judicial en su caso.

su cumplimiento produce mayores perjuicios que su suspensión, a juicio de la Administración. Este criterio tiene, desde luego, un carácter contingente, aunque de rigor jurídico impuesto por los límites de la actividad discrecional y los principios de equidad que rodean al caso concreto.

3) Ilegalidad. La suspensión de la ejecución del acto procede cuando lo afectan vicios jurídicos. Cuando se alega fundadamente una ilegalidad corresponde hacer lugar a la suspensión. La ilegalidad por vicios muy graves quiebra la presunción de legitimidad y la ejecutividad.

La suspensión del acto por ilegalidad manifiesta (acto inexistente) no tiene límite alguno, es absoluta²⁶. Demostrada la ilegalidad procede la suspensión, pues en un Estado de derecho es inconcebible la Administración al margen de la legalidad.

26 En cuanto a la suspensión y revocación imperativa del acto con nulidad absoluta advertimos que el art. 12 in fine de la LNPA admite la suspensión del acto, prohibiendo su ejecución, entre otros casos, cuando se alega fundadamente una nulidad absoluta (ilegalidad manifiesta); todo ello en virtud de que los actos con tales vicios hay que presumirlos ilegítimos; más aún si se conjugan interpretativamente las disposiciones de la LNPA. El art. 12 in fine: “La Administración podrá...suspender”, mientras que el art. 17 señala que la Administración deberá revocar, ante el supuesto de un acto de nulidad absoluta. Creemos que el deber imperativo de suspensión y revocación se impone en todos los casos de nulidad absoluta, pues si la Administración debe hacer lo más, es decir revocar, por qué no debe hacer lo menos, es decir suspender. En definitiva: la competencia facultativa de suspensión del art. 12 in fine debe interpretarse como imperativa, al igual que la de revocación del art. 17; lo contrario es ilógico y no guarda armonía con la plenitud del ordenamiento jurídico.

En este caso es deber del órgano estatal, administrativo o judicial, según se trate, proceder a la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

c. Clases

La suspensión de la ejecución del acto administrativo puede tener lugar por decisión administrativa, judicial o legislativa.

1) Suspensión administrativa. Es la dispuesta de oficio²⁷ por la misma Administración o a petición de parte; tiene lugar cuando existen las causales previstas por el ordenamiento jurídico, debiendo la Administración, mediante resolución fundada, proceder a la suspensión de la ejecución.

2) Suspensión judicial. Tiene lugar cuando los particulares agraviados por el acto administrativo peticionan ante el órgano jurisdiccional para impedir su ejecución²⁸.

27 Ampliar en Canda, Fabián O., “La suspensión de oficio del acto administrativo”, *RDA*, año 8, n° 21/23, Buenos Aires, Depalma, 1996.

28 Así, se ha considerado que: “Es competente el fuero contencioso administrativo federal para conocer en la medida cautelar por la cual la Mutualidad Fondo Compensador del Personal Civil del Ejército pretende la suspensión de los efectos del decreto 1188/2003 en cuanto dispone que la afiliación a dicha mutualidad tendrá carácter voluntario, ya que la causa puede estimarse prima facie comprendida en el art. 45, inc. a), de la ley 13.998... porque ha sido demandado el Estado Nacional y el actor cuestiona un acto administrativo del Poder Ejecutivo Nacional por considerarlo viciado por no cumplir los requisitos de la ley nacional de procedimientos administrativos. Ver, dictamen del procurador fiscal subrogante que la Corte hace suyo, CSJN, 08/03/2005, “Mutualidad Fondo compensador Personal Civil Ejército y otros c. Estado Nacional”, *Fallos*, 328:387; *LL*, 17/06/05.

Ver en el derecho comparado Osorio Acosta, Ezequiel, *La suspensión jurisdiccional del acto administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

La decisión impugnada se somete a la revisión del órgano judicial, quien podrá suspender su ejecutoriedad a través de la medida cautelar de no innovar²⁹.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que si bien por vía de principio las medidas de no innovar no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan³⁰,

29 Argañaras, Manuel J., "Suspensión del acto administrativo como medida de no innovar", *Rev Jus*, n° 2, La Plata, 1962, p. 88; Bielsa, Rafael, "Los recursos judiciales y los actos de autoridad", *LL*, 94-833; Grau, Armando, "Suspensión del acto administrativo y medida de no innovar contra el Estado", *Rev. Jurídica*, t. III, Buenos Aires, 1965, p. 239 y ss.; Linares, Juan, "Garantía de defensa ante órganos administrativos y la Corte Suprema", *LL*, 87-875 y ss. y "Efectos suspensivos de los recursos ante la Administración", *LL*, 85-906; Marienhoff, Miguel S., "¿Los efectos de un acto administrativo se suspenden al deducir contra dicho acto un recurso de apelación ante la autoridad judicial?", *Rev. Derecho del Trabajo*, 1967, pp. 184-185; Reimundin, Ricardo, "La suspensión del acto administrativo como medida de no innovar", *JA*, 1967-V-280; Sarriá, Félix, *Teoría del recurso contencioso-administrativo*, 2ª ed., Córdoba, 1940, p. 147 y "Suspensión del acto administrativo", *Boletín de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales*, año III, n° 3, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba; Spota, Alberto G., "Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos. Aplicación del Código Civil", *JA*, 75-918; Barra, Rodolfo, "Efectividad de la tutela judicial frente a la Administración; suspensión de ejecutoriedad y medida de no innovar", *ED*, 107-419 y ss.

30 Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la procedencia de las medidas cautelares debe juzgarse con estrictez, CSJN, 09/08/2005, "Pan American Sur SRL y otra c/ Provincia de Tierra del Fuego", *Fallos*, 328:3018.

Respecto de los fundamentos de la procedencia y estrictez en la admisión de las medidas cautelares contra la administración, ampliar en Snopek, Guillermo, *Medidas cautelares contra la Admi-*

tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases “prima facie” verosímiles³¹.

Así, también los tribunales provinciales han hecho lugar a la suspensión del acto en el supuesto en que la decisión impugnada afectaba derechos de naturaleza alimentaria. Se ha expresado que “la continuación de la ejecución de los actos administrativos impugnados en la demanda, que comenzara... mediante lo que ‘prima facie’ puede calificarse de vías de hecho, ocasionaría al accionante un daño de insusceptible reparación ulterior en tanto, en la condición en la que se encuentra, se ve súbitamente privado de medios de subsistencia”³².

Por su parte, la jurisprudencia de la Ciudad de Buenos Aires ha señalado que la suspensión judicial de los efectos

nistración pública, Librería Editora Platense, 1995, pp. 91-106; Luqui, Roberto Enrique, *Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicios contenciosoadministrativos 2*, Buenos Aires, Astrea, 2005, pp. 373-388; Montezanti, Néstor Luis, “Medidas cautelares en el proceso administrativo”, en *Derecho Procesal Administrativo 1. Homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Editorial Hamurabi, 2004, pp. 783-804.

- 31 CSJN, 22/12/92, “Iribarren, Casiano c/ Provincia de Santa Fe”, *LL*, 1993-B-264; CSJN, 09/12/93, “Antonio González SA c/ Provincia de Mendoza”, *JA*, 1995-I-44; CSJN, 15/02/94, “Obra Social de Docentes Particulares c/ Provincia de Córdoba”, *LL*, 1994-B-685. Por su parte, la Sala V de la CNFContAdm ha dicho que: “... a partir de la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares contra tales declaraciones la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad pues solo conociendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la recordada presunción...”, CNFContAdm, Sala V, 12/07/2000, “Plaza Intendente Alvear SA c/ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y otro”.
- 32 SCJ Buenos Aires, 09/12/97, “Lasarte, Félix c/ Municipalidad de La Plata”, *SJDA*, 06/04/98, p. 3.

de un acto administrativo, en respuesta a un pedido autónomo efectuado por el interesado encontrándose aún pendiente un pronunciamiento administrativo, resulta un medio adecuado para limitar —cuando así se justifique— la prerrogativa que asiste a la Administración para ejecutar sus propios actos. Se ha puesto de relieve, asimismo, que la razón de ser del instituto reside en la fuerza ejecutoria de los actos administrativos y en el efecto no suspensivo que reviste la interposición de los recursos que el administrado tiene a su alcance en el marco del procedimiento administrativo, tratándose, en consecuencia, de un medio de protección preventiva.

De tal forma, la intervención del juez, acotada a ese alcance, tiene por objeto efectuar un control preliminar, anticipado y limitado cuya razón de ser radica en evitar que la ejecución del acto torne abstracto cualquier intento de discusión ulterior, tanto en sede administrativa como judicial³³, y cuyo fundamento ha sido hallado en la exigencia de igualdad entre las partes.

3) Suspensión legislativa. El órgano legislativo puede disponer la suspensión de la ejecución del acto administrativo, sea modificando la ley que concede recursos solamente devolu-

33 Como señala Gallegos Fedriani: “la procedencia de las medidas cautelares se halla condicionada como principio, a que se acredite la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien la solicita y el peligro en la demora, la probabilidad de que la tutela jurídica efectiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda en los hechos realizarse, es decir que a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten inoperantes”, Gallegos Fedriani, Pablo Oscar, “Control judicial de la Administración. Medidas cautelares”, en *Derecho Procesal Administrativo 1. Homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2004, p. 742.

tivos, o disponiendo una amnistía por ley específica contra ciertos actos administrativos de carácter ejecutorio.

d. Alcance

El alcance de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, puede darse en los siguientes supuestos:

1) Suspensión por mandato expreso y concreto de la ley.

La inejecución del acto como garantía a los derechos de los administrados está determinada por la propia ley y no depende ni de la voluntad ni de la interpretación de los órganos administrativos o judiciales³⁴.

2) Suspensión por mandato tácito y genérico de la ley. A veces el ordenamiento jurídico, sin establecer una formulación taxativa, específica ciertas reglas genéricas cuya aplicación e interpretación deja en manos de la Administración. Ella puede suspender la ejecución del acto impugnado cuando “dicha ejecución pudiera causar perjuicio de una imposible o difícil reparación, un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad pública, o cuando se alegare fundadamente un vicio grave y la consecuente nulidad en el acto impugnado, o por razones de interés público”³⁵.

3) Suspensión ante la ausencia de norma legal. Si el ordenamiento jurídico no contiene disposición alguna sobre la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, la Administración puede disponerla en defensa de la legalidad

34 Es el caso del art. 1058 del Código Aduanero.

35 Cfr. art. 12, LNPA; art. 83, LPA de Mendoza; art. 58, LPA del Neuquén; art. 81, LPA de Salta.

objetiva para el saneamiento de la juridicidad, en tutela de derechos subjetivos o por razones de interés público.

Dentro del alcance de las prerrogativas administrativas están comprendidas también las competencias suspensivas de sus propios actos, más aún cuando los afectan vicios jurídicos generadores de su nulidad o inexistencia.

4) *Suspensión por decisión judicial ante la ley inconstitucional.*

En esta hipótesis la ley no guarda silencio, ni concede recursos con efectos suspensivos, sino que los recursos que concede son al solo efecto devolutivo³⁶.

La justicia, no obstante, suspende la ejecución del acto mientras se sustancia el recurso. Declara inconstitucional la norma que niega la suspensión, por colisionar derechos subjetivos tutelados constitucionalmente y que merecen protección judicial, máxime si se acredita que la ejecución es extemporánea, innecesaria y sin ningún respaldo en el interés público o en otras motivaciones de orden o seguridad pública que merezcan consideración.

La declaración de inconstitucionalidad se impone, ordenando suspender la ejecución del acto, no obstante el texto expreso de la ley en sentido contrario³⁷.

3. Impugnabilidad

A través de la impugnación se intenta restablecer la legalidad administrativa cuando ella ha sido violada u obtener su

36 Ver Dromi, Roberto, "La suspensión de la ejecución del acto administrativo ante la ley inconstitucional", *JA*, 12-847.

37 CSJN, 08/11/72, "Dumit, Carlos J. c/ Instituto Nacional de Vitivinicultura p/ contencioso administrativo", *Fallos*, 284:150.

restablecimiento, conjugándola con la observancia de las situaciones jurídicas subjetivas particulares. Se opera, de este modo, un control administrativo y judicial sobre el acto³⁸.

a. Acto administrativo impugnabile

El acto administrativo, en su calidad de acto productor de efectos jurídicos directos, puede ser impugnado mediante recursos administrativos o acciones y recursos judiciales.

El acto administrativo que se presume legítimo, exigible y hasta ejecutorio es impugnabile administrativa o jurisdiccionalmente por los administrados, en ejercicio del derecho de defensa que ampara la Constitución. La impugnación puede ser en sede administrativa o en sede judicial.

b. Medios de impugnación

La impugnación administrativa es, en general, requisito previo a la impugnación judicial, pues deben haberse agotado todas las instancias administrativas para poder acceder a la acción procesal.

38 “El margen de autonomía y de apreciación que posee la Administración pública ha de ir acompañado, congruentemente, de un sistema coherente y completo de mecanismos de control... en términos dogmáticos, el control constituye el contrafuerte o el contrapeso de las amplias competencias y potestades de acción con las que cuenta el Ejecutivo”, Schmidt-Assmann, Eberhard, “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en ob. cit., p. 83. Véase, Dromi, Roberto, Modernización del control público, Madrid – México, Hispania Libros, 2005.

V. AUTOTUTELA, PROTECCIÓN Y CONTROL

Si las pretensiones del administrado en sede administrativa han sido satisfechas, se agota allí la impugnabilidad del obrar público. Si la decisión administrativa es contraria a las pretensiones del particular, él puede acudir a la vía judicial.

En sede administrativa a través de la reconsideración, apelación, jerárquico, alzada, revisión, aclaratoria, queja y amparo por mora, reclamación administrativa previa, denuncia de ilegitimidad, en virtud del procedimiento administrativo que regula tales medios de defensa de los administrados.

En sede judicial la impugnabilidad del acto puede hacerse por las acciones y los recursos propios del proceso administrativo: acciones de plena jurisdicción, de nulidad, de interpretación, de lesividad, etcétera.

c. Casos en que procede

La impugnabilidad administrativa procede por razones de legitimidad y por razones de oportunidad, mérito o conveniencia; la impugnabilidad jurisdiccional procede únicamente por razones de legitimidad.

VI. NULIDADES

El acto administrativo tiene que cumplir con todos los requisitos relativos al objeto, competencia, voluntad y forma, y producirse con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo.

1. Jurisprudencia y nulidades administrativas

Hasta 1941 la Corte Suprema de Justicia de la Nación aplicó lisa y llanamente las disposiciones del Código Civil para resolver los problemas que planteaba la nulidad de los actos administrativos. A partir del leading case “Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional”¹, la Corte Suprema modificó su orientación y creó una teoría general de las nulidades de los actos administrativos por la que, empleando todavía una terminología civilista, no aplicó los efectos previstos en el derecho privado².

1 CSJN, 30/06/41, *Fallos*, 190:98 y *JA*, 75-921.

2 Véase CSJN, 24/11/37, “SA Empresa Constructora F. H. Schmidt c/ Provincia de Mendoza”, *Fallos*, 179:249 y *JA*, 60-367. En el derecho público provincial véase CJ Salta, Sala II, 03/09/65, “Provincia

Recién en 1972 se consagró en el orden nacional una regulación normativa específica sobre las nulidades administrativas³.

2. Diferencias entre nulidades civiles y administrativas

Las nulidades civiles invalidan los actos jurídicos privados. Por lo tanto, es importante señalar la conveniencia de su régimen propio y la inaplicabilidad del sistema de nulidades civiles al Derecho administrativo⁴.

Las pautas que hay que tener en cuenta y que indican el diverso régimen jurídico entre las nulidades civiles y las administrativas son:

a. Elementos del acto

Las nulidades civiles se conciben como sanción por la ausencia o alteración de un elemento constitutivo del acto; en cambio, las nulidades administrativas no dependen exclusivamente del elemento viciado, sino de la importancia de la infracción al orden jurídico, es decir, de la significación y gravedad del vicio.

La mayor o menor gravedad del vicio determina el grado de nulidad que corresponde al acto. En caso de duda acerca

de Salta c/ Batule, Domingo", *LL*, 120-558 y *JA*, 1966-II-260; SCJ Mendoza, 25/09/67, "Buschman Garat, Manuel W. c/Provincia de Mendoza", *JA*, 1968-I-765 y *LL*, 129-1069.

3 Fecha en la que se dictó la ley de procedimientos administrativos 19.549, arts. 14 a 20.

Ver Gordillo, Agustín, "Teoría de las nulidades del acto administrativo", *ED*, 2-1091.

4 Ver Agliano, Humberto, "Clasificación de las nulidades", *LL*, 143-875; Buteler, José A., "Nulidad e inexistencia", *LL*, 104-885.

VI. NULIDADES

de la importancia y calificación del vicio que afecta al acto administrativo, hay que atenerse a la consecuencia más favorable al mismo.

b. Órgano que la declara

En el Derecho civil la nulidad es siempre declarada por un órgano judicial; en tanto que las nulidades administrativas pueden serlo por un órgano judicial –por anulación– o administrativo –por revocación⁵.

c. Carácter expreso o implícito de la regulación

Los vicios del acto jurídico en su mayor parte están expresamente contemplados en el Código Civil. En Derecho administrativo en principio no se enuncian de modo taxativo y exhaustivo. Por esta razón, la autoridad competente puede declarar la existencia de otros vicios.

En el Derecho administrativo de ningún modo rige, a consecuencia de lo anterior, el principio *pas de nullité sans texte*, cualquiera que sea su grado de vigencia en Derecho privado. En suma, en principio las nulidades del Derecho Civil integran un sistema estático (rígido) y las del Derecho administrativo un sistema dinámico (flexible). La regla del Derecho Civil, por cuyo mérito no se concibe una nulidad sin texto que la prescriba, no rige en el Derecho administrativo, donde se admite la existencia de nulidades implícitas o virtuales⁶.

5 Ver art. 1037, CC; arts. 15 y 17, LNPA; arts. 88 a 101, RLNPA.

6 Art. 63, LPA del Neuquén; art. 49, LPA de Mendoza.

d. Fuente normativa

Las nulidades del Derecho privado tienen su fuente en la ley; pero las nulidades administrativas pueden resultar de vicios por transgresión a normas constitucionales, legales, reglamentarias e inclusive individuales⁷.

e. Posibilidad de alegar su propia torpeza

Mientras que en el Derecho privado no se puede alegar la propia torpeza, salvo algunas excepciones como la lesión, imprevisión y abuso del Derecho, en el Derecho administrativo la Administración puede alegar su equívoco en la legitimidad u oportunidad del acto por vía de revocación administrativa y/o de lesividad judicial.

f. Objetivos que persiguen

Mientras las nulidades civiles tienden fundamentalmente a cuestionar la voluntad de las partes, las nulidades administrativas tratan principalmente de reafirmar la vigencia objetiva del derecho y de salvaguardar el interés colectivo en atención a la finalidad que persigue la actividad estatal⁸.

g. Anulación de oficio

En derecho privado, por principio general, la nulidad puede ser declarada de oficio por el juez, excepto la nulidad relativa.

7 Cfr. art. 36, CN; arts. 1037 y 1038, CC; art. 14, LNPA.

8 Si bien es regla que las nulidades civiles no afectan el orden público, debe exceptuarse aquellas nulidades absolutas de derecho privado en las cuales está interesado el orden público.

VI. NULIDADES

En Derecho administrativo no puede ser declarada de oficio, pero por excepción procede ante la inexistencia del acto⁹.

h. Sujeto titular de la petición

En el Derecho administrativo pueden pedirla los que ostenten un derecho subjetivo o interés legítimo.

En el Derecho Civil impera una categoría jurídica distinta para los diversos casos de nulidad absoluta o relativa, pudiendo, en su consecuencia, peticionarla los que tengan interés en hacerlo, el ministerio público y aquellos en cuyo beneficio se han establecido.

i. Investigación de hecho para su declaración

La nulidad administrativa, por la presunción de legitimidad propia de los actos administrativos, no puede declararse sin una investigación previa de hecho¹⁰, excepto para los actos

9 Cfr. arts. 1047 y 1048, CC; art. 15, LNPA. Ver Berçaitz de Boggiano, Ana, “Demanda de nulidad de actos administrativos firmes y consentidos”, *ED*, 131-901. Ver Romero, José Luis, “La buena fe del administrado ante la anulación de oficio del acto administrativo”, *EDA*, 2003-50, comentario al fallo de la CámContAdm nº 2 de Rosario, 26/11/02, “Tubino, Osvaldo Alfredo c/ Municipalidad de Funes”.

10 La Sala I de la CNFContAdm ha afirmado que: “Si bien la administración goza de facultades discrecionales, éstas se encuentran limitadas dentro del ámbito judicial. Es el juez quien —a fin de determinar la existencia de violaciones a dichos límites— debe indefectiblemente revisar el acto administrativo en cuestión. Esos límites —a diferencia de las facultades regladas de la administración— constituyen una limitación imprecisa que necesita ser investigada de hecho para poder determinar si existió o no transgresión alguna. Los límites mínimos a los que se encuentra sometida

inexistentes. Toda impugnación contra actos administrativos “debe necesariamente ser alegada y probada en juicio” y en su mérito será siempre necesaria una investigación del hecho, para determinar su invalidez¹¹. Se exceptúan, obviamente, los actos inexistentes —de nulidad manifiesta— en razón de que el vicio surge palmariamente del propio acto.

En cuanto a la nulidad civil, por lo común, para los actos nulos no se necesita investigación de hecho, aunque se exceptúan los anulables¹².

j. Tipo de ilegitimidad

La nulidad, según la concepción clásica del Derecho Civil, es una sanción legal que priva de sus efectos a un acto jurídico en virtud de una causa existente en el momento de la celebración.

la actividad discrecional, entonces, son la razonabilidad, la desviación de poder y la buena fe. En virtud de ello, concluimos en que ante la transgresión de alguno de dichos límites nos encontramos ante la nulidad del acto administrativo cuestionado”, CNFContAdm, Sala I, 16/04/98, “Marenco, Guillermo Julio c/ Estado Nacional – Ministerio de Acción Social y Salud Pública s/ Empleo Público”, considerando IV.4.

11 Ello no obsta a que puedan dictarse medidas cautelares en relación al acto impugnado. Así, ha resuelto la Corte: “...que si bien por vía de principio medidas como las requeridas no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases “prima facie” verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702; 314:695)”, CSJN, 04/07/2003, “DE.U.CO. (Defensor de Usuarios y Consumidores -Asociación Civil) c/ Neuquén, Provincia del y otros s/ acción de amparo”, Fallos, 326:2254.

12 Ver arts. 1038, 1045 y 1046, CC.

VI. NULIDADES

La nulidad administrativa, a diferencia de la civil, puede darse tanto por ilegitimidad originaria (vicios existentes desde el nacimiento del acto) o sobreviniente (cuando un acto que nació válido se torna inválido por un cambio en el ordenamiento jurídico).

k. Plazos de prescripción de la acción

En el Derecho Civil la acción para impugnar los actos nulos prescribe a los diez años y los anulables a los dos años¹³.

En el Derecho administrativo esos plazos rigen mientras la legislación específica no señale otros. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, en la legislación procesal administrativa provincial, que, en ejercicio de poderes no delegados, como son los atinentes a la materia administrativa, fija sus propios plazos de prescripción¹⁴.

13 Arts. 4023 y 4030, CC.

14 CPCA de Mendoza, ley n° 3918, art. 19: "Tratándose de un acto anulable, la prescripción de la acción se opera a los dos años; siendo nulo a los cinco años". Por su parte, la LPA de Mendoza n° 3909, al tipificar un régimen jurídico específico para el acto inexistente, dice en su artículo 76, inc. e): "La acción para impugnarlo es imprescriptible".

En el mismo sentido, la SCJ de Buenos Aires ha sostenido que en caso de irregularidades en el quantum del beneficio pensionario que den lugar a su modificación por la entidad previsional, y en ausencia de norma expresa de derecho local que establezca el plazo de prescripción de tal accionar, ha de estarse analógicamente al plazo de dos años previsto en el art. 4030 del Cód. Civil para la acción por nulidad de los actos jurídicos emitidos con dolo, error o falsa causa. Ver, SCJ Buenos Aires, 28/02/2007, "Bazzi, Iris M. c. Provincia de Buenos Aires (Instituto de Previsión Social)", *DJ*, 15/08/2007, p. 1182.

3. Requisitos y vicios

La exclusión o inexistencia de los elementos esenciales del acto administrativo o su incumplimiento total o parcial, cuando expresa o implícitamente es exigido por el ordenamiento jurídico, constituyen la fórmula legislativa común para definir los vicios del acto administrativo.

El acto viciado es el que aparece en el mundo jurídico por no haber cumplido los requisitos esenciales que atañen a su existencia, validez o eficacia. El defecto, vicio o irregularidad afecta al acto en la medida o magnitud del incumplimiento del requisito concretamente violado. La consecuencia que hay que asignar al acto viciado depende de la importancia que en cada caso tenga el vicio cometido.

4. Vicios y nulidades

Los vicios del acto administrativo son las faltas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho. De acuerdo con el orden jurídico vigente, los vicios lesionan al acto en su validez o en su eficacia, impidiendo su ejecución. La invalidez es la consecuencia jurídica del acto viciado, en razón de los principios de legalidad, justicia y eficacia administrativa¹⁵.

La gravedad de la invalidez de un acto administrativo no debe medirse por la conducta del agente creador del vicio, sino por la lesión que produce en los intereses de los afectados y en el orden público y jurídico estatal.

Hay una relación de causa-efecto entre vicios y nulidades. Precisamente la nulidad es la consecuencia jurídica que se

15 Cfr. Mairal, Héctor, "Los vicios del acto administrativo y su recepción por la jurisprudencia", *LL*, 1989-C-1014.

VI. NULIDADES

impone ante la transgresión al orden jurídico. Las nulidades actúan como antibióticos de la juridicidad, para el saneamiento del anti-derecho. Son un resultado obligado del antecedente: los vicios jurídicos.

De la índole de la gravedad del vicio depende el tipo de consecuencia jurídica. Cuando la legislación no enuncia los vicios que puede tener un acto, de modo sistemático y casuístico¹⁶, deberá determinarse y evaluarse particularmente la gravedad del vicio, integrando la práctica jurisprudencial al sistema de nulidades administrativas.

Los conceptos de inexistencia, nulidad y anulabilidad¹⁷ de los actos administrativos, no constituyen sino una “relación entre otros conceptos”. Esta, a la postre, no es nulidad o anulabilidad, sino la efectiva supresión o no del acto bajo tales o cuales condiciones. La noción de nulidad no hace sino reunir en un concepto unitario todas esas características que, según los casos, deberá adoptar la efectiva supresión del acto.

5. Nulidad administrativa con fuente constitucional

La Constitución argentina¹⁸ resguarda y protege su ultravigencia sancionando a quienes atenten contra ella. Las sanciones cierran un nuevo tipo de nulidades: las nulidades constitucionales, de carácter absoluto y, por lo tanto, sin necesidad de declaración judicial alguna¹⁹.

16 Ver arts. 14 y 15, LNPA.

17 Ver Spota, Alberto G., “Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos. Aplicación del Código Civil”, *JA*, 75-918.

18 Art. 36 CN.

19 Ampliar en Dromi, Roberto – Menem, Eduardo, *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pp. 106-108.

Por ser actos que están en el ámbito del derecho público, esta categoría es asimilable a la de los actos inexistentes, propia del Derecho administrativo.

En consecuencia, aquellos actos que interrumpen la observancia constitucional serán absoluta e insanablemente nulos. Vale decir que son actos que ostentan un vicio manifiesto, no susceptibles de ser subsanados por confirmación alguna. Son considerados como si nunca hubiesen existido. La acción para declarar el vicio manifiesto es imprescriptible²⁰.

6. Clasificación

Los vicios en el acto administrativo, productores de nulidades administrativas, se califican según su gravedad e importancia en *muy graves*, *graves*, *leves* y *muy leves*²¹. Es inválido el acto administrativo con vicios muy graves, graves y leves. El vicio muy leve no afecta la validez del acto administrativo, sin perjuicio de la responsabilidad del agente público.

Los vicios que afectan la validez del acto administrativo producen como consecuencia jurídica su inexistencia, nulidad o anulabilidad. La nulidad constitucional y la inexistencia

20 La CSJN ha dicho que: "...la imprescriptibilidad de la nulidad absoluta importa la imposibilidad de confirmación ulterior del acto viciado, porque resultaría contradictorio admitir que la ley veda la subsanación del acto por transcurso del tiempo en atención a razones de interés público, pero que al mismo tiempo la admite cuando la lleve a cabo el particular interesado...", CSJN, 07/12/2001, "Chubut, Provincia del c/ Centrales Térmicas Patagónicas SA s/ Sumario", *Fallos*, 324:4199.

21 Mairal, Héctor, "Los vicios del acto administrativo y su recepción por la jurisprudencia", *LL*, 1989-C-1014.

VI. NULIDADES

corresponden al vicio muy grave, la nulidad al vicio grave²² y la anulabilidad al vicio leve.

La enumeración legal sobre los vicios no es taxativa ni la clasificación rígida, pues la autoridad administrativa puede declarar la existencia de otros vicios, además de los contemplados legalmente y apartarse, excepcionalmente, mediante una resolución fundada que justifique las circunstancias particulares del caso que hacen razonable adoptar otra calificación.

El tipo de nulidad no depende solo de que al acto le falte algún elemento esencial, sino también de la importancia o magnitud de la transgresión al orden jurídico²³.

22 La jurisprudencia ha indicado que: “los de razonabilidad, desviación de poder y buena fe, (son) los límites mínimos a los que se encuentra sometida la actividad discrecional. La transgresión de ellos, entonces, conlleva también a la nulidad del acto administrativo correspondiente... Y resulta evidente que para poder apreciar y valorar si se ha vulnerado los límites de razonabilidad, desviación de poder y buena fe, debe exigirse el cumplimiento del requisito de la motivación del acto administrativo, ya que sin ello resultaría de cumplimiento imposible el control judicial que para efectivizarse requiere una manifestación de voluntad administrativa cierta y expresa, toda vez que lo intangible resulta de insusceptible revisión. Si el funcionario administrativo guarda para sí las razones que lo llevaron a dictar el acto, sólo podrá controlarse el cumplimiento de recaudos formales como el de competencia, pero será imposible el control de legitimidad jurídica que comprende también el de la correcta aplicación del derecho”, del voto del Dr. Buján, CNFContAdm, Sala I, 16/04/98, “Marengo, Guillermo Julio c/ Estado Nacional – Ministerio de Acción Social y Salud Pública s/ Empleo Público”.

23 Esta orientación es adoptada por el art. 14 de la LNPA, en virtud del cual el acto es nulo “de nulidad absoluta e insanable” cuando la voluntad de la Administración resultara excluida o se emitiera con incompetencia o existiera falta de causa, violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad. El art. 15, res-

Es inválido el acto administrativo con vicios muy graves, graves y leves. El vicio muy leve no afecta la validez, sin perjuicio de la responsabilidad del agente público.

Los vicios que afectan la validez del acto administrativo producen como consecuencia jurídica su inexistencia, nulidad o anulabilidad.

Existen, entonces, cuatro categorías de consecuencias jurídicas aplicables a los actos administrativos, según el vicio que presenten:

- *anulabilidad*²⁴ o *nulidad relativa* en la terminología de la Corte Suprema;
- *nulidad o nulidad absoluta*²⁵, según expresión de la Corte y de la legislación nacional;

pecto de la anulabilidad agrega: “Si se hubiera incurrido en una irregularidad, omisión o vicio que no llegare a impedir la del acto: “Si se hubiere incurrido en... un vicio que no llegare a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial”. Ver arts. 49, 50 y 72, LPA de Mendoza; arts. 70 a 73, LPA del Neuquén; arts. 69 a 73, LPA de Salta.

En la jurisprudencia provincial, el TSJ de Neuquén ha considerado que: “Las irregularidades administrativas en el armado de un expediente pueden dar origen a supuestos de nulidad o anulabilidad pero no de inexistencia, dado que esta categoría está reservada para ineficacias sustancialmente más trascendentes”, TSJ Neuquén, 28/10/97, “Díaz, Carlos A. c. Provincia del Neuquén”, LL, 1998-F-135; DJ, 1998-3, 1001.

24 Art. 15, LNPA.

25 Art. 14, LNPA.

De acuerdo a la interpretación que formulase el Dr. Petracchi, debían considerarse nulos de nulidad absoluta los decretos de necesidad y urgencia mientras no se hubiese sancionado la ley que reclamaba el art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional, sin que ese vicio fuese subsanable por una ley posterior que pretendiese tener efecto retroactivo. Ver, CSJN, 22/08/2002, “Tobar, Leónidas

VI. NULIDADES

- *nulidad constitucional*²⁶ o actos insanablemente nulos, conforme la Constitución nacional, como ya fuera señalado, e
- *inexistencia*.

La nulidad constitucional y la inexistencia corresponden al vicio muy grave, la nulidad al vicio grave y la anulabilidad al vicio leve.

a. Vicios muy graves e inexistencia

El acto administrativo tiene un vicio muy grave cuando:

- Resulta clara y terminantemente absurdo o imposible de hecho.
- Presenta una oscuridad o imprecisión esencial e insuperable, a pesar de un razonable esfuerzo de interpretación.
- Transgrede una prohibición expresa de normas constitucionales, legales²⁷ o sentencias judiciales.

c/ Estado Nacional -Ministerio de Defensa- Contaduría General del Ejército - Ley 25.453 s/ amparo ley 16.986", *Fallos*, 325:2059.

26 Así, ha indicado la Corte Suprema que: "El decreto 925/96 no reúne los requisitos de validez impuestos por la Constitución Nacional a los decretos de necesidad y urgencia. En consecuencia, cabe concluir que por medio de normas constitucionalmente nulas —de nulidad absoluta e insanable— se priva al actor de su derecho a obtener la satisfacción de su crédito mediante requisitos y condiciones que importan la afectación de su derecho de propiedad, que solo podía ser dispuesta por una ley del Congreso (art. 75, inc. 12 de la Carta Magna)", CSJN, 07/12/2004, "Leguizamón Romero, Abel y otro. c/ I.S.S.J y P. s/ ordinario", *Fallos*, 327:5559.

27 La Corte ha sostenido que: "tratándose de actos administrativos producidos contra legem, basta el hecho objetivo de violación legal para que se configure el vicio de (disidencia de los doctores Arístóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte, *Fallos* 241:384), que en tales condiciones corresponde declarar en autos. Ello, con

- Es incompetente en razón de la materia²⁸, por haberse ejercido atribuciones judiciales²⁹ o legislativas³⁰, o incompetente en razón del territorio³¹.

apoyo en las disposiciones del Código Civil relativas a las nulidades de los actos jurídicos que entre otras cosas son aplicables en la esfera del derecho administrativo (Fallos: 190:142; 304:919 y 310:1578) de resultas de las cuales es claro que la Provincia de Buenos Aires carecía de atribuciones para revocar por decreto la donación realizada al Estado Nacional y dictar los demás actos que son consecuencia del decreto 1848/98”, CSJN, 26/06/2007, “Estado Nacional (Estado Mayor del Ejército) c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos, 330:2849.

- 28 Conforme este criterio, la CFApel de La Plata declaró la nulidad de los actos administrativos del Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata que establecieron un sistema general de admisibilidad común a todas las unidades académicas, aboliendo el carácter eliminatorio de los exámenes de ingreso, puesto que según el propio Estatuto Universitario corresponde a las distintas Facultades la función de establecer el régimen de admisibilidad de los alumnos. Ver, CFApel La Plata, Sala II, 28/03/2006, “Facultad de Ciencias Médicas UNLP c. Universidad Nacional de La Plata”, LLBA, Junio 2006, p. 589. En igual sentido, el Juzg. 1ª Instancia ContAdm de La Plata en “Blanco Méndez” consideró que: “el Secretario Ejecutivo del Instituto Cultural de la Provincia de Bs. As., no es el funcionario competente para extinguir la relación de empleo público del Sr. Blanco Méndez, toda vez que su designación se produjo por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial y, por aplicación de la teoría del paralelismo de las formas, resulta ser éste el competente para adoptar esa decisión”. Según este Tribunal, “Esta sola circunstancia determinaría el acogimiento de la demanda, por cuanto estaríamos en presencia de un supuesto de inexistencia de acto administrativo, toda vez que *“quien dicta el acto es un órgano estatal actuando con evidente y grosera incompetencia”* (Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 3, Ed. FDA, 8ª edición, pág. XI-28)”, Juzg. 1ª Instancia en lo ContAdm nº 1 de La Plata, 13/04/2007, “Blanco Méndez Alejandro c/Dirección General de Cultura y Educación

VI. NULIDADES

- Es emitido por el órgano colegiado sin el quórum o la mayoría necesaria.
- Carece de la firma del agente que lo emite.

s/Pretensión de cesación de una vía de hecho administrativa”, *InfoJuba Contencioso*, nº 8, Mayo 2007.

- 29 En el fallo “Estrada”, la Corte ha señalado que: “Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para sustraer la materia de que se trate de la jurisdicción de los jueces ordinarios deben estar razonablemente justificados pues, de lo contrario, la jurisdicción administrativa así creada carecería de sustento constitucional, e importaría un avance indebido sobre las atribuciones que el art. 116 de la Constitución Nacional define como propias y exclusivas del Poder Judicial de la Nación. Admitir que el Congreso pudiera delegar en los órganos de la Administración facultades judiciales sin limitación material de ninguna especie sería tan impensable como permitir que el legislador delegara la sustancia de sus propias funciones legislativas, lo cual está expresamente vedado en el art. 76 de la Constitución Nacional”, CSJN, 05/04/2005, “Ángel Estrada y Cía. SA c/Secretaría de Energía y Puertos”, *Fallos*, 328:651.
- 30 Al respecto, ha dicho la Corte que: “... los decretos que en su origen se hallan viciados de inconstitucionalidad por haber sido dictados por el Poder Ejecutivo con exceso de sus facultades reglamentarias no son susceptibles de purga o subsanación mediante la ratificación parlamentaria posterior. Ello es así porque la Constitución Nacional impide a ese poder ejercer funciones legislativas sin contar con base legal previa y suficiente, y la oportuna observancia de tal requisito no depende de la gracia del Congreso”, CSJN, 19/08/99, “Franco, Rubén Oscar y otros c/ Estado Nacional (Mrio. de Defensa) s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de seguridad”, *Fallos*, 322:1868. Esta doctrina ha sido ratificada en CSJN, 20/03/2003, “Lalia, Oscar Alberto c/ Estado Nacional (Mº del Interior – CRJP de la Policía Federal) s/ retiro militar y fuerzas de seguridad”, *Fallos*, 326:928.
- 31 Así, en el fallo “Unión SA”, la Corte consideró que en virtud del Convenio suscrito entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Córdoba, otorgando la competencia a la provincia respecto de funciones inherentes al área administrativo la-

ACTO ADMINISTRATIVO

- Se omite la forma escrita cuando ésta es exigible.
- Se omite absoluta y totalmente la notificación.
- Se notifica verbalmente, por edictos o medios perceptivos, correspondiendo otro medio de notificación.

La consecuencia jurídica que corresponde a los vicios muy graves del acto es la inexistencia³². Nos parece incuestionable el derecho del administrado a desobedecer un acto manifiestamente nulo o inexistente. No puede, además de ello, castigarse a la persona que desobedeció el acto.

El acto inexistente se caracteriza porque:

- No es regular³³.

boral, la potestad reivindicada por el Ministerio de Trabajo de la Nación, no confiere respaldo suficiente a su accionar “por lo que se configura la hipótesis prevista en el art. 14 inc. b) de la ley 19.549, que prevé la nulidad absoluta e insanable del acto administrativo dictado por un órgano falto de competencia, dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, CSJN, 24/04/2003, “Unión SA” c/ Estado Nacional-Ministerio de Trabajo s/ Impugnación de acto administrativo”, *Fallos*, 326:1367.

- 32 La categoría de la inexistencia o acto administrativo inexistente no prevista expresamente en la norma positiva nacional, tiene un régimen jurídico específico que, por su significación, debió estar contemplado en dicha norma; sin embargo, ha sido receptada en las leyes provinciales de procedimiento administrativo. Su recepción doctrinaria, jurisprudencial y también legislativa provincial nos demuestra que no es sólo un problema dogmático sino también práctico. Ver arts. 9º y 14, LNPA; arts. 72 y 76, LPA de Mendoza; art. 66, LPA del Neuquén; art. 1º, ley nº 16.986.

Ver Imaz, Esteban, “Teoría del acto inexistente”, *LL*, 89-893 y ss.; Nerva, “Vicios del consentimiento y de la voluntad en la formación del acto administrativo: nulidad absoluta del acto”, *LL*, 94-239.

- 33 Al respecto, la Corte ha afirmado: “Que si bien es cierto que ha sido doctrina del Tribunal... que los actos administrativos firmes que provienen de autoridad competente, llenan todos los requisitos

VI. NULDADES

- Carece de presunción de legitimidad y ejecutividad.
- Los particulares no están obligados a cumplirlo y los agentes públicos tienen el derecho y el deber de no cumplirlo ni ejecutarlo.
- La declaración de inexistencia produce efectos retroactivos.
- La acción para impugnarlo judicialmente no prescribe³⁴.
- La declaración de inexistencia procede de oficio en sede judicial.

b. Vicios graves y nulidad

El acto administrativo tiene un vicio grave cuando:

- Está en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente o la situación de hecho reglada por las normas³⁵.

de forma y se han expedido sin grave error de derecho, en uso regular de facultades regladas, no pueden ser anulados por la autoridad que los dictó, ha expresado que esa estabilidad cede cuando la decisión adolece de vicios formales o sustanciales, o ha sido dictada sobre la base de presupuestos fácticos manifiestamente irregulares, reconocidos o fehacientemente comprobados... Porque un acto administrativo, para ser inmutable, debe ser “regular”; no lo es cuando, como en el caso, adolece de uno de los requisitos fijados por la ley, lo que determina su nulidad absoluta y, por ende, la posibilidad de dictar la revocación por razones de ilegitimidad en sede administrativa”, CSJN, 23/02/88, “Cabanas, Ramón s/ regularización del pago del haber jubilatorio”, *Fallos*, 311:160.

- 34 Sobre la imprescriptibilidad de la acción de impugnación de los actos nulos en el derecho español, ver García Luengo, Javier, *Nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 276-292
- 35 Así, el STJ de La Pampa ha considerado nula la resolución del Instituto de Seguridad Social de dicha provincia que denegó un be-

- Incumple deberes impuestos por normas constitucionales, legales³⁶, o sentencias judiciales.
- Viola reglamentos dictados por autoridad superior.
- Contraviene instrucciones o circulares que establecen derechos para los administrados³⁷.

neficio de pensión basada en una nota de desafiliación que carece de la firma del causante constando en su lugar una impresión digital, por cuanto no garantiza que la persona haya querido expresar su aceptación respecto de su contenido o que el mismo responde a su voluntad, máxime si es analfabeto y debe confiar en la lectura que se le haga del escrito. Ver, STJ La Pampa, Sala A, 19/04/2007, “F., D. c. Instituto de Seguridad Social”, publicado en *DJ*, 2007-III-1183.

- 36 Así, la sala IV de la CNFedContAdm en el caso “Vick” ratificó el fallo de primera instancia que decretó la nulidad de la resolución 3669/96 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que permitió el ascenso de funcionarios del servicio que no cumplían los requisitos establecidos por las disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de la Nación y en perjuicio del actor que reunía tales requisitos, CNFContAdm, Sala IV, 05/06/2001, “Vick Carlos Alberto c/EN –Mº de RREE y Culto– Resol 3669 s/empleo público”, *ED*, 198-531.
- 37 En este sentido resulta interesante la distinción efectuada por la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés que afirmó: “Considérant que l’interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d’instructions l’autorité administrative donne des lois et règlements qu’elle a pour mission de mettre en oeuvre n’est pas susceptible d’être déférée au juge de l’excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu’en soit le bienfondé, faire grief ; qu’en revanche, les dispositions impératives à caractère général d’une circulaire ou d’une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger ; que le recours formé à leur encontre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d’incompétence ou si, alors même qu’elles ont été compé-

VI. NULIDADES

- El objeto está prohibido por el orden normativo.
- Vulnera la estabilidad de otro acto administrativo.
- Es incompetente el órgano que lo emitió en razón del tiempo o del grado, y la avocación o la delegación están prohibidas.
- Es incompetente el órgano que lo emitió en razón de la materia, por haberse ejercido atribuciones de otros órganos o entes administrativos³⁸.
- Es dictado mediante connivencia dolosa entre el agente público y el administrado, error esencial del agente, dolo del administrado determinante del acto, dolo del agente, violencia sobre el agente o simulación.
- Se lo ha emitido sin haberse obtenido la previa autorización, siendo ella exigida.
- Se ejecuta un acto no aprobado, siendo la aprobación exigida.

temment prises, il est soutenu à bon droit qu'elles sont illégales pour d'autres motifs ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter, soit méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait expliciter, soit réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure, Doc. 9 - CE, 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*". www.conseil-etat.fr/ce/jurisprd/, acceso 31/01/08.

- 38 En este sentido, el STJ de Jujuy ha considerado que su propia jerarquía no admite que un órgano inferior revise sus decisiones aún cuando no se trate de las jurisdiccionales —en el caso, acto administrativo de suspensión sin goce de haberes, de una agente del Poder Judicial—, pues, lo contrario importaría subvertir el orden en el que la estructura del Poder Judicial está organizada". Ver, STJ Jujuy, 26/12/2005, "Martínez, Elena A. c. Acordada del STJ día 24/03/2003", *LLNOA*, Abril 2006, p. 268.

ACTO ADMINISTRATIVO

- No cumple con la finalidad debida, es decir que es irrazonable³⁹.
- El órgano colegiado no ha cumplido el requisito de la convocatoria o no ha sometido la cuestión a la deliberación de sus miembros⁴⁰.
- Contraviene reglas unívocas de la ciencia o de la técnica que afectan esencialmente el objeto del acto.
- Viola principios elementales de la lógica.
- No se documenta por escrito, habiéndose prescindido de esta vía por urgencia o imposibilidad de hecho.
- Está documentado y firmado, pero no se ha confeccionado acta de la sesión del órgano colegiado que lo dictó.

39 Se ha considerado nula la resolución que dispuso el relevo transitorio de un Director Provisional de un centro educativo por defecto en su elemento teleológico, al no poderse justificar las conductas que se tratarían de evitar con dicha medida preventiva, lo que la convertía en una sanción anticipada que desvirtuaba la finalidad cautelar perseguida por la ley y afectaba el derecho constitucional a trabajar y enseñar —arts. 14, Constitución Nacional y 39, Constitución Provincial—, Juzg. 1ª Instancia ContAdm nº 1 de La Plata, 06/05/2004, “Videla, Juan Carlos c. Dirección General de Escuelas”, LL, 2004-D-701.

40 “Por ello, la peculiar conformación del órgano trae aparejada una especial forma de adoptar sus decisiones y, por lo tanto, una particular manera de fundarlas. Ésta se lleva acabo, en éste como en cualquier cuerpo colegiado que exterioriza su voluntad mediante decisiones adoptadas en un ámbito deliberativo y mediante votos individuales de sus miembros en el momento preciso de la deliberación. En tal sentido, destaco que los requisitos formales del procedimiento de elaboración de la voluntad de los órganos colegiados se encuentran cumplidos, la sesión fue convocada previamente, el orden del día se fijó y se reunió el quórum de asistencia y votación”, CSJN, 31/10/2006, “González Lima, Guillermo Enrique c/UNLP s/rec. adm. directo”, Fallos, 329:4577.

VI. NULIDADES

- Se lo ha emitido violando la garantía de defensa u omitiendo el cumplimiento previo de algún trámite necesario⁴¹.
- Carece de motivación o ésta es indebida, equívoca o falsa⁴².

41 Así, la Corte ha considerado que, aún en el caso que un organismo cuente con atribuciones para suspender, revocar o modificar resoluciones administrativas “cuando la nulidad absoluta resulte de hechos o actos fehacientemente probados (arts. 48 de la ley 18.037 y 15 de la ley 24.241), tal facultad presupone que se haya dado participación adecuada a los interesados en los procedimientos, permitiéndoles alegar y probar sobre los aspectos cuestionados en resguardo de la garantía de defensa en juicio”, CSJN, 23/05/2000, “Arias, Mercedes c/ ANSeS s/ pensiones”, *Fallos*, 323:1281. Esta doctrina ha sido ratificada en CSJN, 07/06/2005, “Rojas, Martina c/ ANSES s/ pensiones”, *Fallos*, 328:1998.

Del mismo modo, la justicia contencioso administrativa ha señalado que: “en lo que respecta a los vicios en el procedimiento, la doctrina debate si estos, de existir, determinan una nulidad absoluta o relativa del acto dictado. La jurisprudencia, por su parte ha receptado (aunque no de manera unánime) lo que Juan Francisco Linares denominó “teoría de la subsanación”, con arreglo a la cual la violación en sede administrativa de las exigencias del debido proceso es subsanable en sede administrativa (por vía de recursos administrativos) o en sede judicial... Así la Corte Suprema ha señalado que no se viola el art. 18 de la Constitución Nacional, si el supuesto afectado no indica, en sede judicial, las defensas o pruebas de que se habría visto privado a consecuencia del trámite impreso a la causa (Fallos 273:134; 253:232; 258:299, entre otros...)”, Juzg. 1ª instancia ContAdmTrib nº 3 CABA, 03/03/2003, “Covimet S.A. c/ G.C.B.A. s/ medida cautelar”, Expte. nº 6913/0.

42 “También las fallas o irregularidades en la causa o motivo del acto administrativo afectan su validez, situación que se configura cuando los hechos invocados como antecedentes que justificarían la emisión del acto no existen o fueren falsos...”, CNApelCom, Sala C, 07/02/2006, “Superintendencia de Seguros de la Nación c. Agrosalta Coop. de Seg. Ltda.”, *LL*, 2006-C-863. Ver también CNFContAdm, Sala I, 11/12/2001, “Serra Mónica H. c/ Universidad de Buenos Aires”, *LL*, 2002-D-959.

La consecuencia jurídica correspondiente a los vicios graves del acto es la nulidad⁴³.

El acto nulo se caracteriza porque:

- Se considera irregular.
- Sólo en principio tiene presunción de legitimidad y ejecutividad.
- Si declara derechos subjetivos y ha sido notificado, a pesar de ser irregular, los agentes públicos y los particulares tienen la obligación de ejecutarlo y cumplirlo.
- Si declara derechos subjetivos que se están cumpliendo sólo puede impugnarse judicialmente⁴⁴ excepto que el in-

43 Ver arts. 14, 17 y 20 de la LNPA. En el orden local, cfr. art. 75, LPA de Mendoza; art. 72, LPA del Neuquén.

44 Así, el TSJ de Santa Cruz dictaminó que el Consejo de Educación de dicha provincia no puede revocar por sí y ante sí la calificación asignada a una docente cuyo nombramiento en el cargo fuera declarado nulo, ya que esta designación generó derechos subjetivos en favor de aquella, por lo que, conforme lo dispuesto por el art. 17 de la ley de procedimientos administrativos, la demandada debió ocurrir a los estrados judiciales en procura de la declaración de nulidad pertinente. Ver, TSJ Santa Cruz, 17/04/2006, “Sánchez Negrette, Mónica c. Consejo Provincial de Educación”, *LLPatagonia*, 2006-452.

Del mismo modo el STJ de Santiago del Estero declaró la nulidad de los decretos municipales que dejaron sin efecto la designación en planta permanente de los actores, ya que dicho nombramiento generó en cabeza de aquellos derechos subjetivos susceptibles de apreciación económica que, por integrar el concepto constitucional de propiedad, no pueden ser suprimidos por la Administración Pública si no es por medio de la intervención de un órgano judicial. Ver, STJ Santiago del Estero, 09/03/2006, “Espeche, Luis A. y otros c. Municipalidad de la Ciudad de Clodomiro”, *LLNOA*, Setiembre 2006, p. 945.

VI. NULIDADES

teresado hubiere conocido el vicio⁴⁵, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa

-
- 45 La excepción establecida por la LNPA respecto de la revocación de los actos regulares ha sido objeto de debate jurisprudencial en cuanto a la inteligencia de los artículos 17 y 18 de la misma. Así la CSJN, en “Almagro, Gabriela y otra c/ Universidad Nacional de Córdoba”, ha dicho que “una interpretación armónica de los preceptos citados conduce a sostener que las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular previstas en el art. 18 -entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado- son igualmente aplicables al supuesto contemplado en el art. 17, primera parte. De lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular, lo cual no constituye una solución razonable ni valiosa. Una inteligencia meramente literal y aislada de las normas antes indicadas llevaría a la conclusión de que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular cuya situación es considerada por la ley como menos grave. CSJN, 17/02/1998, “Almagro, Gabriela y otra c/ Universidad Nacional de Córdoba”, *Fallos*, 321:169.

Parte de la doctrina ha considerado, sin embargo, que el principio que surge de dicho fallo “no se ajusta al texto legal ni emerge como una interpretación armónica que amalgame el orden jurídico en su totalidad” dado que “la amplitud del criterio sostenido desvirtúa la intención del legislador de amparar los derechos subjetivos que se están cumpliendo”, Amaro, Alejandro P., “La actual doctrina de la Procuración del Tesoro en materia de revocación de oficio y la consolidación del sistema de garantías”, *RaP*, Año XXX, núm. 354, Buenos Aires, RaP, 2008, pp. 82 y 83. Asimismo la Procuración del Tesoro de la Nación, que luego del fallo “Almagro” aplicó el criterio adoptado por la Corte Suprema (*Dictámenes*, 183:275 y 222:124), ha vuelto a inclinarse por el temperamento anterior a dicha sentencia. Así ha manifestado que: “El conocimiento del vicio -además de que debe ser fehacientemente acreditado- no puede derivarse jamás de la presunción civilista y genérica del conocimiento del derecho, o de la existencia del vicio de violación de la ley, ni co-

y válidamente a título precario⁴⁶. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados⁴⁷.

legirse de aquella conclusión de que la mera existencia del vicio de derecho haga presumir su conocimiento por parte del particular beneficiado”, Cfr. Ministerio de Economía, 13/05/2003, “Expte. N° 01-0038080/03”, Dict. n° 279/03, PTN, *Dictámenes*, 245:280. Del mismo modo ha considerado que “La intención del Artículo 17 de la Ley 19.549 de prohibir la revocación en sede administrativa del acto que confiere derechos a los particulares, es garantizar el ejercicio normal de estos derechos hasta tanto una sentencia judicial resuelva lo contrario. No sería admisible, en consecuencia de ello no sólo revocar el acto en cuanto a sus efectos futuros, ni modificarlo o sustituirlo con igual consecuencia, sino tampoco suspenderlo, pues esto último implicaría lograr en la práctica lo que la norma precisamente quiere evitar, que los derechos emergentes quedaran a merced de una decisión administrativa ulterior”, Servicio Penitenciario Federal, 13/10/2006, “Expte. N° “V” 1790/90”. Dict. n° 285/06, PTN, *Dictámenes*, 259:11 (citados en Amaro, Alejandro P., “La actual doctrina de la Procuración del Tesoro en materia de revocación de oficio y la consolidación del sistema de garantías”, ob. cit, 99. 83-84).

- 46 Al respecto, ha señalado la Corte que: “...la limitación impuesta por el art. 17 “in fine” de la ley 19.549, en cuanto constituye una excepción a la potestad revocatoria de la administración, establecida como principio general en la primera parte de su texto, debe ser interpretada con carácter estricto toda vez que su aplicación acarrea la subsistencia en el mundo jurídico de un acto viciado de nulidad absoluta hasta tanto se produzca la declaración judicial pertinente...”, CSJN, 23/04/91, “Furlotti Setien Hnos. SA c/ Instituto Nac. de Vitivinicultura”, *Fallos*, 314:322.
- 47 Sobre la extensión de dicha indemnización, la CSJN ha considerado, que en el caso de responsabilidad contractual, la misma incluye “el resarcimiento del daño por lucro cesante”, según la

VI. NULIDADES

- La acción para impugnarlo prescribe a los diez años, en tanto los ordenamientos jurídicos provinciales no establezcan plazos distintos.
- En caso de no declarar derechos subjetivos puede disponerse su nulidad en sede administrativa⁴⁸.
- La declaración de nulidad produce efectos retroactivos⁴⁹.
- No procede de oficio la declaración de nulidad en sede judicial.

doctrina establecida por este Tribunal, relativa al “derecho del administrado a una reparación integral” (precedente de Fallos: 306:1409, “Eduardo Sánchez Granel”), CSJN, 28/07/2005, “El Jacarandá S.A. c/ Estado Nacional s/ juicio de conocimiento”, *Fallos*, 328:2654.

- 48 En este sentido, la Sala II de la CNFContAdm ha afirmado que un acto administrativo notificado que ordena la cancelación de un crédito indemnizatorio, en la medida en que la deuda todavía no ha sido cancelada, no genera derechos subjetivos a favor del actor que se hubieren estado cumpliendo, razón por la cual resulta legítima la revocación por parte de la Administración de la liquidación de dicho crédito por contener un vicio grave en su causa legal, CNFContAdm, Sala II, 14/03/2006 “Gordillo, Jorge H. c. Administración Nac. de la Seguridad Social”, *SJDA*, Marzo 2007, p. 22.
- 49 Así, se ha considerado que la falta de abono de las cuotas de un plan de facilidades de pago que había sido concedido por el Controlador Administrativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para cancelar una deuda por infracciones de tránsito, no impide declarar la nulidad del acto administrativo que otorgó dicho plan, pues la declaración de nulidad retrotrae en principio los efectos del acto al tiempo anterior a su dictado.”, CApelContAdmTrib CABA, Sala II, 26/06/2003, “Romero, Roberto D. c. Ciudad de Buenos Aires”, *DJ*, 2004-1-374.

c. Vicios leves y anulabilidad

El acto administrativo tiene un vicio leve cuando:

- No decide, certifica o registra expresamente todas las cuestiones propuestas en el curso del procedimiento.
- Viola reglamentos dictados por la misma autoridad que lo dicta o una inferior.
- Es emitido por órgano incompetente en razón del grado cuando la avocación o delegación estén permitidas.
- Contraviene reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, referidas a aspectos no esenciales del acto.
- En los órganos colegiados se resuelve un asunto no incluido en el orden del día de la convocatoria.
- Falta la fecha de emisión.
- El acta de la sesión del órgano colegiado que lo emite no contiene la determinación de los puntos de la deliberación o la forma y el resultado de la votación.
- Se da oportunidad de defensa, pero en forma imperfecta⁵⁰.
- La motivación es genérica, vaga, incompleta o insuficiente.
- Su notificación es incompleta, parcial o deficiente.

50 En este sentido, se ha considerado que: “Es procedente anular el acto administrativo mediante el cual se impuso una multa con sustento en los arts. 46, 47 inc. a) y 49 de la ley 11.683, y con relación al impuesto al valor agregado presuntamente omitido, toda vez que no existe justificación alguna del órgano recaudador que permita dilucidar cuál fue el método utilizado para arribar a su monto, lo cual configura un vicio grave que claramente pudo haber afectado el derecho de defensa, al impedir conocer la conducta que se reprochara con precisión del quantum de las diferencias de impuestos que constituye la base de cálculo de la sanción”, TribFiscalNación, Sala B, 22/06/2007, “Megg S.A.”, www.laleyonline.com.ar.

VI. NULIDADES

La consecuencia jurídica que corresponde a los vicios leves del acto es la anulabilidad⁵¹.

El acto anulable se caracteriza porque:

- Se considera regular.
- Tiene presunción de legitimidad y ejecutividad.
- Los agentes públicos y los particulares tienen obligación de ejecutarlo y cumplirlo.
- El administrado remiso cargará con las consecuencias y sanciones correspondientes a su incumplimiento.
- La declaración de nulidad produce efectos sólo para el futuro.
- No procede de oficio la declaración de nulidad en sede judicial.

d. Vicios muy leves y validez

El acto administrativo tiene un vicio muy leve cuando:

- Realizando un razonable esfuerzo de interpretación, es posible encontrar su sentido, a pesar de su oscuridad o imprecisión.
- Media error no esencial del agente público o dolo no determinante del administrado.
- En órganos colegiados no se cumplen los requisitos de convocatoria respecto de un miembro que ha concurrido a la sesión, no constan en el acta los votos en disidencia y el tiempo y lugar de la sesión o las personas que han intervenido.

51 Los principios específicos que caracterizan este tipo de invalidez están previstos en los arts. 15, 18 y 19 de la LNPA. En el orden local, cfr. art. 74 de la LPA de Mendoza; art. 73 de la LPA del Neuquén.

ACTO ADMINISTRATIVO

- Están incompletos o equivocados el lugar y la fecha de emisión.
- Falta la aclaración de la firma del agente interviniente, la mención del órgano o entidad del que emana o el lugar de emisión.

Los vicios muy leves no afectan la validez del acto; es decir, que el acto es plenamente válido.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

Los actos administrativos válidos, es decir con vicios muy leves y los anulables o de vicios leves pueden modificarse mediante aclaratoria, saneamiento y ratificación¹. Aquellos con vicios graves y muy graves son insanables.

Por su parte, la extinción del acto administrativo provoca la cesación de sus efectos jurídicos.

1 Hay doctrina que considera a la reforma y a la conversión entre los medios de modificación. Entendemos que la reforma del acto administrativo es la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con sustitución o sin sustitución. Esta categoría, como tal, está incluida en la extinción del acto.

Por otra parte, la LNPA regula también la conversión de los actos administrativos nulos (art. 20). Usualmente la conversión se presenta como una transformación o sustitución del acto por el cual se toman elementos del primero, que en su aspecto original resultan inválidos y se los incorpora a un acto distinto en cuyo contexto adquieren validez.

La conversión importa la reutilización o reaprovechamiento de un acto inválido. Puede ser legal o voluntaria. Esta última es la receptada en nuestro derecho. La conversión, en principio es una revocación parcial del acto, por lo tanto no la consideramos un medio de modificación. Además, no admitimos la conversión judicial del

1. Modificación

Los actos administrativos con vicios leves y muy leves son susceptibles de modificación.

a. Aclaratoria

La aclaratoria o la aclaración del acto se produce ante su oscuridad o imprecisión y en caso de errores materiales u omisiones no sustanciales del mismo².

acto, porque esto supondría sustituir la discrecionalidad administrativa por la discrecionalidad judicial, lo que quebrantaría el principio de la división funcional del poder y sería admitir que el órgano judicial cumpliera funciones de ejecución o gobierno. El Poder Judicial no puede sustituir so pretexto de discrecionalidad las competencias propias del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. La competencia judicial revisora de la ley sólo alcanza a su inaplicación al caso concreto y respecto del acto administrativo a su anulación. En principio, no puede el órgano judicial modificar, reformar, sustituir o convertir el acto legislativo o administrativo sujeto a su fiscalización. Ver Dromi, Roberto, *El Poder Judicial*, 4ª ed., 3ª reimp., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, pp. 67-68.

En la jurisprudencia cfr. CSJN, 01/03/67, "Molinelli, Ernesto A.", *Fallos*, 267:77; *LL*, 126-429.

Este mecanismo está contemplado en la legislación comparada. Así el art. 65 de la ley 30/1992 de RJAPyPAC de España establece que: "Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto, producirán los efectos de éste". Ver al respecto, González Navarro, Francisco, "La conversión del acto administrativo", en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1998, p. 645 y ss.

- 2 La aclaratoria no procede cuando el acto por imprecisión, oscuridad, omisión o error, es nulo o inexistente, pues en tales supuestos la petición debe ser recursiva, solicitando no la enmienda, sino la

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

La aclaratoria, como forma de rectificación de errores materiales, procede tanto de oficio como a solicitud de los interesados.

En el primer caso, el órgano que emitió el acto administrativo lo modifica, precisando cuál es el contenido determinado del mismo.

En el segundo supuesto, el interesado interpone aclaratoria una vez notificado el acto definitivo cuando existe contradicción en su parte dispositiva o entre su motivación y la parte dispositiva, a fin de que se corrijan errores materiales, se subsanen omisiones o se aclaren conceptos oscuros, siempre que ello no importe una modificación esencial³. Este recurso de aclaratoria se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto, quien debe resolverlo dentro de los cinco días de presentado⁴.

extinción del acto. En este sentido, la Corte, haciendo suyo el Dictamen del Procurador General, ha revocado la resolución de la aclaratoria que dispuso elevar el monto del lucro cesante por la cancelación de una competencia deportiva prevista para un año, haciendo mérito del acta-convenio celebrada para el evento correspondiente a otro año pues: “De tal forma, se excedió el límite de la simple corrección de algún concepto oscuro o del hecho de suplir alguna omisión (Fallos: 310:2313)”, del dictamen de la Procuración General de la Nación, CSJN, 26/08/2003, “Cozzani, Reynaldo Hugo c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *Fallos*, 326:3058.

3 Art. 102, RNLPA.

4 En el orden nacional, el plazo para interponerlo es de cinco días, computados desde la notificación del acto. A nivel provincial el plazo en algunos casos es de tres días (art. 176, LPA de Mendoza; art. 115, CPA de Catamarca). El plazo es de cinco días, siguiendo el criterio de la legislación nacional, en el art. 112 del RLPA de La Pampa (decr. 1684/79).

Ejemplos de errores materiales u omisiones son los errores en la escritura, en la expresión o errores numéricos o en la transcripción, o cuando al transcribir el acto se ha omitido algún aspecto no esencial de éste⁵.

b. Saneamiento

El saneamiento del acto administrativo consiste en hacer desaparecer las causas del vicio del acto. Es realizado por el órgano que lo emitió o sus superiores, dependiendo esto de la gravedad del vicio⁶.

-
- 5 Al respecto, la SCJ de Buenos Aires consideró que, en el caso de percepción indebida de haberes jubilatorios, resulta necesario el dictado de un acto administrativo a través del cual se declare la existencia y alcance del error y, en su caso, se individualice la norma que habilitó la revocación o modificación de la prestación jubilatoria o pensionaria y la formulación del respectivo cargo deudor", SCJ Buenos Aires, 09/03/2005, "Arias, Hugo H. y otros c. Instituto de Previsión Social", *LLBA*, Octubre 2005, p. 1097.
- 6 Sobre la aplicación de esta figura, la Sala I de la CNFContAdm ha considerado insuficiente para sanear la nulidad de un acto administrativo por violación de formas esenciales - artículo 7º, inciso f) de la ley de procedimiento administrativo 19.549... la ulterior corrección por vía administrativa o judicial invocando la teoría de la subsanación, la que no está prevista en el ordenamiento procedimental administrativo. Ver CNFContAdm, Sala I, 27/06/2000, "Aadi Capif y otros c. SP y D.", *LL*, 2001-B-466; *DJ*, 2001-1, 980. Sin embargo, el Juzg. 1ª instancia ContAdmTrib nº 3 CABA, ha reconocido que: "en lo que respecta a los vicios en el procedimiento, la doctrina debate si estos, de existir, determinan una nulidad absoluta o relativa del acto dictado. La jurisprudencia, por su parte, ha receptado (aunque no de manera unánime) lo que Juan Francisco Linares denominó "Teoría de la Subsanación", con arreglo a la cual la violación en sede administrativa de las exigencias del

c. Ratificación

La ratificación es la confirmación por el superior de un acto viciado, porque el órgano que lo dictó era incompetente en razón del grado⁷.

La ratificación del acto administrativo se asemeja a la aprobación, porque ambas son posteriores al acto. Sin embargo, hay diferencias entre ambas figuras jurídicas. Mientras la

debido proceso es subsanable en sede administrativa (por vía de recursos administrativos) o en sede judicial (v. Linares, Juan Francisco, La garantía de defensa ante la Administración, *La Ley*, 142-1137)", Juzg. 1ª instancia ContAdmTrib nº 3 CABA, 03/03/2003, "Covimet S.A. c/ G.C.B.A. s/ medida cautelar", Expte. nº 6913/0.

En la doctrina nacional, ver Canda, Fabián, "El incumplimiento de los procedimientos esenciales previos al dictado del acto administrativo y la teoría de la subsanación", *EDA*, 2001/2002, p. 233 y ss.

Sobre la subsanación en el derecho comparado ampliar en Beladiez Rojo, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 199-260.

- 7 La SCJ de Mendoza ha dicho que cuando el acto administrativo emana de un órgano incompetente por ser inferior al permitido, la ratificación del órgano superior produce un acto de saneamiento o convalidación del acto denunciado como viciado. Ver, SCJ Mendoza, Sala II, 08/08/2000, "Arango, Héctor R. c. Provincia de Mendoza", *LLGranCuyo*, 2001, p. 648. Por su parte la SCJ de Buenos Aires ha sostenido que: "La incompetencia de grado no vicia insanablemente el acto, pues él puede ser ratificado por el superior jerárquico... Y ante el supuesto de confirmación... o ratificación..., el acto de saneamiento o ratificatorio no es constitutivo, sino declarativo de derechos, o sea que sus consecuencias se proyectan hacia el pasado, hacia la fecha en que fue emitido el acto que se ratifica...", SCJ Buenos Aires, 03/11/81, "Sciammarella, Alfredo M. c/ Provincia de Buenos Aires", *JA*, 1982-III-442.

aprobación⁸ se da a un proyecto de acto administrativo que aún no ha producido efectos jurídicos, la ratificación se da a un acto administrativo que produce efectos jurídicos, pero que está viciado.

La modificación puede realizarse de oficio, por petición o impugnación del interesado. Tiene efectos retroactivos, considerándose que el acto modificado carece de vicios⁹.

8 Respecto de la figura de la aprobación, nuestro Máximo Tribunal ha dicho que: "...esencialmente, la aprobación importa una actividad de control que se despliega con posterioridad a la producción del acto y se configura en aquellos supuestos en los que el acto principal, si bien válido, no tiene vitalidad definitiva hasta que el órgano o autoridad superior lo aprueba, para lo cual lo examina y expresa su conformidad", disidencia de los Dres. Eduardo Moliné O'Connor, Guillermo A. F. López y Adolfo Roberto Vázquez, CSJN, 16/12/97, "Herpazana SRL c/ Banco de la Nación Argentina s/ contrato administrativo", *Fallos*, 320:2808.

Asimismo, la Sala IV de la CNFContAdm ha señalado que: "La figura de la aprobación cumple una función de control y consiste en que, por un acto administrativo se acepta como legal y oportuno otro acto jurídico emanado de otro órgano. En el acto originario no estamos en presencia de un acto nulo, sino en un acto ineficaz en la medida en que no obtenga la aprobación del organismo superior. Tanto el originario como el aprobatorio constituyen dos actos perfectamente válidos, pero es ineludible la existencia del segundo para dar efectos a lo dispuesto o acordado en el primero", CNFContAdm, Sala IV, 10/09/2002, "Maipú Inversora SA c/Empresa Ferrocarriles Arg. s/proceso de conocimiento".

9 Respecto de la retroactividad de los efectos de la ratificación, resulta de interés la posición sostenida por Alejandro Nieto, quien sostiene que "la necesidad de retrotraer efectos es una solución demasiado complicada. Infinitamente más sencillo resulta prescindir del dogma de la invalidez y, si se acepta que la presunción de validez equivale en sus consecuencias a la validez, no habrá necesidad de ese remiendo de urgencia de la convalidación de efectos

2. Extinción

La extinción es la cesación de los efectos jurídicos del acto administrativo; por consiguiente, la extinción del acto mismo. Con diferencias semánticas, se habla de *extinción*, *cesación*, *decaimiento* o *retiro* de los actos administrativos, por la que éstos desaparecen del plano de la existencia jurídica¹⁰.

a. Diferencias entre extinción y suspensión

Debe distinguirse entre extinción y suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo para precisar conceptos y evitar, de cierta manera, confusiones.

La extinción implica la cesación definitiva de los efectos jurídicos del acto administrativo; mientras que la suspensión importa su cesación provisoria¹¹ La extinción traduce un de-

retroactivos. En otras palabras: la convalidación no remedia la invalidez (ya existente) de un acto, sino que bloquea o impide los efectos invalidantes de un acto viciado", Nieto, Alejandro, "Prólogo al libro de Margarita Beladiez, Validez y eficacia de los actos administrativos", en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 608.

10 Ampliar en Grau, Armando E., "Resumen sobre la extinción de los actos administrativos", *JA*, 1961-I-40.

11 "La eficacia de los actos administrativos cesa cuando éstos son revocados, anulados o dejados sin efecto, así como cuando han quedado íntegramente cumplidos, ha transcurrido el plazo en ellos mismos señalado, han desaparecido los presupuestos de su dictado o se ha verificado la condición resolutoria a que hubieran quedado sujetos. Estas causas de cesación, por demás definitiva, de la eficacia no presentan ninguna peculiaridad, ni, sobre todo, ponen en cuestión la normal eficacia y ejecutividad de los actos. Esto último

caimiento definitivo y final en las consecuencias jurídicas del acto; la suspensión no puede ser indefinida, pues ello importaría una extinción encubierta del acto.

b. Reglas de competencia¹²

Para la extinción de los actos administrativos se aplican las siguientes reglas de competencia:

- Puede ser dispuesta por la misma autoridad que dictó el acto, siempre que conserve su competencia o por la autoridad superior competente.
- En la avocación, el inferior no puede extinguir el acto dictado por el superior.
- En la delegación, quien recibe la delegación tiene la atribución de extinguir sus propios actos, pero no los que precedentemente hubiera dictado el delegante. Concluida la delegación, el delegante puede extinguir los actos dictados por el delegado.
- En la sustitución, la autoridad sustituyente puede extinguir los actos dictados con anterioridad por la sustituida. Terminada la sustitución, ésta no puede extinguir los actos dictados por aquella.
- En las suplencias y subrogaciones se considera que se trata del mismo órgano administrativo y, por lo tanto, la autoridad puede extinguir los actos dictados con anterioridad.

es lo que sucede, por el contrario, con la posibilidad de la suspensión de la ejecución de los actos; suspensión que, por ello, la jurisprudencia califica como excepción a la ejecutividad, que implica cesación temporal de su eficacia", Parejo Alfonso, Luciano, *De-recho Administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 918.

12 Se sigue al art. 79, de la LPA del Neuquén.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

- Los actos complejos no puede ser extinguidos sino por otro acto complejo en que concurren los mismos órganos que dictaron el órgano originario, salvo disposición expresa en contrario.
- En principio, la autoridad que dicta un acto, que luego debe ser aprobado o controlado por otro órgano, mantiene la competencia de extinguir su acto, aunque el órgano de control haya dado la aprobación o el visto. Igual principio se aplicará cuando el acto requiere acuerdo de otro órgano, siempre que no se trate de un acto complejo, caso en el cual se aplicará lo dispuesto en el punto anterior.

c. Causas de la extinción del acto administrativo

La extinción es la eliminación o supresión de los efectos jurídicos del acto administrativo, por causas normales o anormales, sea que requiera o no la emisión de un nuevo acto, sea que se trate de actos válidos o inválidos.

En cuanto a los efectos jurídicos del acto la extinción puede ser parcial o total, con sustitución de la parte parcialmente revocada o con sustitución del acto totalmente revocado, o sin sustitución ni parcial ni total.

Hay que distinguir entre el hecho que hace desaparecer un presupuesto jurídico del acto –caso de ilegitimidad sobreviniente¹³–, y el hecho que provoca una imposibilidad en la

13 “La ilegitimidad de los actos administrativos puede ser no sólo originaria sino también derivada o sobreviniente al dictado de los mismos si aparece concomitantemente con el nacimiento de la ordenanza en cuestión y, además, acentúa su irregularidad con el correr del tiempo”, SCJ Buenos Aires, 15/09/98, “Piccini, Luis M. y otro c. Municipalidad de Tres de Febrero”.

producción de efectos del acto. En este caso la extinción se opera de pleno derecho; en la primera hipótesis la extinción requiere pronunciamiento expreso del órgano administrativo.

Cuando media ilegitimidad sobreviniente, el acto deja de ser válido, porque se ha tornado contrario a derecho. Pero como no existe imposibilidad en la producción de efectos, se hace necesario decidir su extinción. Sus efectos dependerán de la gravedad de la ilegitimidad que hubiere afectado al acto originariamente válido: si se trata de una grave ilegitimidad y el acto puede estimarse nulo, la extinción tiene efectos retroactivos a la fecha de nacimiento de la ilegitimidad del acto; si la ilegitimidad es leve y el acto puede considerarse meramente anulable, la extinción tendrá efectos sólo para el futuro.

El acto administrativo se extingue por: cumplimiento del objeto; imposibilidad de hecho sobreviniente; expiración del plazo; acaecimiento de una condición resolutoria; renuncia; rechazo; revocación; caducidad y declaración judicial de inexistencia o nulidad¹⁴.

1) Cumplimiento del objeto. El acto se extingue cuando lo que ha dispuesto ha sido cumplido o por desaparición del objeto.

2) Imposibilidad de hecho sobreviniente. Consiste en la imposibilidad física o jurídica de cumplir con el objeto del acto. Los casos en que se torna imposible el cumplimiento físico o jurídico del acto son:

14 En el derecho comparado, sobre las causales de extinción, ver Olgún Juárez, Hugo A., *Extinción de los actos administrativos. Revocación, invalidación y decaimiento*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1961.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

- por muerte o desaparición de una persona a la cual el acto otorgó un derecho o impuso un deber, siempre que la ley no determine que éstos sean transferibles a sus herederos;
- por falta del sustrato material que posibilite el cumplimiento del acto, y
- por falta de sustrato jurídico o un cambio de la situación jurídica de las cosas o personas a las cuales se dirigía el acto.

3) Expiración del plazo. Es decir, cumplimiento del término cuando el objeto del acto determina que éste producirá sus efectos jurídicos durante un plazo determinado, transcurrido el cual se extinguirá el acto o no podrá ser dictado¹⁵.

4) Acaecimiento de una condición resolutoria. En general, la doctrina admite la posibilidad de que un acto administrativo esté sujeto a condición resolutoria, no así a condición suspensiva por la misma índole del acto administrativo. Por lo cual, en el caso de un acto sujeto a condición resolutoria, cuando la condición se cumple se extinguen los efectos jurídicos y de suyo el acto.

15 En el fallo “Perfetti SPA”, la Sala III de la CNFCivCom consideró inaplicable el principio del informalismo en favor del administrado respecto de una solicitud presentada luego de expirado el plazo establecido, ya que, a juicio del Tribunal, “no hay en el criterio adoptado ningún ritualismo excesivo sino el respeto por el ordenamiento que la ley ha establecido para hacer valer los derechos, los cuales deben ser planteados en la forma y dentro del plazo legal, no pudiendo invocarse la doctrina del exceso ritual en perjuicio del buen orden de los procesos, en cuya observancia está interesada directamente la seguridad jurídica”, CNFCivCom, Sala III, 03/03/2005, “Perfetti SPA c. Instituto Nacional de la Propiedad Industrial”, LL, 2005-C-717.

5) Renuncia. La renuncia tiene lugar cuando el interesado manifiesta expresamente su voluntad de declinar los derechos que el acto le acuerda y lo notifica a la autoridad.

Sólo pueden renunciarse aquellos actos que otorgan derechos en beneficio del interesado. Los actos que crean obligaciones no son susceptibles de renuncia, pero si lo principal del acto fuera el otorgamiento de un derecho, aunque impusiera también alguna obligación, sería viable la renuncia total. Si el acto, en igual medida, otorga derechos e impone obligaciones, pueden ser susceptibles de renuncia los primeros exclusivamente.

Notificada la renuncia, se extingue el acto o el derecho al que se refiere, sin quedar supeditada aquélla a la aceptación de la autoridad. Produce efectos para el futuro.

6) Rechazo. Hay rechazo cuando el interesado manifiesta expresamente su voluntad de no aceptar los derechos que el acto le acuerda. El rechazo se rige por las normas de la renuncia, con la excepción de que sus efectos son retroactivos.

7) Revocación. La revocación es una de las causales de extinción del acto administrativo. En este caso, la cesación de los efectos jurídicos del acto implica una mayor complejidad, lo que hace necesario su tratamiento en forma separada.

8) Caducidad. De igual modo, la caducidad, como causal de conclusión de los efectos jurídicos del acto administrativo, se expondrán en ítem separado.

9) Declaración judicial de ilegitimidad o nulidad. En sede judicial puede pretenderse la anulación total o parcial del acto administrativo. Con esta acción se discute exclusivamente la legalidad del obrar administrativo, con abstracción de los derechos subjetivos que pudiera tener el recurrente y de los daños que pudieran habersele causado con la actividad ilícita.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

En consecuencia, el juez debe resolver únicamente si el acto administrativo es o no contrario al derecho objetivo; en caso negativo rechazará la demanda y en caso afirmativo se limitará a declarar que el acto impugnado es nulo.

La sentencia dispone la declaración judicial de nulidad o ilegitimidad, total o parcial, del acto impugnado y de suyo la extinción del acto y la cesación de sus efectos jurídicos.

3. Revocación

Como hemos visto la estabilidad del acto administrativo supone la prohibición de revocar en sede administrativa los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio de aquel.

Los actos administrativos estables sólo pueden ser revocados si se los califica de interés o utilidad pública y se indemniza el perjuicio causado previamente¹⁶.

Un derecho que integra la propiedad del administrado no puede quedar sometido a la sola voluntad de la Administración sin calificación legal de utilidad pública.

16 “Los actos administrativos que generan derechos subjetivos a favor de los administrados, una vez que se notifiquen sólo carecen de estabilidad y pueden y deben ser revocados por ilegitimidad en sede administrativa, cuando siendo ‘nulos’, ‘de nulidad absoluta’, ‘de nulidad absoluta e insanable’ o ‘irregulares’, no hubieren generado prestaciones en vía de cumplimiento”, CNFContAdm, Sala III, 13/11/79, “Rodríguez Blanco de Serrao”, JA, 1980-III-400.

a. Concepto

La revocación¹⁷ es la declaración unilateral de un órgano en ejercicio de la función administrativa por la que se extingue, sustituye o modifica un acto administrativo por razones de oportunidad o de ilegitimidad¹⁸. Puede ser total o parcial, con o sin sustitución del acto extinguido.

Se realiza a través de un acto administrativo autónomo o independiente. Es una nueva declaración de un órgano en función administrativa, generadora de efectos jurídicos directos e inmediatos. Es facultativa cuando se funda en razones de oportunidad; es obligatoria cuando se funda en razones de ilegitimidad.

Son revocables los permisos de uso del dominio público, los derechos expresa y válidamente otorgados a título precario, debiendo indemnizarse el daño emergente, exclusivamente, cuando la revocación tenga lugar por alguna de las siguientes causas:

- distinta valoración de las mismas circunstancias que dieron origen al acto;
- desconocimiento por culpa administrativa de las circunstancias existentes en el momento de emitirse el acto

17 Meehan, José H., “Revocación de los actos administrativos”, *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XXXII, n° 1-3, Córdoba, 1969; Mónico Saravia, Abel S., “La revocación administrativa”, en *Acto administrativo*, Tucumán, UNSTA, 1982.

18 Así, lo ha reconocido la Sala D de la CNCiv al afirmar que: “La administración puede revocar sus propios actos, para satisfacer actuales exigencias de interés público o para restablecer el imperio de la legitimidad; más aún cuando lo es en favor del administrado, en cuyo caso el administrado favorecido no podría oponerse, pues el acto de revocación no le habría ocasionado agravio alguno”, CNCiv, Sala D, 01/11/79, “Pérez Oberti, Marta A. c/ Municipalidad de la Capital”, JA, 1980-II-489.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

originario, sin que mediere ocultamiento por parte del interesado y

- distinta valoración del interés público afectado.

b. Revocación y anulación

Se distingue entre revocación y anulación de acuerdo con el órgano que dispone la extinción. Se denomina revocación a la que se opera en sede administrativa, ya se origine en razones de oportunidad o ilegitimidad.

Se reserva el término anulación para nominar la extinción del acto ilegítimo dispuesto en sede judicial.

c. Razones

Como venimos señalándolo, dos son las razones para extinguir por revocación un acto administrativo en sede administrativa: por ilegitimidad y por oportunidad¹⁹.

1) Revocación por razones de ilegitimidad. En el caso de los actos viciados, éstos pueden ser revocados por ilegitimidad²⁰, con el objeto de restablecer la legalidad o legitimidad agraviada.

19 Es jurisprudencia uniforme del Supremo Tribunal Federal de Brasil, siguiendo la síntesis (Súmula) 473 del mismo Tribunal que: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam directos, ou revoga-los, por motivo de conveniencia ou oportunidades, respeitadas os direitos adquiridos e ressalvada em todos os casos a apreciação judicial. Sessão Plenária de 03/12/1969”.

20 Ampliar en Dromi, Roberto, “Revocación administrativa por razones de ilegitimidad: el caso del agente designado con edad que excede el límite reglamentario máximo”, *JA*, 1978-IV-238.

La revocación por razón de ilegitimidad procede en dos supuestos:

- por ilegitimidad originaria, es decir cuando el acto ha nacido viciado²¹ y
- por ilegitimidad sobreviniente, cuando un acto nació válido y se torna inválido por un cambio en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto.

2) Revocación por razones de oportunidad. La revocación por razones de mérito u oportunidad²² es constitutiva. Tiene por objeto el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica ya dada, a partir de la fecha de la revocación.

21 Concordantemente, nuestro Máximo Tribunal ha entendido que: “los actos impugnados...encontraron suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de un acto afectado de nulidad absoluta y que, por esa razón, carecía de la estabilidad propia de los actos regulares y que no podía generar legítimos derechos subjetivos del actor frente al orden público interesado en la vigencia de la legalidad...”, CSJN, 17/09/96, “Benítez, Eduardo A. c/ Municipalidad de Concepción del Uruguay”, JA, 1997-III-47.

22 “La revocación del acto administrativo por razones de oportunidad tendiendo a satisfacer exigencias de interés público, procede siempre respecto de cualquier tipo de acto administrativo, sea éste reglado o discrecional”, CNCiv, Sala D, 14/05/79, “La Cava de Nazaruk, Gracia c/ Municipalidad de la Capital”, JA, 1980-I-416.
Por su parte, Fabián Canda señala que: “...la revocación por oportunidad es un modo de extinguir un acto administrativo que ha dado lugar a una relación jurídica que se conserva vigente. Esta revocación debe ser dispuesta por la Administración a través de un nuevo acto, dictado en ejercicio de una potestad que le es propia. Dicho nuevo acto habrá de tener por objeto satisfacer necesidades actuales del interés público”, Canda, Fabián, “La revocación por

d. La revocación en la legislación nacional²³

La revisión de oficio²⁴ del acto nulo, ya sea revocándolo, sustituyéndolo, modificándolo, tiene carácter obligatorio. El carácter facultativo de la competencia revisora de la Administración cesa ante el acto nulo absoluto. Tal acto nulo absoluto lo es por sí, aunque la Administración piense que no está viciado, y como es intrínsecamente nulo está obligada a declarar su nulidad desde el momento en que advierte la existencia del vicio y mucho más cuando la advertencia se produce en ejercicio de la acción o recurso correspondiente, pues como el fundamento de la nulidad está en el propio acto, es objetiva, no pudiendo negarse al particular el derecho de conseguir la declaración de nulidad.

La ley nacional de procedimientos administrativos contempla la revocación por razones de ilegitimidad de actos

oportunidad del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, ob. cit., p. 221.

Sobre esta cuestión, en la doctrina nacional, ver Marienhoff, Miguel S., "Revocación del acto administrativo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia", *LL*, 1980-B-817. En el derecho comparado, ver Paparella, Francisco, *Appunti sulla revoca degli atti amministrativi*, Bari, Cacucci Editore, 1980, p. 98.

- 23 Ampliar en D'Argenio, Inés A., "Revocabilidad de los actos administrativos. (En la ley de procedimiento administrativo de la Nación)", *JA*, doctrina 1974-319; Dromi, Roberto, "Revocación de actos administrativos nulos y anulables en la ley de procedimientos administrativos 19.549 y su modificatoria 21.686", en *Procedimiento administrativo*, Colegio de Abogados de La Plata - AADA, La Plata, 1981.
- 24 Cfr. Amaro, Alejandro P., "¿Es el dictamen jurídico garantía suficiente ante la revocación de oficio del acto administrativo que ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo?", *ED*, 21/08/2003.

“nulos” o de nulidad absoluta²⁵ y “anulables” o de nulidad relativa²⁶. Cuando el acto es nulo, la revocación es imperativa y cuando es anulable la revocación es facultativa y de carácter declarativo, es decir que genera efectos desde la fecha de emisión del acto revocado.

El ordenamiento nacional dispone, como principio, que los actos regulares no pueden revocarse, aunque sí por excepción, cuando se hubiere conocido el vicio. Todo ello indica que la ley admite la posibilidad de revocar un acto que, siendo regular, tenga vicios muy leves, puesto que si tuviera vicios graves, el acto administrativo sería irregular²⁷; ahora bien, el interesado debe tener conocimiento de ese vicio²⁸.

Además, la ley señala el deber de revocar o sustituir el acto; es decir, dejarlo sin efecto simplemente (revocación sin sustitución) o dejarlo sin efecto emitiendo otro en su reemplazo (revocación con sustitución).

La revocación opera por vicios y nulidades jurídicas²⁹. En otros términos, por aplicación de la teoría de las nulidades

25 Art. 17, LNPA. Ver Escola, Héctor J., “La revocación del acto administrativo afectado de nulidad absoluta. (Algo más en torno del art. 17 de la ley nacional de procedimientos administrativos)”, *LL*, 1977-C-816; De Estrada, Juan R., “La revocación por ilegitimidad del acto administrativo irregular. (El artículo 17 de la ley nacional de procedimientos administrativos)”, *LL*, 1976-D-820; Cassagne, Juan Carlos, “El dictado de una medida cautelar que suspende la revocación de un acto administrativo por razones de ilegitimidad”, *LL*, 2001-E-586

26 Art. 18, LNPA.

27 Arts. 14 y 17, LNPA.

28 Arts. 15 y 18, LNPA.

29 Arts. 7º y 14, LNPA.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

administrativas, que afecta el aspecto jurídico del acto administrativo, integrado por los límites reglados y discrecionales del obrar público. El incumplimiento o violación de los límites jurídicos debe ser grave y afectar a algún elemento esencial del acto, para tipificar la nulidad absoluta, no la nulidad relativa, que está exenta del deber revocatorio³⁰.

En conclusión, la LNPA crea dos supuestos de revocabilidad y dos supuestos de irrevocabilidad del acto administrativo. La revocabilidad es la excepción; la irrevocabilidad es la regla. Estos casos son:

- Irrevocabilidad administrativa de actos regulares, cuando dice que “el acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado”³¹.

30 Arts. 14 y 15, LNPA.

31 Art. 18, primera parte, LNPA.

En este sentido, respecto de la revocación de un acto irregular por el cual se otorgó una licencia de radiodifusión, que había sido notificado, la Corte ha dicho que: “aún cuando se juzgare que el acto que otorgó la licencia al amparista –considerado irregular de acuerdo a los términos de la resolución revocatoria, que goza de presunción de legitimidad (art. 12, ley 19.549)– se encontraba firme, al momento en que se dispuso la revocación no había generado derechos subjetivos que se estuvieran cumpliendo” y en tales condiciones, “la revocación dispuesta por la resolución 458/00 del COMFER se ajustó a lo dispuesto en el art. 17 de la ley 19.549 y no violó los límites de la extinción del acto irregular en sede administrativa impuestos por aquella”, CSJN, 08/09/2003, “Miragaya, Marcelo H. c. Comité Federal de Radiodifusión (COMFER)”, *Fallos*, 326:3316. En igual sentido se había pronunciado previamente la Sala II de la CNFContAdm, 20/03/2001, “Miragaya Marcelo Horacio C/Comité Federal de Radiodifusión s/amparo ley 16.986”.

ACTO ADMINISTRATIVO

- Irrevocabilidad administrativa de actos irregulares, cuando dice “debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa”³².
- Revocabilidad administrativa de actos regulares, cuando dice “Sin embargo, podrá ser revocado...en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación...del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario”³³. Revocación sin derecho a indemnización cuando el beneficiario hubiere conocido el vicio y con derecho a indemnización cuando fuere por razones de oportunidad y
- Revocabilidad administrativa de actos irregulares, cuando dice “El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa”³⁴.

4. Caducidad

La posibilidad de declarar la caducidad es una competencia que le otorga la ley a la Administración, para extinguir unilateralmente un acto administrativo, a título de “sanción”, cuando media “culpa” del administrado por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo³⁵.

32 Art. 17, primera parte, LNPA.

33 Art. 18, LNPA.

34 Art. 17, primera oración, LNPA.

35 En este sentido, la Sala V de la CNFContAdm ha establecido que: “El acto administrativo sancionatorio (la caducidad en el caso bajo examen) tiene como nota peculiar que genera la extinción del de-

a. Concepto

La caducidad es un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquél le impone³⁶.

b. Caducidad y revocación

Caducidad y revocación son expresiones técnicas específicas y, por lo tanto, diferentes³⁷.

En la caducidad se requiere la “imputación de incumplimiento a título de dolo o culpa”, como condición para el ejercicio de la potestad rescisoria. La revocación no obedece a

recho otorgado –con las consecuencias jurídico-patrimoniales que ello acarrea–, y tal situación constituye el efecto directo e inmediato que genera sobre el administrado, operando como causal de extinción del acto administrativo por el que se otorgó la posibilidad de abonar el tributo debido”. En consecuencia, “...decretar la caducidad de un plan de facilidades de pago importa el ejercicio de potestades sancionatorias por parte de la Administración. O en otros términos, la sanción que se traduce en la caducidad del plan, encuadra en el supuesto normativo “otras sanciones” al que se refiere el inciso b) del art. 159 de la ley 11.683”, CNFContAdm, Sala V, 29/09/2006, “Cine Press SRL (Hoy SA) (TF 21.839-I) c/ DGI”.

36 Ver art. 21, LNPA; art. 119, LPA de Buenos Aires; art. 112, LPA de Córdoba; arts. 165 y 166, LPA de Corrientes; art. 133, LPA de Chaco; art. 84, LPA de La Pampa; arts. 102 y 103, LPA de Mendoza; art. 86, LPA del Neuquén; arts. 99 y 100, LPA de Salta; art. 55, LPA de Tucumán.

Ver Rodríguez-Arana, Jaime, “Caducidad de las licencias administrativas”, *RDA*, año 5, n° 12-13, Buenos Aires, Depalma, Enero/Agosto 1993.

37 Ampliar en García, Cándido E., “Revocación y caducidad del acto administrativo”, *JA*, doctrina 1974-884.

un incumplimiento del administrado, sino a razones internas (ilegitimidad) o externas (inoportunidad) del acto.

c. Requisitos

Procede la caducidad del acto administrativo frente a los siguientes requisitos:

1) Incumplimiento. Además del incumplimiento material doloso o culposo de las obligaciones a cargo del administrado, es menester la concurrencia de dos recaudos específicos: previa constitución en mora y otorgamiento de un plazo suplementario razonable³⁸.

2) Mora. La constitución en mora³⁹ es un recaudo formal previo que debe ser observado, por imperio de lo dispuesto en la normativa⁴⁰.

Debe acreditarse el atraso imputable al administrado en el cumplimiento de las “obligaciones condicionantes”.

Interpelar o requerir el cumplimiento es el mecanismo constitutivo de la mora. A su vez, para que la mora adquiera relevancia jurídica, es indispensable que dicha interpelación haya sido, entre otras condiciones, “categórica y oportuna”.

En otras palabras, debe haber constancia de que con posterioridad al vencimiento del plazo la Administración ha interpelado de modo fehaciente y circunstanciado para el cumplimiento integral de las obligaciones. Si falta la observancia de este recaudo “previo”, la sanción de caducidad no puede aplicarse y, de habérsela aplicado, debe ser revocada por ilegítima, ya que no se ajusta a la ley.

38 Art. 21, LNPA.

39 Art. 509, CC.

40 Art. 21, LNPA.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

El requerimiento anticipado y prematuro no reviste el carácter de una interpelación constitutiva de la mora, y carece, por tanto, de toda eficacia.

Se advierte pues, que el anticipado requerimiento, más que una interpelación constitutiva de la mora se reduce a una mera “conminación preventiva”, que carece de relevancia jurídica.

Además, la interpelación constitutiva de la mora ha sido consagrada en la ley para asegurar el debido proceso legal, ya que durante el término de la conminación se posibilita al administrado exponer los motivos de “fuerza mayor” o “ajenos a su voluntad”, que le hubieran impedido cumplir en término con las obligaciones asumidas. Puede que existan causales excluyentes de la culpabilidad en el incumplimiento y que, como tales, obstan el ejercicio de la competencia rescisoria, como condición sustancial.

3) Plazos vencidos. También hay que observar el lo previsto en la legislación⁴¹ en cuanto a los plazos. Debe darse al administrado un plazo “suplementario razonable”, que guarda continuidad con el plazo “principal”. Plazo que debe ser fijado acorde con la magnitud de la obra, servicio o prestación y con los inconvenientes que deba superar el administrado para concluir con las ejecuciones a su cargo.

Los plazos principal o básico y suplementario, fijados para el cumplimiento de las obligaciones, tienen que haber nacido, no estar pendientes de condición o modo y estar vencidos.

Si el primer plazo, el básico, principal o de ejecución, no ha nacido, no hay caducidad posible. En efecto, si, por ejemplo, la propia resolución administrativa indica que el plazo

41 Art. 21, LNPA.

se computará a partir de la aprobación de determinada documentación, el nacimiento del plazo está supeditado a una condición suspensiva y recién operada ésta se podrá iniciar el cómputo.

Si el plazo de aprobación de documentación o de ejecución de la prestación no está fijado ni explícita ni implícitamente, mal podrá decirse que venció el plazo, más aun cuando no se hubiere cumplido el tiempo razonable —ni legal ni prudencial— para la ejecución de las obligaciones asumidas por el administrado.

La caducidad no puede ser aplicada con una finalidad “expropiatoria”, para privar a los administrados de los derechos, que se han incorporado a su propiedad. Sólo es viable cuando las obligaciones a cumplir por el administrado son condición “previa” del nacimiento de los efectos del acto, pero no para extinguir actos perfectos, que sólo están suspendidos en su ejercicio hasta el cumplimiento de obligaciones a cargo de la Administración e incluso de otras entidades públicas, que son quienes deben realizar las gestiones que en el acto figuran como condicionantes de su ejercicio.

d. Límites

Los límites que impiden la caducidad son:

1) *Hecho del príncipe.* Tiene lugar cuando la habilitación de los plazos de ejecución está sujeta a la voluntad administrativa y siempre que no medie dolo, culpa ni negligencia del interesado en la tramitación.

En tales casos, la supuesta demora depende exclusivamente de la voluntad pública, que debe otorgar “conformidad”, “autorización”, “aprobación” o “visto bueno” que permitan el nacimiento del plazo.

VII. MODIFICACIÓN Y CONCLUSIÓN

Estamos, entonces, en presencia de lo que en doctrina se llama “hecho del príncipe”, es decir, un comportamiento imputable al Estado, pero no al comitente. Se trata de “actos de poder público” que imposibilitan cumplir y por lo tanto deben dispensarse los incumplimientos no culpables que provoquen.

El hecho del príncipe tiene fundamento legal⁴² y múltiples aplicaciones en materia contractual. Provoca una “lesión sobreviniente” al derecho y como tal es imperativo “retardar o dilatar temporalmente el cumplimiento de las obligaciones”.

2) *Derechos adquiridos.* La resolución administrativa que confiere un derecho estable no es susceptible de revocación ni de caducidad administrativa.

En efecto, cuando por medio de un acto administrativo, la Administración ha concedido un derecho subjetivo perfecto que como tal se incorpora al patrimonio del administrado⁴³, no es susceptible de revisión.

3) *Normas de trámite administrativo.* El acto administrativo que declara la caducidad debe ajustarse a los requisitos específicos de la caducidad y a los requisitos genéricos de todos los actos administrativos, por lo cual se impone su nulidad y el deber de su revocación cuando no se cumplen tales requisitos⁴⁴.

4) *Derechos de terceros.* La caducidad, por lo expuesto, no puede ser intempestiva, inoportuna, extemporánea, ilegítima, prematura ni irracional, ni generar perjuicios al “interesado

42 Ver nota al art. 514, CC.

43 En los términos del art. 18, LNPA.

44 Ver arts. 21, 7º, 14 y 17, LNPA.

ACTO ADMINISTRATIVO

directo" ni a "terceros". Los terceros no pueden ver afectados sus legítimos derechos por la actuación lesiva de la Administración, y en su caso debe dárseles posibilidad procesal de defensa antes de la misión (y de suyo de la ejecución) del acto declarativo de caducidad.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

Interesa individualizar las distintas clases de actos administrativos en función de sus contenidos y efectos.

1. Autorización

El acto de autorización tiene un doble alcance jurídico: como acto de habilitación o permisión stricto sensu y como acto de fiscalización o control.

a. Como acto de habilitación o permisión

La autorización traduce aquellas licencias que la autoridad administrativa confiere a los administrados en el ejercicio de la policía administrativa. Son los casos de la autorización para construir o edificar como materia de la policía urbanística¹;

1 Señala González Pérez que: “En cuanto la licencia autoriza una actividad, es un acto administrativo con un destinatario perfectamente delimitado: el sujeto de la actividad. A diferencia de otros actos administrativos, en que no existe un destinatario individualizado, la licencia se otorga siempre a favor de una persona concreta”, González Pérez, Jesús, *Las licencias de urbanismo*, Madrid, Abella, 1978, p. 144.

la autorización para habilitar un comercio en ejercicio de la policía económica; la autorización para la existencia de las personas jurídicas.

b. Como acto de fiscalización o control

La autorización es una declaración de voluntad administrativa constitutiva o de remoción de obstáculos para superar los límites que el orden jurídico pone al libre desenvolvimiento de la actividad pública.

Esencialmente, desde el punto de vista jurídico, consiste en un acto administrativo de control, por el cual un órgano faculta a otro a emitir un determinado acto. En virtud de la autorización, un órgano administrativo inferior queda facultado para desplegar cierta actividad o comportamiento.

Antes de la emisión del acto definitivo (previo al acto que se va a dictar), se dicta otro acto autorizando el segundo, pues aquél sin éste es nulo. La autorización integra la voluntad administrativa y su omisión sólo puede ser subsanada por una confirmación expresa a posteriori².

2 Bielsa, Rafael, "Régimen jurídico de las autorizaciones y aprobaciones administrativas", *Anuario del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral, 1944, pp. 10-32; Franchini, Flaminio, *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrativi e i privati*, Milán, Giuffrè Editore, 1957, pp. 85 y 110; Vignocchi, Gustavo, *La natura giuridica dell'autorizzazioni amministrativa*, Padua, CEDAM, 1944, pp. 18, 20, 108 y ss.; Livet, Pierre, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, París, LGDJ, 1974; García de Enterría, Eduardo – Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, Thomson Civitas - La Ley, 2006, pp. 133-146.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

Ambos actos son independientes entre sí. Trátase de dos actos distintos: el que se autoriza o acto principal y el acto por el que se da la autorización o acto secundario.

La autorización no traduce un acto complejo; el acto para cuya emisión se pidió autorización es independiente de éste, que sólo implica un exequátur dado a otro órgano inferior; jurídicamente es un acto administrativo por el que un órgano administrativo queda facultado para desplegar cierta actividad o comportamiento.

El acto emitido sin la autorización previa, en los casos en que ésta es requerida por el orden jurídico, es nulo y sólo puede subsanarlo una confirmación o autorización a posteriori³.

El acto autorizado se puede no emitir o extinguir por cualquier medio jurídico, v.gr. por revocación o anulación. El acto autorizante es irrevocable, porque sus efectos son instantáneos y tiene por fin otorgar validez al acto autorizado⁴. En caso de que el interés público requiera la extinción del acto, no será ya del acto de autorización, sino del acto autorizado emitido por el órgano controlado.

Los efectos jurídicos se producen ex nunc, es decir, desde la emisión del acto autorizado, pues la autorización es un recaudo que atañe a la validez del acto definitivo ulterior.

3 Art. 19 b), LNPA.

Un sector de la doctrina no admite la posibilidad de confirmación ulterior, por cuanto la autorización tardía desvirtuaría el sentido de la exigencia legal, transformándola en una especie de aprobación. Ver Bielsa, Rafael, "Régimen jurídico de las autorizaciones y aprobaciones como actos de derecho público. Función de la voluntad. (Breves nociones de índole dogmática)", *JA*, 1944-II-3.

4 Ampliar en Carello, Luis A., "¿Permiso de edificación o autorización para edificar? (Algunas consideraciones sobre su otorgamiento y revocatoria)", *Zeus*, 32-D-31.

2. Aprobación

Es el acto administrativo de control que se produce con posterioridad a la emisión del acto controlado.

La aprobación actúa ex post y otorga validez y eficacia al acto, incidiendo en su perfección⁵.

El acto que debe ser aprobado a posteriori, o después de su emisión por otra autoridad no es válido ni ejecutivo mientras dicha aprobación no se produce. La aprobación le otorga eficacia jurídica y fuerza ejecutoria.

Los efectos jurídicos son ex nunc, a partir de la fecha del acto aprobatorio.

El acto administrativo de aprobación no es declarativo, sino constitutivo. El acto no aprobado no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos. Por ello el acto de aprobación es constitutivo, perfectivo de la decisión administrativa.

La aprobación no es un acto complejo, sino que intervienen dos voluntades consecutivamente con el fin de producir un efecto jurídico inmediato, pero las voluntades no se funden: son dos actos sucesivos distintos.

a. Aprobación y referéndum

Hay que distinguir la aprobación de los actos emitidos ad referéndum.

5 Con respecto al acto de aprobación ver, CNFContAdm, Sala I, 19/11/2002, "Cooperativa de Prov. Serv. Telef. SP y C Mariano Acosta c/ Resolución 242/99- ENARGAS (Exp. 530/94)"; CNFContAdm, Sala IV, 10/09/2002, "Maipú Inversora SA c/ Empresa Ferrocarriles Arg. s/ proceso de conocimiento".

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

En la aprobación, el acto originario debe ser emitido por el órgano competente; si éste carece de la competencia y dicta un mero acto preparatorio ad referendum del órgano competente, no hay en verdad una aprobación, sino un acto nuevo, y los efectos, por supuesto, no son retroactivos.

Si el acto dictado por el órgano inferior es ad referendum, cuando tiene que producir efectos jurídicos inmediatos, la aprobación posterior no tiene otro propósito que el de convalidar y ratificar el acto ante un vicio eventual, siendo los efectos retroactivos al momento en que se emitió el acto originario.

b. ¿Puede el órgano de control modificar el acto sujeto a la aprobación?

En principio, cabe responder negativamente, es decir que el órgano de control debe limitarse a otorgar o denegar la aprobación del acto, tal como fue propuesto, sin introducirle ninguna modificación.

Se admiten algunas excepciones en la Administración central, en que el órgano jerárquico superior puede otorgar una aprobación condicional, aprobando el acto, pero con sujeción a la condición de que el ente controlado lo modifique en un cierto sentido.

c. ¿Puede revocarse el acto aprobado?

Antes que se produzca la aprobación, el órgano controlado puede revocar el acto aún imperfecto, por cuanto recién se integra constitutivamente con la aprobación.

Una vez aprobado, no puede ser revocado por el órgano controlado, sino que requiere la conformidad del órgano superior de control, dado el carácter constitutivo de la aprobación.

d. ¿Puede revocarse el acto de aprobación?

El órgano administrativo controlante puede revocar el acto de aprobación, pues con éste se perfecciona por fin el acto. Cabe, entonces, aplicar los principios generales de la revocación con las limitaciones de la estabilidad del acto administrativo.

e. Responsabilidad

Como regla general cabe afirmar que la responsabilidad recae en el órgano controlante, en la medida en que con el acto de aprobación el acto administrativo se constituye como tal y produce efectos respecto de terceros; salvo que la aprobación hubiere sido provocada con dolo, culpa, desviación del poder, etc., del órgano controlado, en cuyo caso la responsabilidad es suya.

3. Concesión

Es el acto por el que la Administración, en virtud de las atribuciones derivadas del ordenamiento positivo, confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía. La concesión otorga así un status jurídico, una condición jurídica, un nuevo derecho.

a. Carácter

La característica esencial del acto administrativo de concesión radica en la circunstancia de ser un acto eminentemente creador de derechos, pero sin que la Administración transfiera o transmita nada; es un acto potestativo, sin que limite sus atribuciones, ni su patrimonio; por ejemplo, conce-

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

siones de personalidad jurídica, nacionalidad, títulos honoríficos, etcétera.

El enunciado de esas concesiones nos permite advertir que en tales casos la Administración ejerce poderes conferidos por las leyes sin menoscabar en nada sus facultades.

b. Clases

Las concesiones se clasifican en constitutivas o unilaterales y traslativas o bilaterales.

1) Concesiones constitutivas. Son actos administrativos en los cuales la Administración, ejerciendo las atribuciones que la ley le otorga, constituye en los particulares nuevas capacidades o nuevos derechos⁶.

La concesión constitutiva tiene preferente aplicación en actividades de importancia económica (p.ej., concesión de uso de agua para irrigación) o trascendencia social (p. ej, concesión de nacionalidad, distinciones, títulos honoríficos), que por su significado reposan sobre una sólida base legal que regula dicha actividad pública, declarando obligatorio su otorgamiento en algunas oportunidades y constituyéndose en un límite de las posibilidades de su revocación⁷.

6 Ampliaren González Vergara, Ariel, *La concesión, acto administrativo creador de derechos*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1965.

7 Así, la concesión de uso en el caso de utilización de agua para irrigación (Art. 2462, C.C.) no transfiere al concesionario derecho alguno, sino que le crea un poder jurídico especial sobre la respectiva dependencia pública. Se trata de una concesión constitutiva de un derecho de uso. En estos casos, la voluntad del particular administrado sólo constituye un simple presupuesto de hecho. No hay bilateralidad en su formación aunque puede haberla en sus efectos. Gaston Jèze, al negar carácter contractual a la concesión de uso y

El acto de concesión crea un derecho subjetivo perfecto, patrimonial, a favor de la persona a cuyo nombre aparece otorgado el acto.

2) Concesiones traslativas. Son contratos administrativos en los cuales el derecho para el concesionario nace a consecuencia directa e inmediata del traspaso de poderes propios del concedente; por ejemplo, concesiones de servicio público, de obra pública (contrato administrativo)⁸.

4. Permiso

Es el acto por el cual se permite a una persona el ejercicio de un derecho, en principio prohibido por el ordenamiento jurídico. Es una exención especial respecto de una prohibición

sostener su carácter unilateral, expresa que ello es así “porque la competencia de policía no puede quedar ligada a un contrato”, Jèze, Gaston, *Les contrats administratifs*, Paris, Ed. Girard, 1927, p. 24 y ss.; *Principios generales de Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, Depalma, 1949, p. 515 y ss.

Sobre esta cuestión ver, en el derecho nacional, Diez, Manuel, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1961, pp. 95-97 y en el derecho comparado, González Vergara, Ariel, *La concesión, acto administrativo creador de derechos*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1965, p. 23 y ss.

- 8 Estas concesiones escapan del ámbito del acto administrativo y les es aplicable el régimen jurídico de los contratos administrativos. En estos casos la Administración transmite un derecho o el ejercicio de un poder propio. El servicio concedido no lo presta la Administración, sino el particular concesionario. En la obra pública su construcción y explotación no serán realizadas por la Administración sino por el concesionario. Ampliar en Dromi, Roberto, *Empresas públicas. De estatales a privadas*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997, pp. 33-34 y 43-52.

general, en beneficio exclusivo de quien lo pide⁹. Con el permiso no se autoriza ni delega nada, sino que se tolera, se permite realizar algo determinado o circunscripto. Son ejemplos: los permisos de estacionamiento, de portación de armas, de venta de bebidas alcohólicas, de venta ambulante, de instalación de kioscos. La naturaleza del permiso, en todos los casos es la misma: implica la simple remoción de un obstáculo legal.

El permiso, en otros términos, importa una concesión de alcance restringido, pues otorga derechos de menor intensidad y mayor precariedad; más que otorgar un derecho, tolera un uso¹⁰.

a. Características

El permiso se caracteriza porque:

- Crea una situación jurídica individual condicionada al cumplimiento de la ley. Su incumplimiento determina la caducidad del permiso.

9 Señala Mertehikian que: "... frente a una petición de un particular orientada a obtener de una Administración Pública el otorgamiento de un "permiso de uso" sobre un bien del dominio público, resulta necesaria –al menos en principio– una decisión expresa de la autoridad competente, no siendo concebible en este aspecto –salvo norma expresa en contrario– que por vía del silencio administrativo se configure una prerrogativa o privilegio administrativo en cabeza de un particular. Ello así, pues al encontrarse particularmente presente el interés público, es menester el asentimiento expreso y suficientemente motivado del órgano administrativo competente", Mertehikian, Eduardo, "Permiso de uso de bienes de dominio público. Lo atinente a la discrecionalidad de su otorgamiento, renovación y/o revocación", LL, 1998-D-665.

10 "Es, en principio, una tolerancia que la administración pública admite en interés del usuario, en ejercicio de sus potestades sobre el dominio público", CApelContAdmTrib CABA, Sala II, 12/09/2006, "Santillán, Julio A. c. Ciudad de Buenos Aires", LL, 2007-B-477.

ACTO ADMINISTRATIVO

- Se da “*intuitu personae*” en consideración a los motivos del mismo y a la persona del beneficiario. En principio, está prohibida su cesión o transferencia.

Puede cederse cuando se lo concede en forma objetiva, sin consideración al individuo beneficiario; por ejemplo, permiso a un bar para colocar sillas en la acera, bombeo para riego de aguas de río, etcétera.

- Confiere un derecho debilitado o interés legítimo. La precariedad del derecho del permisionario se funda en que el permiso sólo constituye una tolerancia de la Administración, que actúa en estos casos dentro de la esfera de su poder discrecional, sin que sea posible que el acto administrativo logre estabilidad.
- Es precario. La Administración puede revocarlo sin derecho a resarcimiento. El acto precario, según su acepción doctrinal, es un acto de simple tolerancia, revocable a voluntad del que ha concedido la cosa¹¹, sin que pueda dar derecho alguno al poseedor¹².

11 No obstante, jurisprudencialmente se ha afirmado que: “... la revocación no admite ser reducida a una mera voluntad de la Administración Pública; debe responder a una razón ‘plausible’...”, Cám 3ª ApelCivComMinasPazTrib Mendoza, 30/07/99, “Arenas, Hugo A. c. Municipalidad de Maipú”, *LL Gran Cuyo*, 1999-785.

12 Art. 18, LNPA. CSJN, 26/08/32, “Dondero Juan y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ daños y perjuicios”, *Fallos*, 165:406; CSJN, 17/04/25, “Modarelli José V. c/ Provincia de Buenos Aires s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 143:90; SCJ Buenos Aires, 19/09/72, “Lонера Marplatense SRL c/ Provincia de Buenos Aires”, *ED*, 47-274; CNacCiv, Sala A, 29/12/77, “Comico SA c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *ED*, 78-200; CNacCiv, Sala F, 11/06/78, “Ataliva SA c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *ED*, 82-523; CCivCom, Morón, Sala 2ª, 09/02/95, “Guindi, Aldo y otros c/ Municipalidad de Morón”, *JA*, 1997-IV-51.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

- Su otorgamiento depende de la discrecionalidad administrativa. La Administración está habilitada para apreciar si el permiso que se pide está o no de acuerdo con el interés público.

b. Permiso y concesión

A diferencia del permiso, el acto de concesión, como ya está dicho, crea un derecho subjetivo a favor de la persona a la que aparece otorgado. En cambio, el derecho que se otorga en el permiso es a título precario. La precariedad es rasgo propio del permiso y ajeno a la concesión.

Además, permiso y concesión difieren por el fin que motiva su otorgamiento. El permiso se otorga en interés privado de la persona que lo obtiene, en tanto que la concesión se otorga preferentemente en interés general.

5. Dispensa

La dispensa es el acto por el cual la Administración descarta la aplicación de una norma general legal o reglamentaria en un caso concreto, eximiendo a una persona de las obligaciones que aquélla impone. Por ejemplo, la dispensa prevista en algunos países para ciertos impedimentos matrimoniales o la dispensa de la prestación del servicio militar.

No puede confundirse la dispensa con las excepciones y exenciones que las normas legales o reglamentarias establecen frecuentemente. En estos casos, la norma exceptúa y excluye de antemano algunos supuestos de su aplicación. En la dispensa, la norma mantiene un alcance general y sólo en caso de sobrevenir aquélla, la norma queda descartada para el caso concreto¹³.

13 Bodda, Pietro, *La dispensa amministrativa*, Turín, Libreria Scientifica G. Giappichelli, 1943.

6. Admisión

Es el acto administrativo que tiene por objeto incorporar una persona a una actividad de interés público, atribuyéndole los derechos y obligaciones que establece el régimen jurídico propio¹⁴.

La admisión transforma una situación general e impersonal en una situación particular y personal.

El acto de admisión es aquel que, previa verificación de ciertos requisitos, inviste a una persona de una determinada situación jurídica general y preestablecida; por ejemplo, la conformidad para utilizar un servicio, inscripción en concursos en establecimientos educacionales, registros electorales, consejos o colegios profesionales, etcétera¹⁵.

Se caracteriza por ser un acto reglado. La admisión no es discrecional, y desde este punto de vista comprende simples decisiones de incorporación en actividades de interés público. Además es de verificación constitutiva respecto de aquel que posee los requisitos que la ley exige.

14 Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, t. I, Barcelona, Editorial Bosch, 1970, pp. 313 y ss; Zanolini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Ed. Arayú, 1954, pp. 243, 336 y ss.

15 Hemos sostenido que cumplimentada la etapa de recepción de las propuestas, la apertura de los sobres y su instrumentación por acta, el licitante debe pronunciarse sobre la admisibilidad de las ofertas que compiten. El pronunciamiento del licitante es un acto administrativo muy importante en el procedimiento licitatorio, pues genera derechos subjetivos en los oferentes admitidos y es, en principio, irrevocable. Ver nuestra *Licitación pública*, 2ª ed., 1ª reimp., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, pp. 379-380.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

La circunstancia de que sea concedida la admisión a solicitud del interesado, o que el acto requiera la aceptación del beneficiado para surtir sus efectos, no altera su naturaleza jurídica.

7. Renuncia

Es el acto por el cual la Administración extingue unilateralmente una obligación concreta en su favor, liberando a la persona obligada; por ejemplo del pago de impuestos, multas o intereses.

8. Orden

Es un acto de la Administración que impone concretamente a los administrados y/o funcionarios la obligación o prohibición de hacer algo.

La orden puede tener carácter positivo o negativo. Si la obligación es positiva, se debe cumplir una cierta acción o realizar una prestación; si es de contenido negativo, obliga al administrado a una abstención¹⁶.

En otros términos, es el acto administrativo de mando que emana del imperio del Estado, que obliga al cumplimiento

16 Así, la 4ª CCivApel Mendoza consideró, respecto de un accidente de tránsito, que la orden de policía que mandaba parar al conductor constituía un acto administrativo que debía cumplirse, y que, en el caso planteado, otorgaba a la camioneta una indiscutible prioridad de paso, motivando todo ello la presunción cierta de que el violador o infractor a las normas precitadas es quien precisamente con su accionar ocasionó el siniestro. Ver, 4ª CCivApel Mendoza, 21/10/91, "Mariotti, Pedro c. Ángel Bisso", Expte 19.693, www.caypm.com.ar/tribunet/juriform.htm, acceso 07/02/2008.

de lo que preceptúa, entablando una relación jurídica entre el Estado y otro sujeto de derecho (particular y/o funcionario público).

La forma puede ser verbal o escrita, según los casos, aunque la segunda es preferible por obvias razones de seguridad y certeza.

La orden se exterioriza a través de decreto, resolución, providencia o simple decisión, de acuerdo con los casos y la jerarquía del órgano del que emana la orden.

La orden dirigida a los particulares tiene que fundarse en textos constitucionales o legales, para garantizar la esfera individual de libertad. La orden dirigida a los funcionarios públicos subordinados jerárquicamente puede no estar fundada en un texto normativo expreso, pero en ningún caso puede ser contraria al orden jurídico.

9. Registro y certificación

El registro es el acto por el cual la Administración anota, conforme el derecho objetivo, determinados actos o hechos cuya realización se quiere hacer constar en forma auténtica; por ejemplo, inscripción de nacimientos, matrimonios, defunciones, contratos, etcétera.

El acto de registro puede hacerse de oficio, a petición de parte o por mandato de autoridad competente. A veces es facultativo; otras, obligatorio.

Los efectos que derivan de estos actos son variados: por ejemplo, dar fecha cierta, hacer surtir efectos respecto de terceros, perfeccionar el acto, asignarle fuerza legal, etcétera.

La certificación es el acto por el cual la Administración afirma la existencia de un acto o un hecho. Se hace constar por escrito, entregándose al interesado el documento respec-

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

tivo. Así, el acto administrativo de certificación debe diferenciarse del certificado o título jurídico en el que se documenta.

Puede referirse a actos celebrados entre particulares, generalmente registrados ante la Administración, o a relaciones entre los particulares y la Administración, o exclusivamente a actos de esta última.

10. Sanción administrativa

La sanción es un medio indirecto con que cuenta la Administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho.

El orden jurídico positivo concluye con la sanción como elemento irreductible en el esquema lógico de las normas. La sanción representa la última fase del proceso de producción jurídica: el elemento existencial que actualiza la vigencia del derecho¹⁷.

17 Esta competencia, a veces denominada equívocamente potestad punitiva o potestad sancionadora, requiere en su ejercicio el empleo de un medio específico: la sanción administrativa, definida por Garrido Falla como “el medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”, Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, 10ª ed., vol. II, Madrid, Tecnos, 1992, p. 148. Ver también del mismo autor “Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas”, *RAP*, nº 28, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1959, pp. 33-50; “La evolución del concepto de policía administrativa”, *RAP*, nº 11, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1953, pp. 11-31. Por su parte, Castejón ha definido la potestad sancionadora como la capacidad de la Administración para sancionar a quienes infrinjan

Las decisiones concretas imponiendo sanciones constituyen los actos punitivos de naturaleza constitucional, laboral, civil, penal o administrativa, según el contenido de la sanción y el tipo de infracción jurídica¹⁸.

las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la función administrativa, Castejón y Martínez de Arizala, Federico, *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, Madrid, Inst. de Estudios de Administración Local, 1950, pp. 29 y ss. Sobre esta cuestión, ver asimismo Dromi, Roberto, "Potestad sancionadora del Estado", *JA*, Serie Contemporánea, 1971, p. 331 y ss; García-Álvarez, Gerardo, "Sanciones y reserva de ley en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, n° 20, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2002, pp. 541-576.

- 18 En este sentido, el desarrollo del Derecho Administrativo Comunitario, deja su impronta en el régimen administrativo sancionador a partir del principio de primacía del ordenamiento comunitario sobre el derecho nacional. Al respecto, señala Suay Rincón que: "El Derecho comunitario es susceptible de producir sobre los ordenamientos nacionales efectos desincriminantes o, al revés, incriminantes, (el propio Derecho comunitario también puede invocarse en punto de la aplicación de disposiciones internas como causa de justificación por su incumplimiento, llegado el caso, como, por ejemplo, cuando da lugar a la introducción y reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo)". Por otra parte "el Derecho comunitario puede determinar la necesidad de acometer acciones positivas sobre los ordenamientos nacionales, al imponer a los Estados miembros la obligación de incorporar sanciones para garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones comunitarias. Dicho cumplimiento efectivo, por otra parte, puede tratar de asegurarse, en segunda instancia, mediante la previsión, por las propias instituciones comunitarias de los apropiados mecanismos sancionadores...", Suay Rincón, José, "Los principios inspiradores del Derecho sancionador comunitario", en *Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Xunta de Galicia – Editorial Montecorvo, 2001, pp. 134-135.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

Específicamente, la sanción administrativa es la consecuencia que impone la Administración Pública a los infractores del orden jurídico administrativo¹⁹.

El Estado cuenta con las vías coactivas administrativas necesarias para lograr el cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado. El sujeto activo de la coacción es siempre una autoridad pública estatal o no estatal, a la que el ordenamiento jurídico faculta para disponer de los medios de coacción y la competencia de imponer sanciones administrativas correspondientes a infracciones jurídicas de igual naturaleza. La competencia sancionadora²⁰ se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa, v.gr., en materia fiscal, contractual, aduanera, previsional, disciplinaria²¹, policial, etcétera.

19 Imaz, Esteban, "Acerca de las sanciones administrativas", *JA*, 1950-III-22; La Rosa, Ricardo, "Sanciones administrativas", *JA*, 1950-II-148; Lorenzo, Susana, *Sanciones administrativas*, Montevideo, Julio César Faira Editor, 1996; Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho Administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 781.

En el mismo sentido se han pronunciado la CSJN, 28/07/2005, "Transportes del Tejar S.A. c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", *Fallos*, 328:2752; *LL*, DJ 2005-3-484 y las Salas de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal. Ver CNFContAdm, Sala IV, 10/02/2000, "Saycor SRL (T.F. 16.144-I) c/DGI".

20 Ver Dromi, Roberto, "Potestad sancionadora del Estado", *JA*, Serie Contemporánea, 1971, p. 331 y ss.; Docobo, Jorge, "Potestad disciplinaria de la Administración Pública", *JA*, doctrina 1970-243. En el derecho comparado ver Rubio de Casas, María G., "Potestad sancionadora de la Administración y garantías del administrado", *RAP*, n° 104, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1984.

21 Respecto de la relación de la potestad disciplinaria con la potestad sancionadora, Ivanega señala que: "se entiende que la evolución general en todos los derechos conduce a una integración general

a. *Naturaleza*

La decisión de la Administración de imponer una sanción es un acto administrativo típico²². No constituye un acto jurisdiccional²³, ni produce cosa juzgada. De ahí que el admi-

de las dos potestades”, Ivanega, Miriam, “Control Judicial de las Sanciones Disciplinarias”, en *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, t. II, Buenos Aires, La Ley, 2007, p. 584. Ampliar en Suay Rincón, José, *Sanciones Administrativas*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989; Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2005.

- 22 En este sentido, tal como afirma Hernández González, “El principio de legalidad en materia sancionadora constituye una manifestación, potenciada en su intensidad, del más amplio principio de legalidad administrativa... Al igual que éste, encuentra su fundamento último en los principios de libertad (licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a que atenerse en la conducta particular)”, Hernández González, Francisco, “La reserva de Ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RAP*, nº 166, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2005, p. 172.
- 23 Respecto de los motivos por los cuales hay ausencia de actividad jurisdiccional en la imposición de sanción administrativa, Montoro Puerto señala que: 1) La sanción se impone, en ejercicio de la función administrativa, por órganos estatales a los que ordinariamente compete el cuidado de los intereses protegidos por el ordenamiento jurídico administrativo que han sido lesionados. 2) En ninguno de los supuestos se produce una contienda. No hay, con ocasión de la imposición de las sanciones administrativas, debate entre las partes. La relación surge entre el sujeto al procedimiento sancionador y la Administración que acuerda, cuando así proceda, la instrucción del expediente, designa al instructor e impone finalmente sanción. 3) La resolución, o sea, el acto administrativo de sanción, puede ser objeto de impugnación administrativa, por vía de recurso administrativo, y luego una vez agotada la vía administrativa cabe en algunos supuestos la impugnación judicial en ejercicio de las

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

nistrado pueda impugnarla por los distintos medios que el derecho establece en estos casos para los actos administrativos²⁴.

La circunstancia de que la sanción se imponga siguiendo un procedimiento previo, con audiencia del infractor, producción de prueba, etc., no altera dicha conclusión.

Esas garantías tienen como objeto proteger al inculpado y asegurar el acierto de la decisión administrativa, pero sin variar la naturaleza jurídica del acto²⁵.

b. Clasificación

Las sanciones, según la naturaleza de la infracción jurídica y del bien tutelado por el derecho, pueden ser civiles –por

acciones procesales pertinentes, Montoro Puerto, Miguel, *La infracción administrativa. Características, manifestaciones y sanción*, Barcelona, Ediciones Nauta, 1965, pp. 328-391.

- 24 Como señala Quintero Olivares “... la frontera natural de la actividad sancionadora viene dada por las competencias jurisdiccionales del Poder Judicial, que es el genuinamente dotado por la Constitución de la capacidad de limitar los derechos de los ciudadanos”, Quintero Olivares, Gonzalo, “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del derecho penal”, *RAP*, nº 126, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Setiembre/Diciembre 1991, p. 255.
- 25 Los actos administrativos de naturaleza sancionatoria están sujetos al régimen jurídico de los actos administrativos, particularmente al aseguramiento del derecho de defensa del afectado, la presunción de legitimidad y a la ejecutoriedad. De la Vega de Díaz Ricci, Ana, “El “solve et repete” y la potestad sancionatoria administrativa municipal (con particular referencia al ordenamiento jurídico de Tucumán)”, *www.aada.org.ar*, acceso 07/02/2008.
Sobre esta cuestión, ver también Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 11ª ed., Madrid, Tecnos, 1989, p. 470.

ejemplo por daños y perjuicios—, penales —por ejemplo, prisión, reclusión—, laborales —como la suspensión— y administrativas —multa, decomiso, apercibimiento, entre otras—.

La aplicación de las sanciones, en razón de la autoridad encargada de imponerlas, puede ser judicial o administrativa, por la función ejercida por el órgano titular de la competencia punitiva. Puede darse el caso de que una sanción sea impuesta por la Administración y confirmada o anulada después por el órgano judicial, pero ello no cambia su carácter administrativo. Tampoco puede entenderse que las sanciones administrativas sean del exclusivo resorte del órgano administrador, sino que también pueden ser impuestas por el legislativo y el judicial, en ejercicio de la función administrativa.

Las sanciones administrativas, a su vez, pueden ser disciplinarias, contravencionales y contractuales.

c. Concurrencia

Diversas sanciones jurídicas, en ciertos casos, pueden concurrir sobre un mismo hecho o acto. En razón de ser uno el ilícito jurídico y distintas sus manifestaciones. Entonces es posible admitir la compatibilidad entre esas distintas manifestaciones —ilícito penal, ilícito civil, lícito administrativo, ilícito fiscal, etc.— ya que un solo acto puede infringir diversos órdenes jurídicos a la vez.

Tenemos concurrencia de culpas y, por tanto, correlativa concurrencia de sanciones, para satisfacer distintos bienes jurídicos afectados por la conducta reprochable, a saber:

1) Sanciones administrativas entre sí. Las sanciones administrativas contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias. Por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto pueden recaer ambas sanciones, en un

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

caso como funcionario y en otro como administrado. El principio non bis in idem no es aquí aplicable²⁶, pues el castigo no se aplica en virtud de la misma relación que une al individuo con el Estado, ni por causa de una única transgresión cometida.

-
- 26 Cfr. la opinión de Lucía Laporte, quien afirma que: “...cuando nos enfrentamos a las contravenciones y a las faltas, sobre todo en determinadas figuras donde su configuración parecería referirse a la misma conducta, nos resulta complicado determinar si nos encontramos frente a una violación o no del principio aludido. Pensemos en dos ejemplos: por ejemplo, una persona que posee un bar y allí se llevan a cabo recitales de música, con ruidos muy superiores a los niveles permitidos, que dicho accionar se repite cada noche molestando a todos los vecinos cercanos. Dicho accionar ¿resulta ser una contravención en función del artículo 82 —ruidos molestos— de la ley 1472 o una falta en función del artículo 1.3.3 de la ley 1217? Piénsese en el vecino de la planta baja quien, dado que le resulta más cómodo sacar la basura por la ventana, la saca cada mañana porque refiere que tiene miedo de hacerlo de noche dada la inseguridad. Su accionar ¿resulta típico de la contravención prevista en el artículo 80 —ensuciar bienes— de la ley 1472 o de la falta prevista en el artículo 1.3.9 —residuos domiciliarios fuera de horario— o de la prevista en el artículo 1.3.13 —arrojar residuos— ley 1217?”, Laporte, Lucía, “Concurrencia de sanciones administrativas y penales a la luz del principio non bis in idem”, *www.elDial.com*, acceso, 07/02/08, Sobre la aplicación del principio non bis in idem en el derecho español, ver Meseguer Yebra, Joaquín, *El principio “non bis in idem” en el procedimiento administrativo sancionador*, Barcelona, Editorial Bosch, 2000; Cano Campos, Tomás, “Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador”, *RAP*, nº 156, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2001, pp. 191-249; Muñoz, Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, Thomson Civitas, 2004, pp. 80-82.

2) Sanciones administrativas con sanciones judiciales. También pueden concurrir sanciones administrativas con sanciones judiciales, aunque se trate de dos órdenes de competencia independientes, sin que lo resuelto por una prejuzgue la resolución de la otra. Son distintos los procedimientos, las competencias, la calificación legal de las infracciones, las sanciones aplicables y las valoraciones jurídicas en cada caso. Por ejemplo, el funcionario que comete una falta, al mismo tiempo constitutiva de delito, puede quedar sometido simultáneamente a un sumario administrativo y a un proceso penal. La independencia funcional de la sanción disciplinaria y la justicia penal demuestran que la Administración Pública, ante el resultado del sumario, podrá decretar la sanción administrativa que corresponda sin esperar el resultado de la investigación delictiva.

Por otra parte, ni el sobreseimiento ni la inocencia criminal excusan la responsabilidad por la falta disciplinaria. Tampoco la sanción disciplinaria excluye la posibilidad de que por la misma causa concurrente se establezcan otras responsabilidades de naturaleza civil, penal o administrativa. Por ejemplo, sobre un agente del Estado²⁷ puede recaer una sanción penal por defraudación, una sanción administrativa de exoneración y una sanción civil reparatoria del daño material causado.

3) Sanciones principales, accesorias y subsidiarias. Tampoco hay impedimentos legales para que se apliquen varias sanciones administrativas por un mismo hecho. El Derecho penal ha elaborado una distinción entre sanciones principales, accesorias y subsidiarias, que es perfectamente aplicable en De-

27 Ampliar en Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, 11ª ed., ob. cit., pp. 1092-1094, sobre responsabilidad personal del agente público.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

recho administrativo. Las sanciones principales son impuestas directamente como pena por la transgresión de la norma infringida. Las accesorias recaen generalmente sobre los objetos y medios materiales con que la transgresión se ha realizado (p.ej., el comiso de mercaderías introducidas de contrabando) y, por último, las subsidiarias se imponen cuando la sanción principal no se cumple; es el caso del arresto para el sancionado con multa, o viceversa.

d. Sanciones administrativas disciplinarias

Las sanciones disciplinarias son las consecuencias ante el incumplimiento de los deberes de los agentes, empleados y funcionarios públicos, en cuanto a la observancia del orden constitucional, del sistema democrático y del patrimonio público²⁸.

Estas sanciones comprenden a las *correctivas* –amonestación, apercibimiento, multa, postergación en el ascenso, traslado, retrogradación en el escalafón, suspensión del cargo,

28 Ver art. 36, CN. La SCJ de Mendoza ha señalado que: “La sanción de suspensión pertenece al ámbito de la potestad disciplinaria de Administrador; el cargo encuadra dentro de la responsabilidad administrativa del agente que surge directamente de las leyes administrativas y se refiere al comportamiento dañoso o culpable del agente con los dineros o bienes de la administración pública”, SCJ Mendoza, 17/12/2001, “Chacón, Vicente Javier c/ Gobierno de la Provincia”.

Ivanega en su análisis del control judicial de las sanciones disciplinarias, al analizar la potestad disciplinaria, señala que la misma “es el correlato de la responsabilidad disciplinaria del agente público, que se origina en la inobservancia o transgresión de los deberes y obligaciones a su cargo”, Ivanega, Miriam, “Control Judicial de las Sanciones Disciplinarias”, en *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, t. II, ob. cit., p. 583.

suspensión del sueldo o estipendio—; a las *expulsivas depurativas o eliminativas*—cesantía, remoción, exoneración, destitución— y a las *represivas*—arresto—.

1) Caracteres. Las sanciones administrativas disciplinarias se caracterizan por ser:

- **Internas.** Son internas a la Administración, ya que se aplican a los funcionarios o empleados públicos, de toda la escala jerárquica.
- **Regladas.** El poder disciplinario administrativo está basado en el ordenamiento jurídico²⁹, el que contempla las san-

29 Como consecuencia del principio de legalidad, la Administración no puede aplicar sanciones si no lo consiente una norma legislativa que tipifique una figura contravencional. Así la Corte Suprema, en el fallo “Mouviel”, con el dictamen concordante del Procurador Sebastián Soler estimó indispensable, conforme el art. 18 de la CN, que los hechos punibles y las penas estén previstos por ley; por ello la facultad de dictar edictos para reprimir actos no previstos por las leyes, excede la facultad simplemente reglamentaria del Poder Ejecutivo, CSJN, 17/05/57, “Mouviel, Raúl Oscar y otros s/ desórdenes”, *Fallos*, 237:636; JA, 1957-III-396.

Sobre esta cuestión, ver en el derecho nacional, Aftalión, Enrique, “El derecho penal administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema”, *LL*, 40-43; Goldschmidt, James y Gergs, Andrés, *Deslinde entre los delitos administrativos y los criminales y aplicación de las normas generales del Derecho penal al delito administrativo*, Universidad Nacional de Córdoba, 1946, pp. 37, 55; González de Reca, Florencia, “Acerca del llamado derecho penal administrativo”, *RADA*, nº 3, Buenos Aires, Junio 1972, pp. 53 y ss.

En el derecho comparado ver Moncada, Lorenzo A., “La significación técnica y jurídica de la policía administrativa”, *RAP*, nº 28, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1959, pp. 51-118; González Pérez, Jesús, “Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal”, *RAP*, nº 47, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1965, pp. 127-133.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

ciones a aplicar, conforme la gravedad del accionar del agente, empleado o funcionario público.

2) *Naturaleza jurídica.* Las sanciones disciplinarias tienen naturaleza administrativa, no penal³⁰. Resultan del poder de supremacía de la Administración Pública emergente de la relación de empleo público.

La jurisprudencia reconoce el carácter administrativo de las sanciones³¹.

30 En este sentido, la SCJ de Mendoza ha considerado que "...el doble enjuiciamiento —sede administrativa y penal— no se roza dado que una sanción no excluye a la otra ya que tutelan órdenes distintos y persiguen finalidades diferentes. El criterio de independencia de conclusiones del sumario administrativo con la sanción penal es un principio general del derecho administrativo que tiene recepción legislativa expresa tanto en el Estatuto del Empleado Público como en el de Empleado Municipal", del voto del Dr. Herman A. Salvini, SCJ Mendoza, 15/09/2005, "Almazán Alejandro A. c/ Municipalidad de Luján de Cuyo".

Por su parte, la sala I de la CNFContAdm ha señalado que: "las sanciones administrativas tienen distinta naturaleza, finalidad y esencia que las penas del derecho penal (conf. Cam.Fed.Cont.Adm., esta sala, causa 3597/94 "Bassi, Héctor Rafael (Banco Español y Río de la Plata) c/B.C.R.A. —resols. 224/92 y 134/93 (sum. 546 Exp. 100330/82)", del 22/11/94; "Abadía", del 7/5/97 y "Sandy", del 17/7/979; Sala II, causa 14510/97 "Galanti Marcos Marcelo c/ Prefectura Naval Argentina —Disp.DPSJ nro 537/96", del 12/2/98 y Sala IV, in re "Mercado, Jorge A. c/E.N. (Min. Del Int —Pol.Fed.Arg.) s/juicio de conoc.", del 26/9/94, entre otras", Rizzo, CNFContAdm, Sala I, 28/12/2000, "Rizzo, Angela María —RQU— y otro c/ M. de Salud y As-Sec Polit y Regul Salud — Resol 308/98— s/queja".

31 CNEspCivCom, Sala IV, 27/05/83, "Halfon Lázaro A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", ED, 106-196; CSJ Santa Fe, 28/04/82, "Rosales, Pedro D. c/ Provincia de Santa Fe", JA, 1983-II-374.

La facultad de establecer y mantener el orden jerárquico autoriza al sujeto titular para reprimir las transgresiones al orden de sujeción. Estas sanciones tienen por finalidad mantener la disciplina que el orden jerárquico institucional supone y reprimir las transgresiones a los deberes públicos hacia la Administración, en sus aspectos de diligencia, decoro, fidelidad, obediencia, respeto, moralidad, entre otros. El orden jerárquico es el principio de la disciplina, que está en la base del sistema de la función pública y tiene por objeto la distribución por grados y escalas del ejercicio de las diversas competencias.

El poder disciplinario es de estricto resorte administrativo. Tiene por finalidad asegurar el buen funcionamiento de los servicios y la continuidad de la función pública por parte de los agentes públicos, que en situación de subordinación observan la conducta ajustada a los deberes de la función. El poder disciplinario es el medio con que cuenta la Administración para obligar a sus agentes al cumplimiento de los deberes específicos del servicio. No obstante, la Corte Suprema ha entendido que la naturaleza de la potestad disciplinaria exige que las sanciones de mayor gravedad sean aplicadas sobre la base del respeto a los principios del debido proceso³².

Este poder se ejerce en otras instituciones sociales, que prestan o ejecutan función administrativa; v.gr., colegios profesionales, universidades no estatales, sindicatos, etcétera.

3) *Ámbito de aplicación.* Las sanciones disciplinarias se aplican a los funcionarios o empleados públicos, quienes tienen deberes inherentes a su función o empleo, de conformidad con las normas que reglamentan la actividad. Las obligacio-

32 Art. 18, CN; CSJN, 16/11/93, "Parra de Presto, Stella Maris s/inconstitucionalidad ordenanza general 207/77", *Fallos*, 316:2539.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

nes de la función se justifican para el normal desenvolvimiento de la tarea administrativa.

La aplicación de las sanciones disciplinarias requiere, como presupuesto básico, la existencia de una relación u orden jerárquico que de hecho implica también la existencia de un orden de sujeción, que incluye la estructura funcional de todos los órganos estatales, sean administrativos, legislativos o judiciales. El orden de sujeción comprende las sujeciones permanentes de quienes están ligados al Estado por una relación de servicio y las sujeciones emergentes, que derivan de la situación circunstancial de presencia de los individuos en el ámbito del ejercicio material de una función pública; de allí se desprenden los llamados poderes disciplinarios de los órganos judicial y legislativo³³.

4) Procedimiento. El procedimiento administrativo disciplinario tiende a investigar acabadamente la existencia de las faltas y comprobar la relación de incumplimiento que las ha provocado. Por ello se ha fijado una técnica jurídica para asegurar la verificación de las pruebas y comprobar la conducta lesiva del agente: el proceso sumarial disciplinario³⁴. Este se

33 Ver arts. 36, 66 y 114 inc. 4, CN; ley marco 25.164 sobre regulación del empleo público nacional, cap. VII Régimen disciplinario.

34 La SCJ Mendoza ha afirmado que: “Conforme los principios del derecho disciplinario administrativo y también del derecho penal, toda sanción debe ser instrumentada mediante un acto administrativo debidamente fundado, en que se exprese con claridad los hechos cometidos, la imputación formulada por la Administración, la merituación de los hechos en relación con la violación del ordenamiento jurídico y en especial la graduación de la falta conforme a su gravedad... Así entonces el acto sancionatorio debe ser racional, proporcional y adecuado a la falta cometida y en especial al daño que se ha causado”, SCJ Mendoza, 09/06/2003, “Peroni, Daniel c/OSEP s/A.P.A.”, del voto del Dr. Jorge Nanclares.

rige por tres principios esenciales, a saber: a) derecho de defensa del agente en falta³⁵; b) idoneidad e imparcialidad del órgano instructor y c) consideración expresa en la resolución definitiva de la opinión vertida por la junta de disciplina en su dictamen³⁶.

La juridización del régimen disciplinario establece generalmente una escala de faltas juntamente con un rango correlativo de sanciones, cuya aplicación corresponde a las autoridades, las que no podrán aumentar las establecidas, lo cual no significa que deban ser interpretadas y aplicadas con el cerrado criterio del derecho penal³⁷.

Tampoco puede fundamentarse la ruptura de las relaciones de empleo público por cesantías encubiertas, sin sumario pre-

35 “... las formas sustanciales de la garantía constitucional de la defensa incluyen la posibilidad de la prueba de su inocencia o de su derecho..., conforme lo señala la jurisprudencia, siguiendo la doctrina de Joaquín V. González...”, CNFContAdm, Sala I, 17/02/2005, “Paniagua Molina Liliana C. y otro c/ Mº de Economía –DGAJ Disp 440/00- Resol SC 93/99”.

36 La SCJ Mendoza, ha expresado que: “Hacer valer la potestad disciplinaria, investigar hechos irregulares, sancionar a los empleados y funcionarios responsables, no constituye una lesión al derecho de trabajar ni tampoco al derecho de propiedad. La cesantía es una sanción de máxima entidad, prevista en el ordenamiento jurídico. El cese de la relación de empleo y la falta de cobro del sueldo no es más que la consecuencia inmediata de la cesantía, razón por la que no encuentro comprometido ni el derecho de propiedad ni el derecho de trabajar”, del voto del Dr. Jorge Nanclares, SCJ Mendoza, 19/06/2003, “Alí, Pedro Luis c/OSEP”.

37 CSJN, 19/08/64, “Nassif Eybel Oscar”, *Fallos*, 259:266; JA, 1965-I-478; CSJN, 26/06/63, “Trimarco Alejandro Nicolás”, *Fallos*, 256:97; JA, 1963-VI-111. Al respecto ver la ley marco 25.164 sobre regulación del empleo público nacional, cap. VII Régimen disciplinario.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

vio, por el uso simulado de ciertas emergencias como prescindencia de servicios, limitación de servicios, separación de funciones, etcétera.

Así la jurisprudencia ha dicho: “Las leyes que reglamentan el sistema de prescindibilidad no pueden ser invocadas como sustento normativo idóneo para fundar una medida disciplinaria de cesantía”³⁸.

Sin embargo, a veces la Administración aplica sanciones en forma poco clara, usando técnicas que a menudo violan las formas esenciales del procedimiento administrativo, incurriendo en verdaderas arbitrariedades³⁹.

38 CSJN, 18/08/87, “Arce, José Benigno c/ Universidad Nacional de Córdoba”, *Fallos*, 310:1589; *JA*, 1988-I-662.

Esto así por cuanto “el instituto de la prescindibilidad se introduce a través de leyes transitorias (cfr. art. 10, ley 17.343; arts. 1º y 8º, ley 20.713; arts. 1º y 11, ley 21.274) y su razonabilidad ha sido justificada por la legislación como por la jurisprudencia a raíz de la imperiosa necesidad de proceder al ordenamiento y transformación racional de la Administración Pública para lograr que sea eficaz, funcional y económica. Se trata de regímenes de excepción que suspenden temporariamente las normas que se les opongan, que asignan al Poder Ejecutivo un instrumento ágil para llevar a cabo la reestructuración que limita el derecho a la estabilidad de los empleados, lo que se trata de compensar a través de la indemnización que prevén”, CSJN, 23/04/85, “Romero de Martino, Leonor Virginia c/ Caja Nacional de Ahorro y Seguro”, *Fallos*, 307:539; *JA*, 1986-I-302.

39 Docobo, Jorge J., “Dos sanciones inaplicables: postergación en el ascenso y retrogradación de categoría del empleado público”, *JA*, doctrina 1972-641. Bonpland, Viviana M. C., “Recurso judicial por sanciones disciplinarias impuestas al personal municipal”, *LL*, 1986-A-1017.

Por su parte, la CSJN, ha dicho que: “...la facultad de graduación de la multa entre el mínimo y el máximo previsto en la ley, no

5) Oportunidad. En cuanto a la oportunidad para aplicar las sanciones, se requiere que exista el vínculo del agente con la Administración Pública. Cuando ha cesado la relación de empleo público y el funcionario o agente se ha separado del cargo, no hay ya poder disciplinario, por lo cual no será posible aplicar sanciones a un ex empleado o agravar las impuestas. Si se extingue la obligación de servir, se excluye la pena disciplinaria, ya que no habría interés en mejorar el servicio accionando contra el funcionario o agente que dejó de ser tal; salvo que se tratara de penas disciplinarias aplicadas con anterioridad a la cesación de servicio y que no habrían sido ejecutadas o dadas a conocer. El ejercicio del poder disciplinario está sujeto a ciertas limitaciones: entre ellas, que se lo debe ejercer en el interés y en ocasión del servicio⁴⁰.

e. Sanciones administrativas contravencionales

La limitación jurídica de los derechos subjetivos de los administrados es “propia” de la función administrativa. Es una resultante del régimen jurídico de esa función⁴¹. Las limitaciones administrativas exteriorizan la necesidad pública

escapa al control de razonabilidad que corresponde al Poder Judicial con respecto a los actos de la Administración Pública, incluso cuando se trata de facultades discrecionales de la administración... En modo alguno la discrecionalidad implica una libertad de apreciación extralegal, que obste a la revisión judicial de la proporción o ajuste de la alternativa punitiva elegida por la autoridad, respecto de las circunstancias comprobadas, de acuerdo con la finalidad de la ley”, CSJN, 24/11/98, “Demchenko, Ivan N. c/ Prefectura Naval Argentina”, *Fallos*, 321:3103.

40 CSJN, 06/12/61, “Magallanes Miguel Alberto s/ decreto 6666/57”, *Fallos*, 251:368.

41 Previstas en los arts. 14 y 28 de la CN.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

de “reglamentar”, “regular”, “ordenar”, “limitar” e “imponer” otras conductas, por razones de bien común, con miras a la convivencia social.

Sus formas de exteriorización son las mismas que las de la función administrativa –actos administrativos de sanción, orden, autorización, permiso, etc.–.

Por lo señalado, las sanciones administrativas contraven- cionales se aplican a los habitantes del Estado, por faltas que cometen al incumplir el deber administrativo impuesto o al cumplirlo en forma irregular o deficiente⁴².

Dentro de ellas distinguimos a las *de finanzas* en el derecho represivo tributario, fiscal y aduanero, tales como el recargo, la multa, los intereses punitivos, el comiso, el derrame, la retención, la caducidad, la publicidad del nombre de los infractores y suspensión de las publicaciones y *de policía* del derecho represivo policial como el arresto, la multa, el comiso, la clausura, la inhabilitación, el retiro de permiso.

1) Caracteres. Las sanciones administrativas contravencionales se caracterizan por ser:

- **Externas.** Se aplican a todos los administrados, sean o no agentes de la Administración Pública, por violar las leyes que promueven el cumplimiento directo de los fines esta- tales. Por ello son externas a la Administración, ya que comprenden a todos los administrados sin excepción. Pueden aplicárseles a los terceros extraños a la Adminis- tración, aunque nada obsta para que un agente de ella resulte sujeto pasivo de este tipo de sanciones.

42 Jiménez de Asúa, Luis, “Las contravenciones o faltas”, *LL*, 56-959; Landaburu, Laureano, “Acerca de las faltas o contravenciones”, *LL*, 32-410.

- **Regladas.** Siempre deben basarse en una ley. Se requiere un título jurídico propio y concreto, o norma jurídica objetiva, que autorice a la Administración la aplicación de ellas. El principio de legalidad penal rige en forma absoluta⁴³.

La Administración no puede crear, por propia iniciativa, sanciones contra los administrados, por cuanto la determinación de las conductas punibles y las respectivas sanciones son de atribución exclusiva del legislador, competencia indelegable que le pertenece constitucionalmente. También se excluye la aplicación analógica de las sanciones, pues lo contrario significaría transformar el órgano administrador en órgano legislador. Este tipo de sanciones es una consecuencia necesaria de la violación de un reglamento, orden o prohibición fundada en causa legítima, dado que en esta materia impera el principio *nulla poena sine praevia lege*.

Como consecuencia del principio de legalidad, la Administración no puede aplicar sanciones si no lo consiente una norma legislativa que tipifique una figura contravencional. En el caso “Mouviel”, el Supremo Tribunal declaró inconstitucional todo edicto policial⁴⁴ represivo que no se sustentara en una norma legislativa. El Tribunal, con el dictamen concordante del procurador general de la Nación, estimó indispensable, que los hechos punibles y las penas estén previstos

43 En igual sentido, SCJ Mendoza, 21/10/74, “Campanello, José y Jiménez, Carlos s/ infracción de arts. 66 y 67 del Código de faltas-inconstitucionalidad”, donde se ha señalado que: “...las mismas garantías en materia penal deben aplicarse en materia de faltas o contravenciones”.

44 Sobre la evolución del criterio judicial de este instituto, ampliar en Dromi, Roberto, *Derecho administrativo*, 11ª ed., ob. cit., pp. 936-938.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

por ley; por ello, la facultad de emitir edictos para reprimir actos no previstos por las leyes excede la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo⁴⁵.

2) Naturaleza jurídica. Las contravenciones, faltas o transgresiones administrativas constituyen una especie de infracción, que condicionan la sanción administrativa correspondiente. ¿Cuál es el criterio diferencial entre delitos y contravenciones?⁴⁶.

45 Ver art. 18, CN.

CSJN, 17/05/57, "Mouviel, Raúl Oscar y otros s/ desórdenes", *Fallos*, 237:636. Por esta misma causa se debe interpretar que el dictado del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires — o Código de Convivencia, como se lo ha denominado—, aprobado por ley 10 del 09/03/1998, que "sanciona las conductas que, por acción u omisión, implican daño o peligro cierto para los bienes jurídicos individuales o colectivos", significa el fin de los edictos policiales en el ámbito de dicha ciudad.

Sin embargo, con anterioridad al dictado de esta ley, ya existía jurisprudencia que reafirmaba el principio de legalidad y reserva y de suyo la inconstitucionalidad de los edictos policiales represivos en diversas materias (CNCrimCorr, Sala especial para hábeas corpus, 26/04/86 "D.A.P. p/hábeas corpus", *ED*, 118-172, y 20/04/86, "R.A.G. p/hábeas corpus", *ED*, 118-179).

Por su parte, la CSJN, en lo que respecta a la pretendida legitimidad de la delegación de facultades jurisdiccionales al órgano administrativo, ha convalidado reiteradamente la validez de dichas facultades siempre que se garantice la posibilidad de control judicial suficiente. Ver CSJN, 25/11/86, "Salort, María Cristina s/ recurso de habeas corpus a favor de Antúnez García, Ricardo", *Fallos*, 308:2236.

46 Ampliar en Núñez, Ricardo C., "La diferencia entre delitos y contravenciones y su importancia constitucional", *Jurisprudencia de Mendoza*, t. XXIV, 1956; Rojas Pellerano, Héctor F., "Diferencia entre delitos y contravenciones", *JA*, 1967-IV-70; Levene (h.), Ricardo, "Delitos y contravenciones", *RDP*, n° 3-4, año IX, Buenos Aires, 1951.

Hay una distinción jurídica sustancial de carácter cualitativo entre los delitos y las faltas.

El núcleo esencial de la diferencia comprende diversos aspectos, a saber:

- **Por los intereses sociales lesionados.** Las leyes penales represivas castigan los hechos que lesionan la seguridad, tutelando el derecho ofendido en forma inmediata, en tanto los hechos contravencionales ponen en peligro la prosperidad, tutelada mediatamente por el derecho como cautela para evitar posibles ofensas al orden jurídico. Las leyes contravencionales sólo indirectamente protegen la seguridad jurídica y reprimen acciones que no cooperan con ella.
- **Por el sujeto pasivo.** La contravención lesiona a la misma Administración como sujeto interesado en que los derechos sociales e individuales se ejerzan en orden, seguridad, salubridad y moralidad.

La conducta contravencional puede caracterizarse como la omisión de prestar ayuda —falta de cooperación con la autoridad— a la actividad administrativa tendiente a favorecer el bienestar público. Tanto la contravención de policía como la de finanzas son una consecuencia directa de la inobservancia de una norma administrativa.

La autonomía jurídica y la especificidad de las contravenciones consisten en la infracción al orden de la actividad administrativa y no en la lesión de los derechos naturales o sociales de los ciudadanos, como en el caso de los delitos.

En el ilícito contravencional, la lesión al orden administrativo es inmediata; no así en el ilícito delictual, que recae primordialmente sobre el titular del derecho atacado.

Es distinta la razón jurídica que informa la represión penal común de la punibilidad administrativa contravencional. Difieren de una manera sustancial, ya que la pena delictiva es

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

una protección de los derechos de los administrados o gobernados, en tanto que la pena contravencional es una protección de la actividad administrativo-gubernativa.

- **Por los elementos objetivos y subjetivos** de la figura contravencional. La punibilidad contravencional se apoya jurídicamente de manera exclusiva en el punto de vista objetivo de la oposición de la acción a la regulación estatal de la actividad administrativa. El aspecto subjetivo no desempeña ningún papel; por ello es indiferente, a los efectos de la sanción, saber si el transgresor obró dolosa o culposamente, dada la falta de eficacia del grado de imputación.

3) *Ámbito de aplicación.* Según nuestro derecho positivo, la aplicación de las sanciones administrativas contravencionales tiene importancia jurídico-política, dada la delimitación de las facultades represivas de la Nación y las provincias, y de los órganos administrativos y judiciales.

- **Competencia nacional o provincial.** En materia delictiva, la legislación penal común es competencia exclusiva de la Nación.

En materia contravencional la competencia no es facultad excluyente de la Nación ni de las provincias, pues a las dos les corresponde regular las transgresiones a las leyes administrativas, fiscales y económicas, en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con la estructura jurídico-política del Estado argentino.

En otros términos, no se puede decir que el Derecho contravencional sea exclusivamente local⁴⁷.

47 Así, por ejemplo, son de carácter nacional las faltas al régimen de lealtad y juego limpio en el deporte (ley 24.819).

La Corte Suprema de Justicia ha dicho al respecto: “El Congreso de la Nación, al dictar el Código Penal vigente, deliberadamente no ha querido legislar sobre faltas, dejando la materia con ciertas reservas librada a la legislación de los Estados federales, considerando que si bien esta clase de contravenciones constituye, en algunos casos, pequeños delitos comunes a los cuales podría aplicárseles los principios generales de la legislación nacional, más frecuentemente ofrecen características especiales determinadas por las costumbres de cada localidad, por las necesidades de orden moral o material de los pueblos o por el resguardo de ciertas instituciones locales cuyo regular funcionamiento les interesa más directamente, o porque existen en cada región muchos pequeños intereses que hay que contemplar en este género de represión y que lógicamente pueden ser mejor apreciados por los poderes locales”⁴⁸.

- **Órgano de aplicación: ¿autoridad policial o juez de faltas?**
La jurisprudencia rechaza en general la tesis de la inconstitucionalidad de la justicia de faltas policiales, ejercida por los funcionarios policiales de la jurisdicción que corresponda.

Tratándose de infracciones que no importan delitos, su represión, desde un punto de vista jurídico y práctico, constituye un complemento de las funciones que constitucionalmente pertenecen a la autoridad administrativa para conservar el orden y la moralidad públicas.

La aplicación de las sanciones administrativas contravencionales por parte de la autoridad policial no contraría el principio de la división de poder inherente a nuestra formulación

48 CSJN, 19/11/41, “Cimadamore, Esio Bruno”, *Fallos*, 191:245; JA, 76-972.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

republicana, ni tampoco la prohibición constitucional de juzgar por comisiones especiales.

Por otra parte, establecida la recurribilidad ante los jueces, el matiz de atribuciones judiciales que la represión de faltas implica, queda sometido en su ejercicio a la revisión del Poder Judicial, quien se pronuncia en definitiva sobre la existencia y gravedad de la infracción, dando satisfacción al derecho del inculpado para ser juzgado por sus jueces⁴⁹.

La misma Corte Suprema⁵⁰ se ha ocupado de decir que la competencia administrativa no supone otorgar atribuciones jurisdiccionales a los órganos policiales, cuya actividad se halla sometida a limitaciones de jerarquía constitucional, entre las que figura la que obliga a que el pronunciamiento emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente.

“Desde antiguo esta Corte ha declarado admisible que cierto tipo de infracciones sea juzgado por organismos administrativos, como lo es en el caso la Policía Federal Argentina. El Tribunal agregó que la facultad así atribuida colocaba a aquellos en la necesidad elemental de respetar, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, las garantías y derechos consagrados por la Constitución Nacional y, en particular, la de inviolabilidad de la defensa en juicio. De manera que, en tales supuestos, ninguna persona podía ser objeto de sanción, sin que su caso hubiese sido considerado por funcionarios

49 SCJ Buenos Aires, 07/05/63, “Fernández, Mario A. y otros”, *JA*, 1963-V-617.

50 CSJN, 19/09/60, “Fernández Arias, Elena y otros c/ Poggio José (sucesión)”, *Fallos*, 247:646; CSJN, 07/06/46, “Stewart y Sealy c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 205:17; CSJN, 02/12/59, “Giannoni Enzo Arnoldo s/ amparo”, *Fallos*, 245:351.

imparciales, sin que hubiese sido notificada de la existencia del proceso que se le seguía, y sin que además se le diera oportunidad de ser oída y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo”⁵¹.

Los jueces se han ocupado también de declarar inconstitucionales las normas contravencionales que niegan la revisión judicial y el definitivo juzgamiento por los jueces naturales⁵².

f. Sanciones administrativas contractuales

Las sanciones administrativas contractuales constituyen un tipo de sanción administrativa que alcanza a las personas físicas y/o jurídicas que celebren un contrato con la Administración. Son el resultado del ejercicio de la competencia sancionadora de la Administración frente a las faltas contractuales cometidas por el contratista durante la ejecución de un contrato administrativo⁵³.

51 CSJN, 1944, “Provincia de Santiago del Estero c/ Compagno”, *Fallos*, 198:78, (consid. 6º, voto en disidencia); CSJN, 08/10/91, “Capranzano, Romeo Pascual s/ acción de hábeas corpus en favor de Romero, Juan Carlos”, *Fallos*, 314:1220, C-610-XXIII.

52 Tales fueron los casos del Código de Tránsito de la provincia de Buenos Aires, que no admitía apelación contra las multas administrativas inferiores a un determinado monto (SCJ Buenos Aires, 27/06/67, “Bilbao La Vieja, Rodolfo E.M.”, *LL*, 127-255) y el de la ley 3692 de la provincia de Entre Ríos, represiva de juegos de azar, que permitía a los funcionarios policiales aplicar arrestos irrecurribles ante los jueces naturales (CSJN, 08/03/67, “Fernández, Carlos M. y otros”, *JA*, 1967-IV-71).

53 “Correlativo al poder de control y dirección que tiene la Administración pública en la ejecución de un contrato, es la potestad de sanción que también posee, consecuencia de su superioridad jurídica frente al cocontratante en esa ejecución”, Berçaitz, Miguel

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

En el caso en que el contratista no cumpliera las órdenes que se le impartan, la Administración podrá imponerle las sanciones previstas en el contrato o en el ordenamiento administrativo para asegurar el cumplimiento de las directivas o instrucciones impartidas para la mejor ejecución del contrato⁵⁴.

Por su parte, el contratista podrá interponer recursos administrativos y acciones judiciales, en su caso, ante una extralimitación de la Administración Pública en el uso de sus prerrogativas, reclamando las indemnizaciones respectivas.

En definitiva, a la competencia administrativa de dirección y control le corresponde, correlativamente, la de sancionar. La competencia sancionatoria encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la efectiva y debida ejecución del contrato⁵⁵.

Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, pp. 415-416.

Ver también Rocha Pereyra, Gerónimo, "Sobre el derecho administrativo sancionador (Las sanciones administrativas en sentido estricto)", *Lexis Nexis*, nº 0027/000121.

Sin embargo, a modo de ejemplo, baste señalar que la inobservancia de los plazos establecidos para la ejecución del contrato no da lugar a la aplicación de sanciones al contratista cuando el incumplimiento se deba a circunstancias que no le sean jurídicamente imputables. El art. 13, c). del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (RCAN), decr. 1023/01 señala: "La obligación de cumplir las prestaciones por sí en todas las circunstancias, salvo caso fortuito o fuerza mayor, ambos de carácter natural, o actos o incumplimientos de autoridades públicas nacionales o de la contraparte pública, de tal gravedad que tornen imposible la ejecución del contrato".

54 Ver arts. 12, d) y 29 RCAN.

55 Ver Dromi, Roberto, *Licitación Pública*, ob. cit., pp. 510-513; Linares, Mario, *El contrato estatal. Teoría general del contrato estatal. Análisis*

1) Naturaleza jurídica. Ya está dicho que las sanciones administrativas *participan del régimen jurídico de los actos administrativos*.

Las sanciones previstas en el contrato *no son excluyentes ni limitativas*, porque la Administración puede imponer razonablemente⁵⁶ otras no previstas o sustituir las señaladas en el contrato por otras que se adapten mejor al contenido de la

del T.U.O. de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento, Lima, Editora Jurídica Grijley, 2002, pp. 165-167. En el mismo sentido, el RCAN (decreto 1023/2001) pone en cabeza de la Administración la prerrogativa de dirección y control de la contratación administrativa, así como la de aplicar penalidades.

- 56 Es bien sabido que, sin perjuicio de que la Administración Pública tenga amplias facultades sancionatorias en el marco del contrato administrativo, el ejercicio de dicha facultad debe ser conforme al principio de razonabilidad del art. 28 de la CN. Además del principio constitucional de razonabilidad, se encuentran los del debido proceso legal, igualdad ante las cargas públicas e inviolabilidad de la propiedad. Ver arts. 16, 18, 14 y 17 de la CN.

Al respecto ver, Espinoza Molla, Martín R., “La potestad sancionatoria del Estado originada en el incumplimiento contractual. Una visión integradora”, *Lexis Nexis*, nº 0003/800178.

Asimismo se ha dicho que: “Las garantías que conforman al derecho constitucional sancionador...no deben interpretarse como que buscan debilitar la posición de la Administración ni dificultar que ejercite sus indiscutibles atribuciones sancionatorias frente a los concesionarios de servicios públicos. A fin de prevenir nulidades y evitar indemnizaciones por decisiones apresuradas o imprudentes, las autoridades administrativas deberán tenerlas en cuenta al ejercer sus potestades”, Guzmán, Alfredo S., “La potestad punitiva de la Administración en el contrato de concesión de servicios públicos. Aportes para la construcción de un Derecho Constitucional sancionador”, *Lexis Nexis*, nº 0003/011155.

En tal sentido la CámContAdmTrib CABA, Sala I, 11/06/2004, “Plácido Rita c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” ha dicho: “Si

falta⁵⁷. Esta competencia es una facultad exorbitante del derecho privado y se funda en la necesidad de asegurar el logro del interés público.

Ahora bien, la circunstancia de que ciertas sanciones graves, como las rescisorias, sean impuestas por la Administración ejecutoriamente, sin intervención del órgano judicial, no significa que las ejerza ilimitadamente, sino que está sujeta a ciertos requisitos y restricciones, como veremos.

2) Tipos. Las sanciones administrativas contractuales pueden ser pecuniarias, coercitivas y rescisorias.

- **Sanciones pecuniarias.** Son las establecidas por las partes en el contrato o en los documentos que lo complementan o por normas generales que son aplicables a la contratación administrativa. En ellas se dispone el pago de una suma determinada para el caso de que el contratista incurra en faltas en la ejecución contractual.

bien... el derecho penal y el derecho administrativo sancionador protegen diferentes bienes jurídicos, ambos constituyen manifestaciones del poder punitivo del Estado y, en consecuencia, en ambos casos se autoriza al Estado a restringir derechos cuya titularidad corresponde a los particulares, en la medida en que se compruebe la comisión de un ilícito o de una infracción, según el caso. *En consecuencia, para que el ejercicio de estas facultades de contenido represivo resulte constitucionalmente válido, es necesario que el Estado haya respetado los principios y garantías constitucionales que el legislador constituyente ha establecido*" (la bastarda es nuestra).

- 57 La Administración Pública ejerce esta prerrogativa per se, directa y unilateralmente, sin recurrir a la intervención del órgano judicial, a no ser que la sanción suponga actuar sobre el patrimonio del contratista, v.gr., en el caso de una sanción pecuniaria cuyo cobro deba demandarse judicialmente al no existir suma de dinero para hacerlo efectivo o certificados impagos o fondos de reparo.

Estas sanciones no toman en cuenta la reparación de un daño efectivo, sino una conducta que transgrede lo estipulado contractualmente. Proceden aunque la transgresión contractual no signifique ningún perjuicio para la Administración.

Pueden ser fijas y predeterminadas. Estas últimas pueden aparecer con forma de cláusula penal⁵⁸ o de multas⁵⁹.

Por su parte, los daños y perjuicios constituyen una forma de reparación pecuniaria aplicable en los casos en que no se ha previsto la punición de las faltas contractuales por sanciones pecuniarias fijas y predeterminadas. A diferencia de lo que ocurre en estas, están ligados al concepto de reparación, por lo cual no pueden ser impuestos sino cuando ha existido un efectivo perjuicio para la Administración.

58 Respecto de la cláusula penal se ha dicho que: “La cláusula penal, al igual que los intereses punitivos, que han sido frecuentemente invocados como un ejemplo de sanciones de ese tipo, tienen ante todo una función de valuación anticipada del daño, y sólo en segundo plano presentan un carácter coercitivo...”, Picasso, Sebastián, “Sobre los denominados ‘daños punitivos’”, *LL*, 2007-F-1154.

59 La Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que la multa por retardo en el contrato de obra pública tiende a garantizar el cumplimiento en término de las obligaciones asumidas por el contratista y tiene por fin actuar en forma compulsiva sobre el contratante, para compelerlo al más exacto acatamiento de sus obligaciones. Cfr. “Licitación para la elaboración del proyecto y construcción de establecimientos carcelarios”, 21/05/96, PTN, *Dictámenes*, 217:115. En el mismo sentido se ha pronunciado en Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 20/09/2007, “Expte. n° 9334/97”, Dictamen n° 265/07, PTN, *Dictámenes*, 262:548.

En esta línea interpretativa, ver también CNFContAdm, Sala III, 27/04/2000, “Minar S.A. c. Obras Sanitarias de la Nación”, *LL*, 2000-E-33; *DJ*, 2000-3-817.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

Las sanciones pecuniarias, en tanto importan la exigencia de un resarcimiento dinerario ante el incumplimiento contractual en que incurriera el contratista, no son sanciones de naturaleza penal sino civil⁶⁰.

- **Sanciones coercitivas.** Tienen por finalidad lograr el inmediato y efectivo cumplimiento de las prestaciones asumidas por el contratista, dando lugar a que la Administración lo sustituya, ejecutando por sí misma las prestaciones o haciéndolas ejecutar por un tercero. Se las llama también sustitutivas.

Las sanciones coercitivas se fundan en la idea de que los contratos administrativos deben ser cumplidos porque el interés público así lo exige; proceden ante faltas graves por parte del contratista que induzcan a la suspensión o abandono de la ejecución del contrato, que perjudique la prestación de los servicios o el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Estas sanciones son medidas temporales, transitorias, que no persiguen per se excluir al contratista, sino reemplazarlo en la ejecución contractual hasta que pueda volver a realizar por sí mismo esa ejecución.

60 Ampliar en Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-A, 4ª ed., reimpresión, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1998, pp. 412-418.

Al respecto la Procuración del Tesoro de la Nación, haciendo suya la postura de la CSJN en *Fallos*, 184:162, 185:188 y 251, 200:340, 205:113, 275:255 entre otros, ha afirmado que: "...cabe atribuirles entidad penal a las multas aplicables a las infracciones cuando ellas, en vez de poseer carácter retributivo del posible daño causado, tienden a prevenir y reprimir la violación de disposiciones legales...", Comisión Nacional de Valores, 11/03/2003, "Expte. S01:0273167/02", Dictamen nº 151/803, PTN, *Dictámenes*, 244:648.

La sustitución del contratista, por la Administración o por un tercero, es por cuenta y riesgo de aquél, quien debe hacerse cargo de los mayores costos y gastos que resulten de esa nueva forma de cumplir las prestaciones.

- **Sanciones rescisorias**⁶¹. Son las de mayor gravedad, pues dan lugar a la extinción del contrato administrativo. Proceden únicamente ante faltas especialmente graves⁶² y la Administración recurre a ellas sólo cuando no hay

61 Debe distinguirse las sanciones rescisorias de la rescisión del contrato por razones de oportunidad y mérito. Los contratos administrativos contienen por lo común cláusulas relativas a la forma y efectos de las sanciones rescisorias, pero la ausencia de tales cláusulas no impide que la Administración Pública disponga la rescisión, no como sanción de un incumplimiento contractual, sino cuando el interés público lo exija por razones de mérito. Así, la Corte Suprema ha admitido que la Administración tiene el poder de rescisión del contrato administrativo aunque éste no se encuentre expresamente previsto en dicho instrumento legal. CSJN, 21/12/99, “Tecsá SA c/ Segba SA”, Fallos, 322:3139.

En el mismo sentido la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, haciendo suya la postura sentada por la Corte Suprema sostuvo: “El poder de rescindir de la Administración constituye una prerrogativa que ésta tiene igualmente por estar ínsita en todo contrato administrativo. Mas la estipulación expresa no resulta enteramente superabundante, pues significa que en los casos que se determinen los acuerdos de voluntades, la rescisión debe sujetarse a lo establecido en ellos...”, CNFContAdm, Sala III, 25/09/2002, “Carital SRL c/ Estado Nacional (Sec. Rec. Naturales y Medio Amb.) s/ contrato administrativo”.

62 Las faltas contractuales graves que pueden dar lugar a las sanciones rescisorias obedecen a abandono definitivo, reiterado incumplimiento de las obligaciones contractuales, no acatamiento de las órdenes e instrucciones de la Administración, uso o entrega de productos y materiales de mala calidad, o fraude en la realización de las prestaciones.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

otro medio para lograr la ejecución de las obligaciones contractuales debidas por el contratista⁶³.

Las sanciones rescisorias pueden revestir dos formas con efectos diferentes respecto del contratista sancionado.

En algunos casos, la rescisión es simple y el cocontratante queda liberado de las consecuencias que produce la celebración de un nuevo contrato para la prosecución de las prestaciones objeto del mismo. La Administración hace la liquidación de las prestaciones cumplidas conforme las reglas en la materia y procede además a la imposición de sanciones pecuniarias por los retardos que hayan existido y los daños y perjuicios que le han sido causados.

En otros casos, la rescisión supone las consecuencias onerosas que se deriven de la formalización del nuevo contrato, v.gr., mayores costos, agravación de los gastos improductivos, variación del precio de acopios, etcétera. Este efecto debe ser expresamente pactado en el contrato, o resultar de las normas que rijan la contratación administrativa en general, o el tipo de contrato de que se trate.

Ahora bien, para la imposición de sanciones rescisorias la Administración debe cumplir con un procedimiento. Así, previamente a la sanción, debe constituir en mora al contratista⁶⁴, intimándole al debido cumplimiento de sus obligaciones. Esta exigencia es consecuencia del principio del

63 La rescisión a petición del contratista es también una sanción, pues se produce ante incumplimientos de la Administración a la prestación debida.

64 Sin embargo, la puesta en mora no es necesaria en el caso de que expresamente haya sido dispensada en el contrato, o cuando las circunstancias la tornen innecesaria.

debido proceso legal, que debe respetarse para una adecuada imposición de la sanción.

A su vez, el contratista tiene la garantía de impugnar en sede judicial los actos que se hayan emitido en su contra, sin perjuicio de que previamente haya agotado los recursos administrativos procedentes. El control judicial respecto de las sanciones a las faltas contractuales del contratista es amplio, y comprende aspectos tales como la competencia, el objeto, la voluntad y la forma y, en general, los que se vinculan con la legalidad administrativa de las sanciones aplicadas. Por ello es que los jueces podrán anular las sanciones pecuniarias y condenar a la Administración a indemnizar al contratista particular por los daños y perjuicios ocasionados por la indebida aplicación de sanciones.

Si bien el contratista está protegido en sede judicial ante la sanción irregular que vulnere sus derechos, el criterio del juez no puede sustituir al de la Administración en el sentido de indicarle cómo deben ejecutarse los contratos, si debe o no continuar ejecutándose con una determinada persona o si, por el contrario, hay que excluir al contratista de la relación contractual. En suma, la discrecionalidad judicial no puede sustituir a la discrecionalidad administrativa⁶⁵.

65 Respecto a la discrecionalidad administrativa, la doctrina señala que: "...cuando el ordenamiento jurídico (en forma expresa o tácita) concede al órgano administrativo un cierto margen de libertad, es decir, que se encuentra investido de facultades para obrar o no, sea de una u otra forma, cuando lo crea oportuno o según su discreto leal saber y entender, a fin de realizar la conveniencia del interés público, nos hallamos frente al ejercicio de las denominadas facultades discrecionales...", Lanús Ocampo, María Cecilia, "Cuestiones de mérito, oportunidad y conveniencia. Las facultades regladas y discrecionales de la administración pública", *LL*, 22/08/2006, p. 1.

VIII. CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

Por último, la Administración sólo puede imponer sanciones que sean razonables y admitidas por el ordenamiento jurídico administrativo. No se pueden reprimir con sanciones penales o contravencionales faltas contractuales que no constituyan delitos o contravenciones previstas por la ley de fondo.

En este sentido, las sanciones coercitivas y las rescisorias suponen un actuar de la Administración ante la constatación de un incumplimiento contractual, que carecen de naturaleza penal. Ello pues no tienen por objeto la imposición de una pena⁶⁶, a raíz de la comisión de un delito dada una transgresión legalmente tipificada en el sistema normativo imperante.

66 De este modo, parte de la doctrina coincide en afirmar que las sanciones que impone la Administración carecen de naturaleza penal ya que su finalidad no es únicamente represiva o punitiva. Por lo tanto la mera circunstancia de que la sanción contenga cierto contenido represivo no implica necesariamente que posea naturaleza penal. Al respecto, ver Rocha Pereyra, Gerónimo, "Sobre el derecho administrativo sancionador (Las sanciones administrativas en sentido estricto)", *Lexis Nexis*, nº 0027/000121.

TERCERA PARTE

REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

Declaración administrativa general

I. CONCEPTO

El reglamento administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa¹.

1 La LNPA denomina al reglamento “acto administrativo de alcance general” (arts. 11 y 24).

En la doctrina, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández definen el reglamento como “toda norma escrita dictada por la Administración”, razón por la cual, “los reglamentos, como las normas por lo común, suelen hablar un lenguaje impersonal y abstracto”, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Thompson Civitas-La Ley, 2006, pp. 181 y 188. Es decir que a juicio de estos autores, el reglamento se caracteriza por establecer reglas de conducta a través de preceptos de carácter general, abstractos, impersonales. Ver además de García de Enterría, Eduardo, “La Administración pública y la ley”, *REDA*, n° 108, Madrid, 2000 y *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*, Madrid, Civitas, 1984; Hecquard Theron, Maryvonne, *Essai sur la notion de réglementation*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 28 y ss; Hernández González, Francisco L., “La evolución de la potestad reglamentaria en el constitucionalismo francés. Mitos y realidades”, *RAP*, n° 163, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2004, pp. 465-494.

1. Diferencia entre ley y reglamento

El reglamento es actividad administrativa restrictiva a través de instrumentos regulatorios o imperativos, que respetan la reserva de la ley².

A partir de esta definición hay que establecer la diferencia entre ley y reglamento, pues ambas son normas escritas de carácter general que, a nuestro entender, serían los dos caracteres comunes a ambas figuras³.

Por su parte, en la jurisprudencia nacional, la Procuración General de la Nación en dictamen que hizo suyo la CSJN, considero que la resolución nº 160/90 de la ex Junta Nacional de Carnes, que distribuyó el cupo de la “Cuota Hilton” para el período 1991/1993, no constituía un acto administrativo sino que tenía naturaleza reglamentaria habida cuenta de su “alcance general”, CSJN, 23/06/2005, “Finexcor SA c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía) s/ juicio de conocimiento”, *Fallos*, 328:2457.

En la misma línea de pensamiento, la Sala II de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo ha dicho que: “...a diferencia del acto de alcance particular, el reglamento... regula situaciones impersonales y objetivas... produce efectos jurídicos generales, indeterminados, generando derechos y obligaciones sin consideración a las singularidades o subjetividades. Sus efectos normativos se imponen como acto-regla, tanto a la Administración como a los administrados... Técnicamente, el reglamento no es una ley pero participa de sus caracteres esenciales...”, CNFContAdm, Sala II, 13/03/2001, “Finexcor S.A. c/ Estado Nacional (Mº de Economía) s/ juicio de conocimiento”.

- 2 Sobre la reserva de ley y la potestad reglamentaria en el derecho comparado, ver Rebollo Puig, Manuel, “Juricidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno”, *RAP*, nº 125, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1991, pp. 7-173
- 3 Al respecto, Gallego Anabitarte considera que ley, poder normativo del Parlamento y reglamento, poder normativo del Gobierno

I. CONCEPTO

La ley y el reglamento no se diferencian sólo por cuestiones formales, como por ejemplo el procedimiento para su formación y elaboración, sino que existe una diferencia sustancial entre ambos; diferencia que se sustenta en razones político-institucionales y jurídicas. Mientras que la ley es la expresión de la voluntad soberana del pueblo, el reglamento es expresión de la competencia reglamentaria o de ordenación de la Administración⁴.

La ley emana institucionalmente de uno de los poderes del Estado, el Legislativo. El reglamento es dictado por la Administración, que es el aparato servicial para la ejecución de los fines estatales.

y/o Administración, son las dos categorías fundamentales desarrolladas por el Derecho público europeo para designar la manifestación del poder normativo en el Estado o comunidad política, Gallego Anabitarte, Alfredo, *Ley y reglamento en el Derecho público occidental*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971, p. 3 y ss.

- 4 “La Administración no es sólo un sujeto de Derecho sometido como los demás a un ordenamiento que le viene impuesto, sino que tiene la capacidad de formar en una cierta medida su propio ordenamiento y aún el de los demás”, García de Enterría, Eduardo-Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Thomson Civitas – La Ley, 2006, p. 182. En materia de potestad reglamentaria ver Carro Fernández-Valmayor, José L., - Gómez- Ferrer Morant, Rafael, “La potestad reglamentaria del gobierno y la Constitución”, *RAP*, nº 87, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Setiembre/Diciembre 1978, pp. 161-204; Bassols Coma, Martín, “Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución”, *RAP*, nº 88, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1979, pp. 107-153.

2. Análisis del concepto

El concepto de reglamento administrativo es el que prevalece en la doctrina, aunque con diferencias más terminológicas que de fondo. Analíticamente, podemos decir:

a. Es una declaración

Una manifestación o declaración de voluntad, conocimiento o juicio.

Así, se distingue al reglamento de los hechos administrativos, que conciernen a la actuación material de la Administración. El reglamento importa un proceso de exteriorización intelectual, como lo es el acto administrativo.

b. Unilateral

Por oposición a bilateral, ya que falta la declaración de voluntad común, propia de los contratos de la Administración. Es decir, nace y se perfecciona por la sola voluntad de los órganos públicos competentes.

No requiere la conformidad, ni siquiera el asentimiento de las personas a las cuales alcanza.

c. Efectuada en ejercicio de la función administrativa

La competencia reglamentaria es inherente a la función administrativa. La Administración tiene a su cargo múltiples cometidos, para cuyo cumplimiento eficiente necesita realizar operaciones materiales, emitir actos administrativos y también dictar normas generales. La competencia reglamentaria radica, pues, en la naturaleza misma de la función administrativa.

I. CONCEPTO

Los órganos que pueden dictar reglamentos, según el ordenamiento constitucional y de acuerdo con la tesis integral de la función administrativa, en el sentido que ésta puede ser ejercida por cualquiera de los órganos del Estado, son en la órbita del Poder Ejecutivo el presidente y el jefe de gabinete⁵; en el Legislativo, cada una de sus Cámaras⁶ y en el Poder Judicial la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura⁷.

d. Que produce efectos jurídicos generales directos

El reglamento es una norma jurídica de carácter general. Se diferencia del acto administrativo que produce, como ya hemos visto, efectos jurídicos subjetivos individuales.

La nota distintiva del reglamento, entonces, está dada por su alcance normativo general, abstracto, indeterminado, impersonal.

Los reglamentos son actos normativos. Este carácter normativo atañe a la esencia misma del reglamento. Ello produce efectos jurídicos generales, indeterminados y genera derechos y obligaciones sin considerar las singularidades o subjetividades. Sus efectos normativos se imponen como acto-regla, tanto a la Administración como a los administrados.

3. Fuente de competencia

El reglamento es fuente de competencia; así lo señala la legislación nacional en la materia⁸.

5 Arts. 99, inc. 2 y 3 y 100, inc. 2, CN.

6 Arts. 66 y 75, incs. 10, 25 y 32, CN.

7 Arts. 113 y 114, inc. 6, CN.

8 El art. 3º LNPA establece que la competencia de los órganos administrativos será la que resulte de la Constitución, de las leyes y “de

El reglamento como fuente de competencia, está jerárquicamente subordinado a la Constitución, a los tratados y a la ley⁹, y con supraordinación respecto de los actos administrativos¹⁰.

los reglamentos dictados en su consecuencia”, con lo cual determina que el origen de la competencia puede ser también reglamentario.

- 9 Al respecto, señala Morell Ocaña en relación con el derecho español que “El Reglamento es una norma jurídica, con valor subordinado a la ley y sobre materias no reservadas a la misma... De la norma reglamentaria se ha predicado siempre su subordinación a la Ley; subordinación que se advierte, en primer lugar, en el dato de que no puede contradecirla, provocando dicha contradicción su nulidad radical, en virtud del principio de jerarquía de las normas...”, Morell Ocaña, Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 5ª ed., Madrid, Servicios de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 2002, pp. 116-117.
- 10 Cfr. el art. 52 del RJAPyPAC español que señala en el apartado 2 que: “Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas”. Sobre el alcance de dicha disposición ver Parada, Ramón, *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo Común*, (Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Madrid, Marcial Pons, 1993, pp. 189-203.

II. RÉGIMEN JURÍDICO

El reglamento tiene un régimen jurídico específico¹, distinto del de los actos administrativos y de los simples actos de la Administración. Supletoriamente puede aplicársele, cuando la norma lo prevé, el régimen jurídico de los actos administrativos, en cuanto no sea incompatible con su naturaleza².

1. Materia u objeto

El principio general es que nada escapa a la fuerza de la ley, a la posibilidad de ser legislado³. Sin embargo, este prin-

-
- 1 Ampliar en Abad Hernando, Jesús L., “Régimen jurídico de los reglamentos: prelación normativa en el derecho positivo”, *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, t. XXIX, Córdoba, 1991.
 - 2 Ver arts. 87, LPA del Neuquén; art. 104, § 2º, LPA de Mendoza; art. 228, LPA de Corrientes, art. 101, LPA de Salta; cfr. art. 33, LPA de La Pampa.
 - 3 Respecto de la materia reglamentaria en el derecho comparado, señala Hernández González la “importante mutación doctrinal” respecto de la potestad reglamentaria en el derecho francés que de este modo converge con “las concepciones dominantes en los prin-

cipio presenta dos excepciones: hay materia que indistintamente puede ser regulada por ley o por reglamento, y hay materia propia y exclusiva del reglamento.

La zona común a la regulación legal o reglamentaria comprende principalmente lo concerniente a la organización administrativa interna.

cipales países de la Europa continental sobre el modo de interpretar la relación ley-reglamento (que es común a España, Alemania e Italia) y que pasa por reconocer una vis atractiva de la ley (que debe regular todas las materias importantes para la vida en sociedad) frente al carácter accesorio o complementario del reglamento". Esta revisión de las posiciones doctrinales implica que "En primer lugar, el reparto de competencias normativas entre el legislador y el Ejecutivo se efectúa en forma vertical, en relación a la importancia de la cuestión tratada, atendiendo al criterio *"mise en cause-mise en œuvre"*. En consecuencia, corresponde a la ley hacer una regulación detallada y al reglamento la normación de desarrollo... En segundo lugar; esta nueva concepción no persigue la eliminación conceptual de los reglamentos autónomos (al menos como punto de partida), sino la negación de la reserva reglamentaria y la interdicción de habilitaciones genéricas o en blanco en materias reservadas a la ley... se sigue hablando de reglamentos autónomos, pero no en el sentido de reglamentos no subordinados a la ley (inválidos, *contra legem*), sino en el más estricto de reglamentos sin cobertura legal (aceptables, *propter legem*). Y en tercer lugar, cabe indicar, igualmente, que tanto el reglamento ejecutivo como el autónomo son susceptibles de ser sometidos o confrontados a la ley, cualquiera que sea su ámbito material. Por consiguiente a efectos de determinar el régimen contencioso de los reglamentos, poco importará las materias en las que intervenga o si se trata de un reglamento de aplicación de la ley o de un reglamento autónomo: aquel vendrá determinado por el grado de *"encuadramiento legislativo"*, Hernández González, Francisco L., "La evolución de la potestad reglamentaria en el constitucionalismo francés. Mitos y realidades", *RAP*, nº 163, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2004, pp. 491-493.

II. RÉGIMEN JURÍDICO

En el segundo caso, el de la zona propia, objeto de la regulación reglamentaria, la ley no puede intervenir por disposición constitucional⁴; por ejemplo, los reglamentos del órgano Judicial o del Legislativo y, por supuesto, los dictados en el ámbito del Ejecutivo.

Además, la atribución reglamentaria de la Administración tiene el límite de la llamada reserva de la ley, o predeterminación normativa que consagra la Constitución de la Nación. Ahora bien, si hay una zona de materia que se denomina “reserva de la ley”, es necesario determinar cuál es la materia administrativa susceptible de ser reglamentada⁵.

La materia administrativa es aquella sobre la que es posible construir un régimen jurídico en cuya aplicación se asigna a la Administración un rol fundamental.

Por esto, los decretos reglamentarios pueden fijar las relaciones internas de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, o precisar, sin modificar la letra ni el espíritu de la ley, las relaciones entre los administrados y el Estado Nacional. De allí que no compete al reglamento emanado del Poder Ejecutivo integrar la ley para regular relaciones privadas. La Constitución nacional no le asigna tal atribución en ninguna norma⁶.

4 Arts. 66, 99, incs. 2 y 3; 100, inc. 2; 113 y 114, CN.

5 Arts. 14, 19, 75, inc. 32, entre otros, CN.

6 Art. IV del Título Preliminar del C de C. Por su parte la Sala D de la CNCom, ha señalado que: “Las relaciones privadas entre los sujetos jurídicos son en nuestra República materia de los Códigos de derecho común y de sus leyes complementarias o modificatorias. Por ende, los decretos reglamentarios pueden, o bien fijar las relaciones internas de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, o precisar, sin modificar ni la letra ni el espíritu de la ley, las relaciones que se siguieran por causa de las leyes reglamentadas

Esta denominada materia administrativa es el objeto del reglamento. Es la que comúnmente se denomina materia reglamentaria.

Dicho esto debe distinguirse entre las materias administrativas que pertenecen al ámbito interno de la Administración y las que afectan, además, a los derechos y deberes de los ciudadanos como tales. El primero es el campo fundamental de la competencia reglamentaria y abarca los aspectos específicamente organizativos.

Ahora bien, cuando se trata de cuestiones que, aun siendo administrativas, implican para los ciudadanos la imposición de obligaciones, o la limitación de sus derechos, entonces se entiende que el reglamento sólo ha de limitarse a ser complemento de la ley y que una norma previa con rango de tal es siempre necesaria.

Para regular estas materias, además de la titularidad de la competencia reglamentaria atribuida por la Constitución, se

entre los súbditos y el Estado Nacional. Pero no compete al decreto emanado del Poder Ejecutivo integrar la ley para regular relaciones privadas, pues el Poder Ejecutivo carece de atribución para hacer semejante cosa, y ello es así por cuanto la Constitución Nacional no le asigna tal atribución en ninguna norma, y porque el art. IV del título preliminar del Código de Comercio la reserva —al menos en materia mercantil— sólo al Poder Legislativo”. CNCom, Sala D, 26/03/79, “Lenk, Gualterio C. c/ Globus SA”, *ED*, 83-181. Por su parte, la Procuración del Tesoro ha afirmado que: “La facultad de reglamentar las leyes no se ejerce ni tiene por finalidad perfeccionar los actos legislativos ni corregir sus deficiencias —salvo las gramaticales o terminológicas—, ni colmar las lagunas de la ley”, Secretaría de Estado de Industria y Comercio Interior, 05/08/70, “Química Montpellier SA impugna método de ponderación empleado en la res. 311/69 SEICI reglamentaria de la ley 18.233”, PTN, *Dictámenes*, 114:200.

requiere la habilitación específica, en cada caso, que la ley haya hecho al reglamento⁷.

2. Preparación

El procedimiento⁸ para el dictado de los reglamentos administrativos lo iniciará el órgano competente. La iniciativa

7 En apoyo de esta afirmación, la SCJ Mendoza, ha considerado inconstitucional una ordenanza municipal que excedía del marco de potestades atribuidas, por cuanto el art. 200 inc. 6) de la Constitución de Mendoza constriñe la facultad de las Municipalidades de dictar ordenanzas y reglamentos a las previsiones pertinentes de la propia Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. Ver, SCJ Mendoza, 04/02/91, “Arenera Mendocina Sociedad de Hecho y otro c/ Municipalidad de Luján de Cuyo”, Expte. 44459.

8 Al analizar el ejercicio de la potestad reglamentaria en el derecho español, señala Ponce Solé la existencia de una “*preocupación contemporánea por la calidad de la actividad administrativa*” en línea con “las elaboraciones que desde la Ciencia Política se están efectuando en torno a la idea de *gobernanza*”. Así, “la calidad se está erigiendo desde hace años en un nuevo parámetro legitimador de la calidad administrativa ante la insatisfacción de la legitimación clásica administrativa –basada en la pura ejecución automática de la ley, modelo denominado de “correa de transmisión” por Stewart–, debido al creciente papel de la discrecionalidad, los esfuerzos se dirigen a reforzar esta legitimación con otras perspectivas. En esa línea, la idea de calidad hace su aparición en nuevos desarrollos normativos y doctrinales”. Esta calidad administrativa, no debe sin embargo, limitarse al desarrollo de la actividad de servicio público stricto sensu sino que “El objetivo de la calidad debe extenderse, por mandato constitucional derivado del deber de buena administración, a la producción de actos jurídicos formalizados –en lo que ahora nos interesa, a los reglamentos–, resultado del ejercicio de potestades administrativas”. En este sentido la existencia de la dis-

debe ir acompañada de los estudios e informes previos que justifiquen la legitimidad y oportunidad de la reglamentación. Cuando se modifiquen o sustituyan otras normas reglamentarias, deberá acompañarse, con el proyecto, una relación de las disposiciones vigentes sobre la materia, con la individualización expresa de las que han de quedar total o parcialmente derogadas. Si la reforma afectara la sistemática o estructura del texto, además, se proyectará su reordenamiento íntegro⁹.

Los proyectos de reglamento, en el derecho público provincial son sometidos como principio del trámite final al dictamen del fiscal de Estado. También podrá someterse la iniciativa reglamentaria a la información pública, cuando su naturaleza lo justifique, requiriéndose la opinión de personas físicas o jurídicas ajenas a la Administración, incluso de aquellas que representen intereses sectoriales.

crecionalidad reglamentaria plantea la cuestión esencial del límite intrínseco del control judicial como instrumento de control de la calidad de la regulación adoptada... “lo que ha motivado que en otros sistemas jurídicos se haya primado el procedimiento administrativo (y su posterior escrutinio judicial) como garantía indirecta de tal calidad”, Ponce Solé, Juli, “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”, *RAP*, nº 162, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2003, pp. 89-144, en especial pp. 90-92 y 98-99. Sobre la calidad en la Administración pública, ver también Martín Mateo, Ramón, “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”, *RAP*, nº 134, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1994, pp. 7-27.

9 Art. 89, LPA Neuquén.

3. Formalidades

El reglamento requiere una forma expresa de declaración. No se producen reglamentos por silencio administrativo. La motivación puede ser genérica, no obstante, justificativa de la competencia ejercida y del mérito de la reglamentación.

La forma jurídica genérica que es el reglamento se exterioriza a través del decreto, orden ministerial, resolución, ordenanza, circulares, instrucciones, decisiones administrativas, acuerdo de gabinete.

Todo reglamento administrativo debe ser publicado para tener ejecutividad. La falta de publicación o la publicación incompleta no se subsana con la notificación individual del reglamento a todos o a parte de los interesados.

La publicación debe contener la transcripción íntegra y auténtica del reglamento en el Boletín Oficial. La forma irregular de la publicación del reglamento lo vicia gravemente¹⁰.

10 La SCJ Mendoza ha dicho que: "... en el caso de los reglamentos... la publicidad no se subsana con la notificación. "Todo reglamento debe ser publicado para tener ejecutividad; la falta de publicación no se subsana con la notificación individual del reglamento a todos o parte de los interesados..." (art. 105 Ley de Procedimiento Administrativo). En la medida que al reglamento se aplica el régimen jurídico del acto administrativo (art. 104 Ley de Procedimiento Administrativo),... la aplicación efectuada del reglamento administrativo es a todas las luces ilegítima por cuanto carecía de ejecutividad", del voto del Dr. Pérez Hualde, SCJ Mendoza, 01/12/2005, "Prado Norma Edith y ots, c/ Municipalidad de Las Heras s/ acción de inconstitucionalidad", Expte. 77451. En idéntico sentido, la 2ª CámCivApel Mendoza ha señalado que los reglamentos administrativos constituyen una declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos generales en forma directa. Para tener eje-

Los reglamentos no tienen efectos retroactivos, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario. La retroactividad establecida por reglamento en ningún caso podrá afectar derechos amparados por garantías constitucionales.

Son obligatorios después de su publicación y desde el día en que se establezca. Si no se señala tiempo, serán obligatorios después de los ocho días corridos siguientes al de su publicación oficial; excepto para los reglamentos internos que no se publican, y se dan a conocer, por lo común, en forma de exposición en vitrinas, murales o avisadores de la Administración pública¹¹.

cutividad deben ser publicados. Su omisión no puede subsanarse con la notificación personal, ya que no son actos administrativos, y como tal no gozan del carácter de estabilidad que les otorga el art. 96 de la ley 3909. Ver, 2ª CámCivApel, 24/10/97, “Rodríguez, Sergio Gustavo c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza”, Expte. nº 121.554. Confrontar con SCJ Mendoza, 04/06/85, “Fiscal c/ Arana, Miguel Ángel y otros”, Expte. 41.721, “Una resolución administrativa es plenamente válida, eficaz y obligatoria aunque no haya sido publicada en el Boletín Oficial de la Provincia, siempre que se haya dado a difusión en uno o más medios periodísticos locales. Ello es así por cuanto la publicidad formal resulta suplida por vías de conocimiento general más amplias y eficientes: la experiencia demuestra que a los boletines oficiales sólo tiene acceso una parte muy limitada de la población, cosa que no ocurre con los diarios, que tienen una amplísima difusión. Ahora bien, en cualquier caso, la publicación debe ser siempre íntegra y auténtica”.

- 11 Ver art. 11, LNPA; arts. 103 y 104, RLNPA. El RLNPA, en su art. 104, establece que se exceptúan de la publicación “los reglamentos que se refieren a la estructura orgánica de la Administración y las órdenes, instrucciones o circulares internas, que entrarán en vigencia sin necesidad de aquella publicación”.

CSJN, 08/10/37, “Mackinnon y Coelho Limitada SA c/ Nación Argentina s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 179:39; CSJN, 15/12/41, “Azevedo y Cía. c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 191:442.

4. Interpretación

La aplicación de un reglamento al caso concreto requiere atender una serie de consideraciones.

La ley debe ser entendida a la luz de la intención que se tuvo al dictarla. Cuando la propia norma dispone que, ante la duda de su aplicación a un caso concreto, debe decidirse por la afirmativa, esto es una guía de interpretación incontestable¹².

Así, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que la interpretación del alcance de la aplicación de la reglamentación de una ley, deberá partir de una detenida consideración de los fines expuestos en el texto legal, entendidos a la luz de la intención perseguida por el legislador¹³.

12 Concordantemente con esta afirmación, la Sala IV de la CNFContAdm ha dicho que: "... la hermenéutica jurídica no debe desentenderse de la necesidad de asignar a las normas reglamentarias un sentido que no las ponga en conflicto con el resto del ordenamiento ni altere la debida subordinación respecto de normas legales de superior jerarquía...Ello es así por cuanto la Administración —legalmente habilitada— está sujeta a las mismas limitaciones que las del Presidente de la República en su función reglamentaria, en los términos del artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, en tanto en éste se establece que el Poder Ejecutivo, 'expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias...'", CNFContAdm, Sala IV, 06/08/2002, "Saravia Mariaca Juvenal (TF12027-A) y otro c/ DGA".

13 En este punto, resulta de especial interés, a la luz del derecho comparado, el debate suscitado respecto del control judicial de la administración y la denominada *doctrina de la deferencia*, que supone que "la interpretación administrativa de los términos de una ley, tiene peso decisivo en la decisión del tribunal revisor a menos

Cuando un decreto dispone que en caso de duda respecto de si una situación se encuentra o no alcanzada por una ley corresponde decidir por la afirmativa, está suministrando una guía de apreciación insoslayable, no sólo respecto de la inteligencia que el Poder Ejecutivo asignó al mencionado cuerpo legal, sino para interpretar su posterior reglamentación, máxime teniendo en cuenta que ambos reglamentos emanaron del mismo poder.

Corresponde, entonces, atender en cada caso a las características individuales para establecer si se han cumplido los

que aquélla sea irrazonable, errónea o manifiestamente errónea". En este sentido señala Alberto Bianchi que, "En este terreno debe reconocerse la existencia de dos tendencias en buena medida opuestas: la que podríamos llamar *administrativa* o *ejecutiva*, que pretende preservar de la injerencia judicial a ciertas decisiones discrecionales de la administración, y la *judicialista*, que intenta llevar agua al molino de los tribunales concediéndoles una revisión amplia y plena de toda la actividad administrativa... La primera esta propiciada por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, principalmente a través de la llamada doctrina de la deferencia, que constituye una forma de autorrestricción de los tribunales en el control de la potestad reglamentaria. La tendencia judicialista por su lado ha ganado terreno especialmente en el Derecho español, donde la doctrina de la deferencia recibe fuertes críticas, y se ha eliminado la clásica noción de acto de gobierno, tomada del derecho francés, el cual todavía la mantiene bien limitada". Y si bien nuestro derecho positivo no recepta esta doctrina, cabe cuestionarse si integra o no nuestro derecho a partir de la interpretación tradicional de la CSJN sobre los límites constitucionales de los reglamentos ejecutivos y delegados, Bianchi, Alberto, "El control judicial de la Administración Pública. La llamada doctrina de la deferencia", en *Derecho Procesal Administrativo 1. Homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2004, pp. 182-188.

II. RÉGIMEN JURÍDICO

extremos que la ley y su reglamentación prescriben, por tratarse de complejos asuntos en los que tienen especial incidencia aspectos de hecho y prueba¹⁴.

Pero también, la Procuración del Tesoro de la Nación ha indicado que la facultad de dictar reglamentos de ejecución y reglamentos autónomos deriva de la Constitución Nacional, por lo cual “en los primeros debe cumplirse el límite constituido por la ley y en los segundos la discrecionalidad está sólo limitada por la razonabilidad, y no referirse a materias atribuidas expresamente por la Constitución a otro órgano o Poder del Estado”. No obstante, el organismo reconoce con certeza que “por la complejidad de la Administración Pública actual, en un mismo decreto pueden aparecer disposiciones reglamentarias ejecutivas, mezcladas con el ejercicio de potestades reglamentarias autónomas”¹⁵.

14 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 21/07/95, Expte. 967.931, “Subrogación del Estado Nacional con motivo de las operatorias “17 de octubre” y “25 de mayo” del Banco Hipotecario Nacional”, PTN, *Dictamen*, n° 110/95.

15 Ministerio de Economía, 16/05/2003, Expte. n° S01 0003800/2003, Dictamen n° 304/03, PTN, *Dictámenes*, 245:397.

Respecto de los problemas que plantea la complejidad de la administración actual y su incidencia en el ejercicio de potestades reglamentarias discrecionales en el caso español, Mir Puigpelat destaca entre las transformaciones del Estado de Derecho “un claro reforzamiento de la posición del Gobierno y de la Administración ante el legislador y, sobre todo ante los tribunales”, que en el terreno doctrinal se ha debido, entre otras razones, a que “Se ha revalorizado el papel y la necesidad de la discrecionalidad administrativa en un Estado complejo como el constituido por la CE, donde el legislador no puede ya pretender agotar la regulación de la realidad y debe conceder espacios crecientes a la Administración, llamada a colaborar con aquel en la definición del interés general tanto en

5. Modificación, revocación y anulación

El reglamento, al crear normas generales de aplicación permanente, mantiene vigencia hasta que sea derogado por una ley o por un reglamento posterior¹⁶ o se extinga su eficacia

el momento de elaborar normas jurídicas (reglamentos) como cuando adopta actos administrativos”, Mir Puigpelat, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del acto administrativo*, Madrid, Civitas, 2004, pp. 185-187. Cfr., Chinchilla Marín, Carmen, *La desviación de poder*, 2ª ed actualizada y ampliada, 1999, pp. 223-230.

- 16 En el orden nacional, la derogación de los actos de alcance general se halla regulada por el art. 83 del RLNPA, sin perjuicio de los derechos adquiridos al amparo de normas anteriores y con indemnización de los daños efectivamente sufridos.
- Sobre la interpretación de dicha norma, la Sala II de la CNFContAdm ha dicho que: “...La derogación expresa tiene lugar cuando por razones de legalidad, u oportunidad, mérito o conveniencia, el órgano con potestad reglamentaria extingue, total o parcialmente, los efectos indicando clara y precisamente la derogación que puede estar contenida en el mismo reglamento sustituto del que se deroga en los casos de sustitución reglamentaria...De este modo, las disposiciones reglamentarias pueden adolecer de inoportunidad o inconveniencia si no se ajustan a los principios de buena administración. Por lo tanto, es principio general en esta materia que los reglamentos pueden ser revocados o derogados por razones vinculadas a la oportunidad, mérito o conveniencia o al interés público...Es indiscutible la potestad estatal para derogar actos administrativos de alcance general, total o parcialmente, de oficio o a petición de parte; no obstante lo cual, simultáneamente, se debe recordar que el ejercicio de tal prerrogativa no es absoluto y encuentra un límite inequívoco en el respeto de los derechos adquiridos al amparo de normas anteriores...”, CNFContAdm, Sala II, 24/04/2001, “Bohdziewicz Jorge Clemente y otros c/ Presidencia de la Nación (Dto. 1109/00) s/ amparo ley 16.986”.

II. RÉGIMEN JURÍDICO

jurídica por otras circunstancias; por ejemplo, en el caso de un reglamento temporario¹⁷.

También puede perder su validez, por ejemplo, ante los cambios ocurridos en el contexto social, siendo preciso modificarlo, pues no responde a las exigencias y ajustes de los fines asignados al Estado.

Así, la Administración puede modificar o revocar un reglamento¹⁸, puesto que ningún derecho adquirido puede impedir su remoción del ordenamiento jurídico pues, de lo contrario, importaría admitir el postulado de la inamovilidad del derecho objetivo en materia reglamentaria¹⁹.

17 Como señala Morell Ocaña, "...la Administración goza de un poder reglamentario y, en su consecuencia, puede promulgar y derogar normas jurídicas. Sin embargo, queda vinculada a lo que disponen esas normas lo mismo que cualquier otro sujeto. Por ello, *no pueden dispensar individualmente* a nadie de la observancia de las reglas jurídicas aunque sea ella la que las ha promulgado; ni tampoco puede la propia Administración dejar de aplicarlas en un caso singular...", Morell Ocaña, Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 5ª Edición, Madrid, Servicios de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 2002, p. 127.

18 La Procuración del Tesoro de la Nación ha dictaminado que los cambios en el contexto jurídico y fáctico, ocurridos desde el dictado de un decreto justifican que, conforme con lo autorizado por la ley que el mismo reglamenta, el Poder Ejecutivo ajuste su actividad reglamentaria para conciliarla con su actual política de gobierno y rediseño del cometido estatal. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 08/07/96, Expte. 127.429-0/92, "Jugos del Sur", PTN, *Dictamen*, nº 108/96.

19 Existe en la doctrina española un debate acerca de si la Administración puede o debe inaplicar las normas legales y reglamentarias que se estimen inválidas. Al respecto, señala Doménech Pascual que, "Se trata de un viejo problema que no ha perdido actualidad", debido a que, en el derecho español, "la inaplicación administra-

Dada su naturaleza de norma general reguladora de los casos que se presenten en el futuro, el reglamento puede ser modificado total o parcialmente para adecuarlo a las conveniencias públicas.

La derogación o revocación puede ser expresa o tácita. La revocación es tácita cuando la nueva norma reglamentaria es

tiva es todavía hoy una cuestión problemática. El Legislador no lo ha regulado expresamente. Los Tribunales, órganos administrativos y autores continúan actuando y opinando de manera dispar". No obstante, este autor considera que "Las Administraciones públicas pueden y deben inaplicar por su propia autoridad las normas legales y reglamentarias que consideren inválidas. Así lo exigen: el sometimiento pleno y directo de la Administración al derecho; la responsabilidad que la Administración asume de ejercer conforme a Derecho sus propias competencias y que no puede descargar sobre otro sujeto planteando una cuestión devolutiva o de inconstitucionalidad o de ilegalidad; la celeridad de la actuación administrativa, la necesidad de evitar el riesgo de que normas de mayor valor o jerarquía que las inaplicadas queden provisionalmente sin efecto; la interpretación conforme con la Constitución de las leyes que imponen a los ciudadanos la carga de interponer un recurso administrativo previo para poder recabar la tutela de los Tribunales; y una interpretación del art. 107.3 de la ley 30/1992 que dote a este precepto de sentido y utilidad" Doménech, Pascual, Gabriel, "La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales", *RAP*, nº 155, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 2001, pp. 59-106.

El citado art. 107.3 preceptúa que: "Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa. Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición".

Esta postura es compartida por García Luengo, quien considera que: "... a la hora de determinar que reacción ha de tener el órgano

II. RÉGIMEN JURÍDICO

incompatible con la anterior. En ambos casos la revocación debe emanar del mismo órgano, salvo que órganos inferiores tengan facultad para dictar reglamentos, en cuya circunstancia los órganos superiores jerarquizados pueden revocar el reglamento proveniente del inferior.

Además, los reglamentos pueden perder su eficacia normativa como consecuencia de la sanción de una ley posterior, debido a la subordinación jurídica del reglamento a la ley. Así, la ley que deroga otra ley anterior hace inaplicables los reglamentos dictados para asegurar la ejecución de ésta. Sucede lo mismo cuando se sanciona una ley que establece normas incompatibles con un reglamento anterior, perdiendo éste eficacia en todo lo que resulte contradictorio con el nuevo texto legal.

administrativo cuando constata la ilegalidad del reglamento aplicable en el caso concreto... En una aplicación estricta de la teoría de las nulidades, el problema se debería resolver a favor de la inaplicación en todo caso de la norma reglamentaria cuya nulidad se aprecie. La necesidad de salvaguardar el principio de jerarquía normativa y el de separación de poderes, que impiden que una norma reglamentaria tenga el efecto derogador de la Ley (Efecto que tendría una norma reglamentaria materialmente anulable una vez cumplido el plazo previsto para su impugnación), y la propia calificación legal del art. 62.2. de la LPC (*se refiere a la Ley 30/1992*) deberían despejar cualquier duda al respecto", García Luengo, Javier, "La declaración de nulidad en vía administrativa de disposiciones generales (a propósito de la STS de 22 de diciembre de 1999)", *RAP*, nº 154, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2001, p. 211 y nota 26.

Conforme el art. 62.2. de la Ley 30/1992 "...serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

También puede declararse la nulidad o anular judicialmente²⁰ un reglamento por cuestiones de ilegitimidad.

6. Impugnabilidad

La impugnabilidad de los reglamentos puede hacerse de *modo genérico y abstracto*, por medio de un *recurso directo* dirigido contra su validez total o parcial. También puede ha-

20 En este orden se pronunció la Corte Suprema cuando concluyó que: “...el decr. 520/95 resulta nulo por aplicación de lo dispuesto en el art. 14 de la ley 19.549...Su invalidez se manifiesta en la abierta transgresión del marco legal en que debió operar el poder administrador... la anulación por razones de ilegitimidad de un acto puede ejercerse por el poder jurisdiccional judicial en un proceso contradictorio y por la vía intentada, lo que deja a salvo — en el caso— la preservación de la seguridad jurídica”, CSJN, 20/03/2003, “Provincia de Santa Cruz c/ Estado Nacional”, *Fallos*, 326:859; *SJDA*, 13/02/2004, p. 29.

Respecto del control judicial de los reglamentos, ampliar en Casagane, Juan Carlos, “El control jurisdiccional de la actividad reglamentaria y demás actos de alcance general”, *LL*, 2001-E-1226.

En el derecho español, la jurisprudencia ha planteado la cuestión de la responsabilidad patrimonial de la administración derivada de la anulación de un reglamento, con posiciones encontradas al respecto. Así, el Tribunal Supremo ha hecho extensiva su doctrina sobre la responsabilidad civil de la Administración por daños derivados de una ley inconstitucional a los reglamentos (STS del 13 de junio de 2000). En el supuesto de la ley inconstitucional, el Tribunal Supremo admitió dicha responsabilidad por el pago indebido del gravamen complementario de la tasa sobre el juego aunque el contribuyente no pudiese impugnar las resoluciones judiciales y administrativas firmes dictadas al amparo de la disposición anulada ni tampoco solicitar la devolución de los ingresos tributarios indebidamente efectuados, por haber prescrito el plazo fijado al efecto. Por su parte, el pleno de la Sala Conten-

II. RÉGIMEN JURÍDICO

cerse de *modo concreto o específico*, a través de un *recurso indirecto*, dirigido contra los actos aplicativos o particulares que de él resultan. En este último caso, puede llegar a ser un pronunciamiento general sobre la validez del reglamento, amparándose en la tesis de los vicios de orden público.

a. Regulación normativa

Las normas de procedimiento administrativo prevén la impugnación indirecta del reglamento en sede administrativa, por vía del recurso administrativo, cuando un interesado a quien aquél lesione en sus derechos subjetivos, así lo hiciere contra los actos de aplicación emitidos en consecuencia del reglamento²¹.

cioso-Administrativo del TSJ de Andalucía, en su sentencia de 11 de junio de 2002 ha negado la responsabilidad patrimonial de la Administración por considerar, de un lado, que la doctrina del Tribunal Supremo no era aplicable al caso planteado y, de otro, que el actor no había utilizado en plazo los cauces establecidos para obtener la reparación de los daños causados por la aplicación del reglamento, sin que pudiera ahora obviar tales cauces y subvertir el sistema mediante la acción de responsabilidad. Sobre los fundamentos de ambas posturas y las críticas de la doctrina ver Doménech Pascual, Gabriel, “Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la anulación de un reglamento”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 22, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2003, pp. 577-596.

- 21 Art. 94, inc. b, LPA del Neuquén; art. 73, RLNPA que dice “Los actos administrativos de alcance individual, así como también los de alcance general, a los que la autoridad hubiera dado o comenzado a dar aplicación, podrán ser impugnados por medio de recursos administrativos en los casos y con el alcance que se prevé en el presente título, ello sin perjuicio del lo normado en el artículo

En nuestro derecho no existen recursos administrativos para impugnar directamente los reglamentos en sede administrativa. Sin embargo, las leyes de procedimiento administrativo nacional y provinciales prevén la impugnación directa del reglamento por vía de reclamación administrativa²².

24 inc. a) de la Ley de Procedimientos Administrativos, siendo el acto que resuelve tal reclamo irrecurrible.

Los recursos podrán fundarse tanto en razones vinculadas a la legitimidad, como a la oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado o al interés público”.

En la doctrina nacional ver Fiorini, Bartolomé, “Los actos administrativos generales, su impugnación en la ley 19549”, *LL*, 149-908; Hutchinson, Tomas, “La impugnación judicial de los reglamentos”, *RADA*, nº 9, Buenos Aires, 1976. En la doctrina extranjera, Gasparini, Diógenes, *Poder regulamentar*, São Paulo, José Bushatsky Editor, 1978, Cap. VIII, “Impugnabilidade e sanções”, p. 163 y ss.

- 22 Así la LNPA dispone en su art. 24: “El acto de alcance general será impugnabile por vía judicial: a) cuando un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente en sus derechos subjetivos, haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el art. 10 [silencio o ambigüedad de la Administración] y b) cuando la autoridad de ejecución del acto de alcance general le haya dado aplicación mediante actos definitivos y contra tales actos se hubieren agotado sin éxito las instancias administrativas”. Ver Fiorini, Bartolomé Á., “Los actos administrativos generales y su impugnación en la ley 19.549”, *LL*, 149-908.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación, ha dicho que: “Desde el punto de vista de la interpretación orgánica, en el sistema de la Ley Nº 19.549, el acceso a la vía judicial impone el agotamiento de la vía administrativa, aún en el caso de los actos de alcance general (art. 24, inc. b). Tal temperamento no fue seguido en cambio, en el inciso precedente respecto de la impugnación directa (art. 24 inc. a). Una razonable hermenéutica de los principios de dicha ley y su reglamento, lleva a sostener

II. RÉGIMEN JURÍDICO

A su vez, la normativa nacional²³, se refiere a la oportunidad de hacer la impugnación judicial, señalando al efecto un plazo perentorio de noventa días, computable de la siguiente manera: “b) si se tratare de actos de contenido general, contra los que se hubiere formulado reclamo resuelto negativamente por resolución expresa, desde que se notifique al interesado la denegatoria, y c) si se tratare de actos de alcance general impugnables a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa”.

De lo expuesto podemos inferir que el reglamento es impugnabile en sede judicial:

- Cuando afecta o pudiera afectar en forma inminente los derechos subjetivos del interesado, previo reclamo y denegatoria o silencio de la Administración²⁴, y
- Si tuvo aplicación y contra la misma se agotaron las instancias administrativas²⁵.

que se estableció un sistema de impugnación de los actos administrativos de alcance particular, incluidos los actos de ejecución o aplicación de actos generales, consistentes en el otorgamiento de recursos administrativos, que exigen su agotamiento para habilitar la ocurrencia al Poder Judicial; y otro régimen diferente para la impugnación directa de los actos alcance general, mediante un reclamo impropio y su denegatoria –irrecurrible– como único recaudo para acceder a la instancia judicial. Presuponer el abandono de ese doble sistema general sin mención expresa del legislador no resulta prudente, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 13/10/2000, “Expte. n° 52908/96”, PTN, *Dictámenes*, 235:143.

23 Art. 25, incs. b y c, LNPA.

24 Arts. 24, inc. a, y 25, inc. b, LNPA.

25 Arts. 24, inc. b, y 25, inc. c, LNPA.

Sin embargo, el RLNPA contempla, en principio, la impugnación indirecta en sede administrativa de los llamados actos administrativos de alcance general²⁶.

En definitiva, la LNPA considera la impugnación directa y su decreto reglamentario la impugnación indirecta. En el primer caso se admite la impugnación administrativa directa por vía de reclamación, con miras a la ulterior impugnación judicial. En el segundo caso, cuando el reglamento ha tenido un comienzo de aplicación se determina que el reglamento no es impugnabile administrativamente por vía de recursos.

También los códigos procesales prevén la acción de inconstitucionalidad y las leyes de amparo, la acción de amparo como medios procesales idóneos para impugnar directamente en sede judicial los reglamentos.

b. Efectos de la declaración administrativa que admite la impugnación de un reglamento

La impugnación del reglamento comprende además la de los actos dictados por aplicación del mismo, siempre que hayan sido específicamente impugnados y no se encuentren firmes.

Si solo se impugnó la norma, ella resulta afectada por la decisión; no así los actos dictados en aplicación de la misma, los que serán materia de impugnación independiente.

Los actos favorables al administrado y firmes, dictados al amparo del reglamento posteriormente derogado, sólo pue-

26 En efecto, el art. 73, § 1º de la LNPA dice: “Los actos administrativos de alcance individual, así como también los de alcance general, a los que la autoridad hubiere dado o comenzado a dar aplicación, podrán ser impugnados por medio de recursos administrativos en los casos y con el alcance que se prevé en el presente título...”.

den ser atacados mediante la acción de lesividad o revocados por razones de oportunidad. En este caso la Administración es responsable por las consecuencias que la revocación provoque.

c. Efectos de la declaración judicial que admite la impugnación de un reglamento

El derecho positivo no los especifica, pero de conformidad con los principios generales aplicables a esta materia, podemos extraer varias conclusiones.

Las sentencias que admiten la impugnación de los reglamentos producen efecto entre las partes del proceso impugnatorio²⁷. En cuanto a los efectos que cause la decisión judicial respecto de todos los que se hallen afectados por la disposición reglamentaria, se ha generado una polémica doctrinaria entre aquellos que propician la anulación general para todos los casos a fin de evitar una “cadena de nulidades”, y quienes sostienen que la invalidez declarada se circunscribe al caso concreto, a fin de evitar que los jueces decidan nulidades más allá de los casos individuales que se les planteen y aun sin que exista impugnación de los interesados²⁸.

27 En este sentido resulta de especial interés el debate suscitado en la doctrina española acerca de la inaplicabilidad y sus alcances por parte de la Administración respecto de los reglamentos impugnados a partir de la sanción de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (Ley 29/1998 de 13 de julio). Al respecto ver Boquera Oliver, José M^a, “La impugnación e inaplicación contencioso-administrativa de los reglamentos”, *RAP*, n^o 149, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Mayo/Agosto 1999, pp. 23-36.

28 Al respecto la CSJN en la sentencia “Monges” donde se discutía la validez de la Resoluciones que habían creado el Ciclo Básico Co-

Respecto de los actos firmes dictados al amparo de un reglamento declarado ilegal, cuando se trata de actos favorables a ciertos administrados dictados en ejecución del reglamento no hay otra solución que predicar su subsistencia. Si se trata,

mún (CBC) y el Curso Preuniversitario de Ingreso (CPI), el Máximo Tribunal consideró que: "...dada la naturaleza de la materia de que se trata, corresponde declarar que la autoridad de esta sentencia deberá comenzar a regir para el futuro, a fin de evitar perjuicios a los aspirantes a ingresar a la Facultad de Medicina quienes, aún cuando se hallaban ajenos al conflicto suscitado, ante la razonable duda generada por éste, asistieron y eventualmente aprobaron el denominado 'Ciclo Básico Común' de la Universidad Nacional de Buenos Aires o, en su caso, el 'Curso Preuniversitario de Ingreso' creado por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina. En tal sentido, cada estudiante podrá proseguir hasta su conclusión el régimen por el que hubiera optado, con los efectos para cada uno previstos", del voto de a mayoría, CSJN, 26/12/96, "Monges, Analía M. c/ UBA. - resol. 2314/95.", *Fallos*, 319:3148. La Corte estableció de este modo la invalidez del reglamento con efectos *erga omnes*. Esta línea interpretativa fue seguida por la Cámara Contencioso Administrativa Federal, sala 1ª, en las causas "Blas" y "Barsanti", donde consideró aplicable lo resuelto por la Corte en el caso "Monges", al entender que "el supremo tribunal le atribuyó efectos *erga omnes*", CNFContAdm, Sala I, 20/11/97, "Blas, Humberto A. v. Universidad de Buenos Aires s/resolución 2314/95" y "Barsanti, Agustina v. Universidad de Buenos Aires s/resolución 2314/1995, que fueron confirmados por la Corte Suprema en 1998.

Con posterioridad, los efectos *erga omnes* fueron reconocidos nuevamente por la Sala IV de la CNFContAdm en la causa "Viceconte, Mariela Cecilia c/Estado Nacional -Mº de Salud y Acción Social- s/amparo ley 16.986", *LL*, 1998-E-346.

Respecto del debate doctrinario en el derecho comparado ver Lavilla Rubira, Juan J. *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos*, Madrid, Civitas, 1991; González Pérez, Jesús, *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3ª ed., Madrid, Civitas,

II. RÉGIMEN JURÍDICO

en cambio, de un acto que causa gravamen al administrado y éste no lo ha impugnado, puede interpretarse que se da aquí un caso de reapertura de los plazos para impugnar a partir de la declaración de nulidad.

1998; Barnés Vázquez, Javier, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993; Bianchi, Alberto, "Algunas reflexiones críticas sobre la peligrosidad o inutilidad de una teoría general del contrato administrativo (Una perspectiva general desde el derecho administrativo de los Estados Unidos)", *ED*, 28/10/89; Vedel, Georges – Devolvé, Pierre, *Droit Administratif*, 12ª edición actualizada, París, Presses Universitaires de France, 1992; Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, 13e édition, Paris, Montchrestien, 2006.

En el derecho nacional, se encuentran a favor de los efectos erga omnes: Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es el contencioso?*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965; Gordillo, Agustín, "Acto, reglamento y contrato administrativo", *RADA*, nº 3, año II, Buenos Aires, Junio 1972; Grecco, Carlos, M., *Impugnación de disposiciones reglamentarias*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1988. En contra de esta postura, Mairal, Héctor A., *Control judicial de la administración pública*, Buenos Aires, Depalma, t. I, 1984; Barra, Rodolfo, "La potestad reglamentaria de la Administración Pública", *Régimen de la Administración Pública*, nº 1, Buenos Aires, 1978.

III. CLASES

Pueden individualizarse, de acuerdo con el contenido y según su vinculación con la ley, cinco clases de reglamentos: subordinados o de ejecución, autorizados o de integración, autónomos o independientes, de necesidad y urgencia y delegados.

1. Reglamentos subordinados o de ejecución

Son los que dicta el órgano ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con el objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes.

a. Concepto

Se los califica como reglamentos de ejecución de acuerdo con el contenido y también se los llama de subordinación, como forma de expresar la relación normativo jerárquica que existe entre el reglamento y la ley¹.

1 Los reglamentos de ejecución constituyen una auténtica *legislación de formulación administrativa*, que tiene viejo arraigo constitucio-

Estos reglamentos complementan la ley en su desarrollo particular, pero no la suplen ni mucho menos la limitan o rectifican. En primer término, no la suplen porque existen materias reservadas a la ley y sólo abordables normativamente por ésta²; en segundo lugar, la articulación entre ley y reglamento se hace sobre el principio formal de la jerarquía normativa, en virtud del cual la ley le precede; por ello los jueces no pueden aplicar reglamentos ni otras disposiciones de cualquier clase que estén en desacuerdo con las leyes.

Ahora bien, no son reglamentables las leyes que no ejecuta la Administración. Sería absurdo, por ejemplo, que el Poder Ejecutivo reglamentara el Código Civil o el Código de Comercio; si lo hiciera, sería un reglamento ilegítimo, salvo autorización expresa del ordenamiento jurídico, en cuyo caso se trataría de un reglamento autorizado o de integración, como veremos.

b. Características

Podemos señalar, respecto del reglamento subordinado o de ejecución que:

nal en el *poder regio de ordenanzas* en las monarquías constitucionales. Así, en Francia, el poder reglamentario arranca del art. 14 de la Carta de 1814: “Le roi... fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat”. Lo mismo ocurría en Alemania en el siglo XIX con el *poder reglamentario regio in-dependiente*.

Ampliar en Bianchi, Alberto, “El control de los reglamentos de ejecución por medio del recurso extraordinario”, *ED*, 108-895. En la doctrina española ver Muñoz Machado, Santiago, “Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el derecho español”, *RAP*, nº 77, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1975, pp. 139-180.

- 2 Por ejemplo, arts. 14, 17, entre otros de la CN.

III. CLASES

- En principio, las leyes deben cumplirse desde el momento de su promulgación y publicación, por lo cual no dependen en modo alguno de que el órgano ejecutivo decida reglamentarlas o no.
- La facultad reglamentaria del órgano ejecutivo deriva expresamente de la Constitución nacional³ En virtud de esta expresa disposición constitucional, sería innecesario que las leyes objeto de la reglamentación establezcan la conocida frase: “esta ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo...”.
- Es un reglamento dirigido fundamentalmente a los propios agentes de la Administración, a fin de que sepan a qué atenerse y cómo proceder en los distintos casos⁴.
- La misma Constitución nacional o provinciales que los autoriza establecen ciertas limitaciones a la competencia del órgano ejecutivo, quien no puede alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. La actividad reglamentaria en estos casos está limitada y encauzada por la norma legal. No sólo debe respetar la letra, sino también el espíritu de la ley. Un reglamento que no respetare dicha limitación sería ilegal y, por supuesto, nulo, como simple consecuencia de la prevalencia de la ley violada⁵.

3 El Art. 99, inc. 2, CN, dice que el Presidente de la Nación “Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

4 Por ejemplo, sancionada una ley que crea un impuesto, el Poder Ejecutivo dicta el correspondiente decreto reglamentario estableciendo la forma de pago, la época de abonarlo, la documentación a extender, los trámites a seguir por las oficinas recaudadoras, etcétera.

5 “La circunstancia de no ajustarse la reglamentación a los términos de la ley no la invalida, mientras no haya incompatibilidad entre

- El reglamento de ejecución sólo puede ser dictado por el órgano ejecutivo en los órdenes nacional y provincial. También puede corresponder al jefe de gabinete, ya sea en el ejercicio de competencias propias o por delegación del presidente⁶ o a las entidades descentralizadas, por norma legislativa expresa.

ambas y se ajuste la primera al espíritu de la segunda, propendiendo al mejor cumplimiento de sus fines o a evitar razonablemente su violación”, CSJN, 18/10/67, “Cía. Arg. de Electricidad c/Fisco Nacional (Dirección General Impositiva) s/ repetición”, *Fallos*, 269:120. Ver también, CSJN, 21/11/38, “Rey, Manuel y otro c/ Administración General de Impuestos internos”, *Fallos*, 182:244; CSJN, 01/03/39, “Ferrocarril del Sud c/ Nación Argentina s/ inconstitucionalidad”, *Fallos*, 183:116; CSJN, 23/08/44, “Christensen, Juan Carlos”, *Fallos*, 199:442; CSJN, 10/11/44, “Pérez y González s/ infracción ley 12.591”, *Fallos*, 200:194; CSJN, 21/07/55, “Julio L. Bustos e Hijo SRL c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 232:287; CSJN, 26/04/60, “Vega Dámaso, Segundo Antonio c/ Instituto Nacional de Previsión Social s/ cómputo de servicios”, *Fallos*, 246:221.

Por su parte, la SCJ Mendoza, ha dicho que: “El poder reglamentario de la ley puesto en manos del Poder Ejecutivo tiene por objeto colmar los detalles para facilitar la perfecta ejecución de la misma, cuyo único límite consiste en no alterar el texto de ella”. SCJ Mendoza, 04/02/63, “Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Rafael c/ Gobierno de la Provincia”, Expte. 22.061.

Más recientemente, la Procuración del Tesoro ha indicado que: “Los actos reglamentarios no tienen como finalidad establecer el procedimiento según el cual la Administración aplicará la ley, sino regular, por mandato del legislador la concreta aplicación de la ley en la sustancia misma del objeto o finalidad por ella definidos; los reglamentos de ejecución sólo prosiguen la actividad legislativa, sin alterar la ley”, Ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 31/05/2000, “Expte. n° 1-2015-00001016964/98”, PTN, *Dictámenes*, 233:348.

6 Art. 100, incs. 2 y 4, CN.

2. Reglamentos autorizados o de integración

Estos reglamentos emanan de una expresa habilitación legislativa y no de la facultad reglamentaria normal del Poder Ejecutivo, como la que poseen dependencias nacionales, que por vía de resoluciones, ordenanzas y circulares, ponen en ejecución la policía financiera, tributaria, fiscal y aduanera, entre otras.

a. Concepto

Son los que emite el órgano Ejecutivo en virtud de una habilitación que le confiere expresamente el órgano Legislativo.

Es una ampliación de las facultades reglamentarias del Ejecutivo mediante autorización del Legislativo.

b. Diferencia con los reglamentos delegados

No se trata de reglamentos delegados, pues el órgano Legislativo no delega facultades propias al órgano ejecutivo, sino tan sólo permite que este último dicte ciertas y determinadas normas dentro del marco legal prefijado por el legislador. Por ello, es correcto hablar de reglamentos de integración o reglamentos autorizados.

En estos casos la ley establece el principio jurídico general, dejando a la Administración la facultad de completar, interpretar e integrar ese principio, precisándolo circunstancialmente. El reglamento viene, entonces, a completar e integrar el ordenamiento jurídico positivo, en virtud de una autorización legislativa expresa, lo cual no significa delegación de esta función⁷.

⁷ La Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “A. M. Delfino y Cía. p/ apelación multa Prefectura Marítima”, 20/06/27, Fallos,

c. Habilitación legislativa

Ahora bien, para que la habilitación sea constitucional la política legislativa debe ser trazada con claridad y mesurada, según de qué materia se trate⁸.

Es un poder normativo conferido singularmente para el caso concreto por el órgano Legislativo a favor del Ejecutivo. Es una habilitación a la Administración que, por vía singular, amplía su competencia normativa respecto de la materia concreta a que ha sido autorizada, pero no importa una abdicación general del órgano legislativo.

La ley de habilitación debe ser citada expresamente en cada reglamento, determinando el contenido y la extensión de las facultades con que habilita al Ejecutivo.

148:430 y “Mouviel, Raúl O. y otros s/desórdenes”, 17/05/57, *Fallos*, 237:636, ha dicho que: “el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la Administración ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos (art. 29, CN)...pero sí puede el Poder Ejecutivo reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella”.

- 8 “Tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano Ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida.

Porque en tales supuestos ese órgano no recibe una delegación proscripta por los principios constitucionales, sino que, al contrario, es habilitado para el ejercicio de la potestad reglamentaria que le es propia (art. 86, inc. 2)[hoy art. 99, inc. 2], cuya mayor o menor extensión depende del uso que de la misma potestad haya hecho el Poder Legislativo”, CSJN, 20/05/60, “Prattico, Carmelo y otros c/ Basso y Cía”, *Fallos*, 246:345.

3. Reglamentos autónomos, independientes o de servicio

Se los llama reglamentos autónomos o independientes porque su emanación no depende de ley alguna y regulan el servicio administrativo⁹.

a. *Concepto*

Son típicos reglamentos de organización administrativa, que en general no rigen ni regulan la actividad de los particulares, ni de terceros extraños a la Administración.

Son los reglamentos *praeter legem* que en principio dicta el jefe de gabinete bajo la denominación de decisiones administrativas, en razón de ejercer la jefatura de la administración general del país¹⁰. No se subordinan a ninguna ley formal y rigen el funcionamiento interno de la Administración.

9 En materia de reglamentos autónomos, la doctrina española no ha sido unánime en cuanto a la admisión de su existencia. Al respecto ver, Clavero Arévalo, Manuel Francisco, ¿Existen reglamentos autónomos en el derecho español?, *RAP*, nº 62, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1970, pp. 9-34; Salas Hernández, Javier, "De nuevo sobre los reglamentos autónomos en el derecho español", *RAP*, nº 84, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1977, pp. 645-659.

10 Art. 100, incs. 1 y 2, CN. Ver decr. 977/95 sobre funciones del jefe de gabinete, que en su art. 7, que expresamente señala que: "Los actos y reglamentos que emita el Jefe de Gabinete de Ministros en ejercicio de sus atribuciones constitucionales se denominarán 'decisiones administrativas', los que deberán contar con el refrendo y legalización del ministro secretario del ramo al cual la medida se refiera. Todas las decisiones administrativas serán puestas en conocimiento del presidente de la Nación, en virtud de lo preceptuado en el Artículo 99, inc. 1, de la Constitución Nacional, por conducto de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación".

b. Formas de exteriorización

Esta modalidad reglamentaria, además de manifestarse a través de las decisiones del jefe de gabinete, se exterioriza por medio de instrucciones y circulares que tienen, en principio, efecto dentro de la Administración y están destinadas a sus agentes para asegurar su buen funcionamiento. No producen por regla general efectos jurídicos inmediatos respecto de los administrados.

c. Poder jerárquico

Las instrucciones y circulares son expresiones del poder jerárquico¹¹, pues contienen directivas de los órganos superiores a los agentes subordinados sobre el modo de ejercicio de las funciones¹², a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez, eficacia y transparencia de los trámites.

11 En la doctrina española, Entrena Cuesta define la jerarquía administrativa como “aquella especial estructuración que se efectúa de los distintos órganos de un mismo ramo de la Administración dotados de competencia propia, mediante su ordenación escalonada, en virtud de la cual, los superiores podrán dirigir y fiscalizar la conducta de los inferiores, resolviendo en su caso, los conflictos entre los mismos, al objeto de conseguir la unidad en la actuación de todos ellos”, Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 10ª ed., vol. I/2, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 69-70.

12 “Los órganos superiores tienen poder jerárquico sobre todas las actividades de los órganos que de ellos dependen, tanto en razón de legitimidad como de oportunidad, salvo que por norma legislativa o reglamentaria se haya otorgado al agente discrecionalidad o competencia técnica, y en este caso, en la medida establecida por dicha norma”, art. 18, LPA del Neuquén; ver también art. 14, LPA de Mendoza.

III. CLASES

Son reglamentos internos de la Administración, que obligan a quienes de ella dependen, sin que se establezca, en principio, relación jurídica alguna con el particular o administrado.

El jefe de gabinete de ministros, en su carácter de administrador general del país puede expedir los actos y reglamentos necesarios para ejercer las facultades que le son conferidas por la Constitución y las que le delegue el presidente de la Nación Sin perjuicio de esta competencia, también los ministerios y órganos directivos de entes descentralizados son en principio los órganos superiores competentes para dirigir e impulsar la acción de sus inferiores jerárquicos mediante órdenes, instrucciones, circulares y reglamentos internos¹³.

Las instrucciones y circulares son obligatorias para el agente público y su incumplimiento puede imponerle responsabilidades administrativas¹⁴. Así, la orden emanada de un superior jerárquico, ya sea como instrucción o como circular, es una obligación legal exigida a los agentes del Estado cuyo incumplimiento genera responsabilidades ante la misma Administración y ante los administrados, que tienen derecho a que los agentes públicos cumplan con sus obligaciones¹⁵. Todo

13 Arts. 1º y 2º, RNLPA y art. 1º, inc. b. LNPA.

14 El art. 1112 del CC señala al respecto: “Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas son comprendidos en las disposiciones de este Título” (Título 9. De las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos que no son delito).

15 “Las circulares emanadas de la Presidencia de la Nación revisten carácter imperativo para los órganos administrativos y sus agentes debiendo éstos obrar conforme a sus disposiciones so pena de hacerse pasibles de sanciones, no sólo de tipo disciplinario, sino in-

ello sin perjuicio del agravio que al administrado le puede causar el acto estatal emitido en ejecución de la instrucción o circular; agravio que autoriza la promoción de los recursos administrativos y judiciales pertinentes.

Las instrucciones y circulares no pueden ser impugnadas administrativa o jurisdiccionalmente por los administrados; todo ello sin perjuicio del agravio que pueda causar el acto administrativo emitido en ejecución de la instrucción o circular¹⁶.

Si bien la eficacia de los reglamentos requiere su publicación oficial, las instrucciones, órdenes y circulares como reglamentos autónomos están exceptuadas de este requisito, en tanto se refieren a la estructura orgánica de la Administración, entrando en vigencia sin necesidad de su publicación, como ya lo señalamos¹⁷.

4. Reglamentos de necesidad y urgencia

El Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo. Sin embargo, la Constitución Nacional posibilita el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia¹⁸.

cluso civil o penal. En consecuencia, debe revocarse todo acto administrativo contrario a una instrucción o circular”, Ministerio de Educación y Cultura, 14/01/70, “Expte. N° 42.523/69”, PTN, *Dicámenes*, 112:98.

16 Arts. 23 y 24, LNPA y art. 80, RLNPA.

17 Cfr. art. 24, LPA de Entre Ríos: “las reparticiones y empleados de la Administración provincial, se darán por notificados de las resoluciones, circulares y demás providencias que se adopten, con la publicación, por una sola vez, de las mismas en el Boletín Oficial” (segundo párrafo).

18 Arts. 76 y 99, inc. 3° CN. En el derecho público provincial, algunas Constituciones incorporan este instituto. Así, la de la provincia de

III. CLASES

Estos reglamentos o decretos de necesidad y urgencia no emanan de la facultad reglamentaria normal del Poder Ejecutivo, sino de una expresa habilitación constitucional.

El principio de prohibición que pesa sobre el Poder Ejecutivo para dictar leyes sufre una excepción cuando concurren circunstancias que no admiten los tiempos normales que requiere la elaboración legislativa.

Por lo demás, se compromete en su dictado no sólo al presidente, sino a todo el gabinete de ministros, que deberá refrendarlo y someterse perentoriamente al control del Congreso, a través de la Comisión Bicameral Permanente.

Salta en su art. 145 autoriza al Poder Ejecutivo provincial a dictar estos reglamentos, con la exigencia previa de un acuerdo general de ministros y una consulta oficial al fiscal de Estado y a los presidentes de ambas Cámaras legislativas. La Constitución de San Juan también lo prevé en el art. 157, estableciendo como requisito que, en el mismo acto, el Poder Ejecutivo debe, bajo sanción de nulidad, elevar la norma a la Cámara de Diputados. Si ésta estuviera en receso, dicha elevación sirve de acto de convocatoria y la disposición deberá ser ratificada o rectificada en el término de 30 días; si en ese período no hay pronunciamiento de la Cámara se considera que la norma queda aprobada.

Dicha Constitución establece asimismo que no pueden ser materia de regulación de necesidad y urgencia las decisiones legislativas, las leyes de base, los programas legislativos, etcétera.

Ver Aberastury (h.), Pedro, "Reglamentos de necesidad y urgencia en el actual proceso de democratización", *RDA*, año 1, n° 2, Septiembre/Diciembre 1989; Bidart Campos, Germán J., "Los decretos de necesidad y urgencia", *JA*, 1997-II-969; Loñ, Félix R., "¿Supralegalidad de los decretos de necesidad y urgencia?", *JA*, 18/03/98; Lugones, Narciso J. - Garay, Alberto F. - Dugo, Sergio O. - Corcuera, Santiago H., *Leyes de emergencia. Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, La Ley, 1992; Vanossi, Jorge R., "Los reglamentos de necesidad y urgencia", *JA*, 1987-IV-885.

a. Concepto

Son los que dicta el órgano ejecutivo por graves y urgentes necesidades públicas, ante circunstancias excepcionales, regulando materia propia del órgano legislativo.

Por medio de estos reglamentos, el órgano ejecutivo crea normas jurídicas que, por su carácter excepcional, podrán aplicarse en tanto subsista el estado que determina su promulgación.

b. Requisitos

Dado su carácter excepcional y la posibilidad de que se desconozcan total o parcialmente los límites jurídicos del obrar administrativo, el ejercicio de esta atribución debe ser interpretado restrictivamente.

Se subordina la legitimidad de estos reglamentos a las siguientes condiciones¹⁹:

19 La justicia federal de 1ª instancia de Rosario ha considerado que: "Para la procedencia de las medidas policíacas de urgencia o necesidad, la doctrina exige la concurrencia de una serie de recaudos: a) antes que nada, que exista una situación real y verdadera de urgencia o necesidad, relacionada inmediatamente con situaciones de orden o seguridad y no simple conveniencia, interés general o similares; b) que el derecho que con dicha medida se lesione tenga un valor económico, moral o ético inferior al que se intenta proteger; c) que sean dictadas por el Poder Ejecutivo, y d) la aprobación por el órgano legislativo, ya sea que esté en receso o que la urgencia sea tal que no pueda reunírsele sin menoscabo de la situación", JuzgFed nº 2 Rosario, 23/02/90, "Chia, Pedro c/ Banco Central de la República Argentina y otro", JA, 1990-III-235.

III. CLASES

- Necesidad y urgencia de la medida.
- El órgano legislativo debe encontrarse en receso o debe presentarse una imposibilidad material de resolver la cuestión con la premura que las circunstancias exigen.
- El órgano ejecutivo debe someter el reglamento a la ratificación del Congreso inmediatamente después de su dictado, pues lo contrario importaría usurpar el dominio legislativo. Aprobado el reglamento de necesidad por el Congreso, se convierte en ley. Si el órgano legislativo lo rechaza, queda derogado a partir de ese momento y no retroactivamente.
- Están excluidas las materias penal, tributaria, electoral y el régimen de los partidos políticos, lo que respeta la reserva de la ley.

c. Tratamiento constitucional

La Constitución se refiere a este tipo de reglamentos denominándolos decretos por razones de necesidad y urgencia²⁰.

20 La Corte Suprema de Justicia se pronunció por la validez de estos decretos: “Esto, bien entendido, condicionado por dos razones fundamentales: 1) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; y 2) porque —y esto es de público y notorio— ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados”, CSJN, 27/12/90, “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía- BCRA) s/amparo”, *Fallos*, 313:1513. Ampliar en Kaufman, Gustavo, “Constitucionalidad del avasallamiento consumado: el caso ‘Peralta’”, *ED*, 146-666.

El principio es que le está prohibido al Poder Ejecutivo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable²¹, ejercer funciones de carácter legislativo. Así como le está prohibido dictar sentencia,

-
- 21 Congruentemente con este principio, la carencia de alguno de los requisitos de forma y de fondo exigidos por la CN para el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia supondría la nulidad absoluta e insalvable de los mismos, habida cuenta el carácter excepcionalísimo y restringido con que se admite que el Poder Ejecutivo desempeñe funciones legislativas, tal como ha manifestado en reiteradas oportunidades la CSJN (*Fallos*, 320:2851; 321:3123; 322:1726; 326:3180). No obstante, nuestro Máximo Tribunal, en la sentencia “Franco”, donde se cuestionaba la validez de un decreto reglamentario, ha admitido la posibilidad de convalidar los Decretos de Necesidad y Urgencia mediante su ratificación legislativa al afirmar que: “Por expresa previsión constitucional, sólo en el excepcionalísimo supuesto de los decretos de necesidad y urgencia la ratificación ulterior podría tener la virtualidad convalidatoria que, impropriamente, se pretende extender al caso”, CSJN, 19/08/99, “Franco, Rubén Oscar y otros c/ Estado Nacional (Mrio. de Defensa) s/ personal militar y civil de las FF. AA. y de seguridad”, *Fallos*, 322:1868. Por su parte, en el fallo “Zofracor”, la CSJN admitió la convalidación del decreto 285/99, a partir de la publicación de la ley 25.237 que ratificó el mismo no obstante su nulidad absoluta e insalvable por regular cuestiones tributarias, cuyo ejercicio está vedado al Poder Ejecutivo “aun en las condiciones excepcionales que podrían justificar el dictado de decretos de necesidad y urgencia”. El máximo tribunal consideró que si bien dicha ratificación “carece de efectos retroactivos en virtud de la insanable inconstitucionalidad original..., esa norma revela que la intención del Poder Legislativo ha sido la de conferir rango legal a los contenidos que fueron plasmados en el decreto 285/99, lo cual, con indiferencia de la imperfecta técnica legislativa, conlleva a efectuar el control de constitucionalidad respecto del procedimiento seguido y de los contenidos sustanciales aprobados, los cuales, de ser compatibles con los principios constitucionales, tendrían vigor a partir de la publicación de la ley 25.237”, CSJN, 20/09/2002, “Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo”, *Fallos*, 325:2394.

III. CLASES

también se le prohíbe dictar ley. Estos dos recaudos constitucionales están asegurando la absoluta independencia de los poderes y también vedando la invasión de competencias²².

Estas normas constituyen una excepción especialísima al principio de división de poderes. De ahí que el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta el mandato constitucional, podrá recurrir a esta modalidad para superar una coyuntura, una emergencia, una necesidad a resolver de manera inminente, para atemperar y/o solucionar un riesgo, una vicisitud, un conflicto específico, pero no como actividad de gobierno permanente.

Por ello se los admite excepcionalmente²³ sobre la base de ciertos requisitos fundamentales.

22 En esta línea, la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal ha sostenido: “Que siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas, pues el uso concurrente o común de ellas harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno”, CSJN, 04/12/1863, “Criminal c/ Ríos y Gómez p/ salteamiento y robo a bordo del pailebot nacional ‘Unión’, en el río Paraná”, *Fallos*, 1:35, consid. 2º.

23 En este sentido, la CSJN, interpretando el texto del art. 99.3 CN en la redacción dispuesta por la reforma de 1994 ha dicho que: “el texto nuevo es elocuente y las palabras escogidas en su redacción no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989”, CSJN, 19/08/99, “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, *Fallos*, 322:1726.

En primer lugar, un motivo de oportunidad, un requisito de estricto contenido político, pues debe existir la concurrencia de circunstancias excepcionales²⁴ tales que hicieren

24 Respecto de la situación de excepcionalidad exigida por la CN para la admisión de los Decretos de Necesidad y Urgencia la Corte ha tenido ocasión de manifestarse en reiteradas oportunidades aplicando un criterio restrictivo para su admisión. Como señalase el Dr. Fayt "...la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado", CSJN, 17/12/97, "Rodríguez, Jorge - Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia", *Fallos*, 320:2851.

Así en "Leguizamón" ratificó la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de la Cuarta Circunscripción Judicial de Córdoba que declaró la nulidad absoluta del decreto de necesidad y urgencia 925/96 por el que se dispuso el relevamiento y control de las deudas y créditos del Instituto Nacional de Servicios Sociales Para Jubilados y Pensionados al considerar que el fundamento esgrimido "no alcanza para poner en evidencia que concurrieron al momento del dictado del decreto impugnado las excepcionales circunstancias que la mayoría de esta Corte tuvo en mira al decidir en el caso registrado en Fallos: 313:1513 como por ejemplo, el descalabro económico generalizado y el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional. La referencia a la situación de crisis que atraviesa dicho instituto resulta insuficiente para justificar una situación de grave riesgo social que el Congreso no pueda remediar por los cauces ordinarios que la Constitución prevé, máxime cuando la medida se adoptó durante el período de sesiones ordinarias", CSJN, 07/12/2004, "Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J. y P. s/ ordinario", *Fallos*, 327:5559.

En "Della Blanca", por su parte, al analizar la validez del decreto 1477/89 en lo relativo a la naturaleza no remunerativa de los ticket canasta señaló "que la sola referencia a "la acuciante situación alimentaria" que los considerandos del decreto predicán para justificar su contenido, es inhábil para justificar una situación excepcional que imposibilitara al Congreso legislar sobre el punto en su zona de reserva de actuación, máxime si se considera que éste ha-

III. CLASES

imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. Que el objeto, la necesidad y la urgencia no permitan ser satisfechos por ley²⁵.

bía sido convocado a sesiones extraordinarias”, CSJN, 24/11/1998, “Della Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Omar c/ Ind. Met. Pes-carmona S.A. s/ ordinario”, *Fallos*, 321:3123.

Por su parte, en “Risolia de Ocampo” la Corte consideró que aún comprobándose la situación de emergencia de un sector determinado (las empresas prestadoras del servicio público de pasajeros y las compañías aseguradoras de dichas entidades), la finalidad de dichos reglamentos es “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”, de suerte tal que en el supuesto contemplado “no se advierte de qué forma la crisis económica que atraviesan las empresas prestadoras del servicio público de pasajeros y las compañías aseguradoras de dichas entidades por el servicio mencionado afecta a “los intereses generales de la sociedad” o al “interés público” que los decretos de necesidad y urgencia deben proteger. En otras palabras... no se aprecia impedimento alguno para conjurar esa situación a través de los resortes y recursos usuales de que dispone el Estado frente a crisis económicas de exclusivo carácter sectorial, sin llegar a un remedio sólo autorizado para situaciones que ponen en peligro la subsistencia misma de la organización social”, del voto del Dr. Belluscio, CSJN, 02/08/2000, “Risolia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César y otros s/ ejecución de sentencia (incidente)”, *Fallos*, 323:1934.

- 25 En este sentido la CSJN ha dicho que “...la Ley Fundamental consagra una limitación a las facultades del Poder Ejecutivo con la innegable finalidad de resguardar el principio de división de poderes. Únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones puede el Poder Ejecutivo Nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta a las circunstancias de excepción. En consecuencia, el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas que exigen un es-

Debe tratarse, entonces, de una emergencia significativa y súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan observando el procedimiento legislativo ordinario.

En segundo lugar, aun existiendo esa excepcionalidad, no todas las materias de contenido legislativo pueden ser formuladas a través de los decretos de necesidad y urgencia. Como se indicó, está excluido expresamente dictar normas de excepcionalidad cuando se trate de asuntos atinentes a materia penal, tributaria²⁶, electoral o al régimen de los partidos políticos.

Por último, se prevé un procedimiento específico para su dictado.

tado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes y contemplan, además, una intervención posterior del Poder Legislativo”, CSJN, 07/12/2004, “Leguizamón Romero, Abel y otra c/I.S.S.J. y P. s/ordinario”, *Fallos*, 327:5559.

Por su parte, la Procuración del Tesoro indica como presupuestos del dictado de estos decretos que los mismos respondan a una situación excepcional que, por su urgencia, impida seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes y que no deben referirse a materias vedadas por el artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional. Ministerio de Economía y Producción, 21/06/2002, “Dictamen de la Procuración del Tesoro acerca de razones de mérito, oportunidad y conveniencia”, Dictamen N° 181/02, PTN, *Dictámenes*, 241:468; “Administración Federal de Ingresos Públicos, 10/06/2002, “Decretos de necesidad y urgencia. Razones de oportunidad, mérito y conveniencia”, Dictamen N° 171/02, PTN, *Dictámenes*, 241:438.

- 26 Así, en la sentencia “Zofracor”, la CSJN declaró la nulidad del decreto 285/99 toda vez que los beneficios que establecía el mismo “comportan, en su gran mayoría, el ejercicio de facultades de carácter tributario -aduaneras, impositivas o vinculadas con el Régimen Nacional de la Seguridad Social-, las que son competencia exclusiva del Poder Legislativo -arts. 4°, 17 y 75, incs. 1° y 2°, de

d. Procedimiento

Los decretos de necesidad y urgencia sólo pueden ser dictados por el presidente. No por el jefe de gabinete, ya que no es materia delegable. El Poder Ejecutivo deberá contar con la decisión del acuerdo general de ministros. Se requiere, pues, que todos los miembros del gabinete, sin excepción, refrenden conjuntamente con el jefe de gabinete la decisión de la emergencia.

El jefe de gabinete es el responsable personal para someter esta medida a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente²⁷. Ella deberá elevar su informe dentro de los diez

la Constitución Nacional- y cuyo ejercicio está vedado al Poder Ejecutivo Nacional, aun en las condiciones excepcionales que podrían justificar el dictado de decretos de necesidad y urgencia, en atención a la explícita exclusión de tales materias que efectúa la Constitución Nacional (doctrina de Fallos: 318:1154; 319:3400; 321: 366, entre otros)". Ello "permite concluir que el decreto 285/99 resultó insanablemente nulo por oponerse al principio de legalidad que rige en materia tributario y al claro precepto del art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional, y que, por ende, se encuentra privado de todo efecto jurídico", CSJN, 20/09/2002, "Zofractor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo", *Fallos*, 325:2394.

- 27 La exigencia establecida por el artículo 99 inciso 3º, último párrafo CN, respecto de la Comisión Bicameral Permanente, motivó que una parte minoritaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se pronunciase reiteradamente en el sentido de considerar que no habiéndose constituido dicha comisión y habida cuenta del precepto citado no podían emitirse decretos de necesidad y urgencia, pues carecerían de uno de los requisitos constitucionalmente establecidos, toda vez que la ley especial del Congreso prescripta por la CN, no había sido efectivamente sancionada desde la reforma constitucional de 1994. Ver al respecto el voto del Dr. Petracchi en *Fallos*, 322:1726; 325:1665; 323:1934; 323:3770; 323:3899; 325:1418; 325:2394; 325:2059; 326:3180; 327:5559.

días para su expreso tratamiento por el Congreso de la Nación. Vale decir que no cabría una aprobación o un rechazo tácito²⁸.

El Congreso podrá rechazarlo o aprobarlo libremente sin ningún impedimento, pero también podrá enmendarlo o modificarlo parcialmente y convertirlo en ley²⁹.

Este tema hace sin duda al control o a la fiscalización del Legislativo sobre el Ejecutivo. Consideramos que si el decreto decae, los actos cumplidos durante su curso tienen presunción de legitimidad y son válidos plenamente.

28 En este sentido, la CSJN, en la sentencia “Müller” al analizar la validez del decreto 430/00, hace suyo el dictamen del procurador quien considera que “Respecto de la necesaria intervención del Congreso en el trámite de ratificación de los decretos de necesidad y urgencia que exige la Ley Fundamental, cabe señalar que, en el caso, ello se verificó mediante la derogación expresa del decreto 430/00 dispuesta por la ley 25.453 (art. 18), a partir de la vigencia de ésta, de donde surge de modo inequívoco que lo tuvo por válido hasta ese momento”, CSJN, 10/04/2003 “Müller, Miguel Angel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Contaduría General – Ejército Argentino - dto. 430/00 s/ amparo ley 16.986”, *Fallos*, 326:1138

29 Respecto del procedimiento de ratificación, la Sala I de la CNFContAdm ha sostenido que: “La ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 —el cual reduce las remuneraciones de los agentes públicos— por la ley 24.624 de presupuesto para el año 1996, se contradice con el procedimiento específico previsto en el art. 99, inc. 3º, párr. 4º de la Constitución Nacional, que establece que la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia debe ser por expreso tratamiento, pues dicha aprobación se insertó en una ley de presupuesto —ley 24.624—, que constitucionalmente no es el lugar idóneo al efecto”, CNFContAdm, Sala I, 26/11/96, “Fernández Prini, Roberto J. c/ Poder Ejecutivo Nacional”, *SJDA*, 27/06/97, p. 46.

e. Diferencia con los decretos leyes

Por último, interesa destacar las diferencias existentes entre el reglamento de necesidad y el decreto ley³⁰.

El reglamento de necesidad supone un estado de necesidad y urgencia; no así el decreto ley, de conformidad con la última jurisprudencia de la Corte Suprema. El reglamento de necesidad emana de un Ejecutivo de iure, mientras que el decreto ley lo hace de uno de facto.

Cuando se dicta un decreto ley, existe el órgano legislativo en el orden normativo, pero no en el de la realidad existencial; el reglamento de necesidad se emite existiendo el Congreso en ambos órdenes³¹.

30 Cabe destacar que esta distinción posee un significado distinto al que puede encontrarse, por ejemplo, en el derecho español, donde el decreto-ley se configura como una norma con rango de ley que el Gobierno puede emanar en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 Constitución Española). De allí que "Precisamente por el rango que ostenta esta fuente del Derecho y por concurrir también en el Gobierno la potestad reglamentaria, se ha querido ver en el ámbito de las materias reservadas a la ley el campo de acción de esta disposición. De este modo, si la situación de extraordinaria y urgente necesidad reclama una norma con rango de ley será posible la emanación de un decreto ley; en cambio, habrá de dictarse un reglamento si se trata de regular una materia no sujeta a tal reserva", Núñez Lozano, M^a del Carmen, "El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria urgente necesidad", *RAP*, n° 162, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2003, pp. 337-358

31 "Los decretos leyes constituyen una forma anómala de legislar mediante decretos del Poder Ejecutivo sobre materias reservadas al Legislativo por el ordenamiento constitucional", "Nota dirigida por

5. Reglamentos delegados

La Constitución prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la reforma de 1994³² contempla la posibilidad de que el Congreso delegue facultades legislativas bajo determinadas circunstancias; ello posibilita que el Poder Ejecutivo ejerza una potestad hasta ese momento excluida de su alcance³³.

a. *Concepto*

La Constitución permite, entonces, una delegación legislativa acotada, limitada sólo a materias determinadas de administración o de emergencia pública. Fija un plazo para su ejercicio y determina que las bases de la delegación serán establecidas por el propio Congreso³⁴.

Consecuente con esta norma, la Constitución establece la prohibición al Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo; el incumplimiento de esta prohibición genera la nulidad absoluta e insanable de la disposición de carácter legislativo dictada por el Ejecutivo³⁵.

el Procurador del Tesoro de la Nación al Presidente de la Nación doctor Héctor J. Cámpora s/ validez de normas dictadas por el Gobierno de facto", PTN, *Dictámenes*, 125:370.

32 Ampliar en Bianchi, Alberto, "La delegación legislativa luego de la reforma constitucional de 1994", *JA*, 1996-IV-764.

33 Art. 76, CN.

34 Por ejemplo leyes 25.148 sobre delegación de facultades; 25.561 de emergencia pública y régimen cambiario; 25.645 delegación de facultades.

35 En ese sentido la Corte Suprema ha sostenido que: "la delegación que la Constitución permite, exige que sea ejercida 'dentro de las

III. CLASES

Se trata, pues, de lo que en doctrina también se denomina —aunque incorrectamente— como reglamentos delegados, pues no constituyen una manifestación de la función administrativa. Esta terminología de reglamentos delegados puede conducir a confundirlos con los reglamentos autorizados o de integración, de los cuales se diferencian, pues en estos últimos se abren las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo en la determinación normativa para la aplicación concreta de la ley, en tanto en la delegación legislativa el Poder Ejecutivo dicta la ley³⁶.

b. Excepciones a la prohibición constitucional

El principio de la prohibición de la delegación legislativa tiene sus excepciones y en esta materia la Constitución enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción. Estos son:

bases...que el Congreso establezca' (art. 76). La sanción de la ley 25.561 que declara la emergencia y delega facultades para lograr superarla, es suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el art. 99 inc. 3º de la Ley Fundamental, en tanto el Poder Ejecutivo no aludió a una diferente configuración fáctica que lo autorizase a ingresar en ese marco constitucional", CSJN, 05/03/2003, "San Luis, Provincia de c/Estado Nacional s/ acción de amparo", *Fallos*, 326:417; JA, 2003-I-237.

- 36 La Procuración del Tesoro ha señalado que: "Los actos dictados por el Poder Ejecutivo como consecuencia de una delegación legislativa tienen el mismo valor y la misma jerarquía normativa que las leyes y no son dictadas por dicho poder en ejercicio de la facultad reglamentaria a que hace referencia el art. 86, inc. 2 (hoy art. 99 inc. 2)...", Ministerio de Justicia, 31/10/91, "Expte. 78438/91", PTN, *Dictámenes*, 199:97.

1) De naturaleza material. La Constitución limita la delegación legislativa a asuntos de naturaleza administrativa o de emergencia pública. Sólo a aquellas cuestiones que hacen estrictamente a razones de Estado, al gobierno, a la atención de los asuntos comunes y ordinarios, en síntesis: a la marcha normal y ordinaria de la Administración.

Los asuntos de emergencia pública, por su parte, están tipificados, aunque con una fórmula elástica de contenido discrecional, para los supuestos en que la emergencia se transforma en una exigencia pública donde la ley tiene que venir prontamente en socorro para resolver la situación³⁷.

2) De naturaleza temporal. Este requisito se refiere a una exigencia de orden temporal, al establecimiento de plazos concretos para la delegación legislativa. Si el Congreso de-

37 La Corte Suprema ha indicado que: “conceptualmente resulta concebible tanto que el Congreso delegue sus facultades legislativas frente a la emergencia (art. 76 de la Constitución Nacional), como que el Poder Ejecutivo las ejerza por sí, en el marco reglado por el art. 99 inc. 3º de la Ley Fundamental. Pero lo que no es procedente es que, frente a una delegación –como la efectuada por el Congreso en la ley 25.561–, el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él. La delegación que la Constitución permite, exige que sea ejercida ‘dentro de las bases... que el Congreso establezca’ (art. 76). La sanción de la ley 25.561 que declara la emergencia y delega facultades para lograr superarla, es suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el art. 99 inc. 3º de la Ley Fundamental, en tanto el Poder Ejecutivo no aludió a una diferente configuración fáctica que lo autorizase a ingresar en ese marco constitucional”, CSJN, 05/03/2003, “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción de amparo”, *Fallos*, 326:417; *JA*, 2003-I-237.

III. CLASES

lega tiene que decir por cuánto tiempo; es decir, que la delegación lleva implícita la temporalidad y, por consiguiente, su precariedad. No hay, pues, delegaciones abiertas, por tiempo incierto.

Vinculado con el tema del plazo se inscribe la regulación del instituto de la caducidad. La Constitución ha previsto la extinción de esta competencia, que se produce de pleno derecho por el transcurso del plazo previsto. Dispone que la caducidad resultante del transcurso del plazo estipulado o previsto no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas como consecuencia de la delegación legislativa. Esto quiere decir que la caducidad deja firme los efectos anteriores y vuelve a ser plenamente competencia legislativa la materia delegada, una vez vencido el plazo.

3) De naturaleza institucional. El tercer aspecto vinculado con la delegación legislativa es el requisito institucional o sustancial. Los decretos que se dicten como consecuencia de la delegación deben hacerse sobre las bases fijadas en la delegación; al delegar una atribución se debe fijar el marco o las pautas orientativas de la transferencia de competencia. Esto es que debe establecerse claramente la finalidad en orden a la cual se otorga la delegación, pues ello permitirá ejercer el control de su ejercicio³⁸. Esto permite al Poder Legislativo

38 Así, la Sala V de la CNCrimCorr ha considerado que la delegación de por sí, es un régimen excepcional, por lo que debe ser interpretado siempre en forma restrictiva. Por esta razón, cuando el Congreso ha delegado una determinada facultad en el Poder Ejecutivo, sin mencionar la posibilidad de que la misma sea ejercida mediante la subdelegación en otro órgano, si esta última se produce es inconstitucional. Ver CNCrimCorr, Sala V, 31/10/95, "Cardozo Villalba, César O.", JA-1996-V.

ACTO ADMINISTRATIVO

mantener el control de la potestad delegada a través de la Comisión Bicameral Permanente³⁹. Ella ejerce la fiscalización del cumplimiento de las pautas fijadas en la ley de delegación y en la propia Constitución. En este sentido también se distingue de los decretos de integración, en tanto éstos sólo están sujetos a control judicial.

39 Arts. 99, inc. 3; 100, inc. 13, CN.

CUARTA PARTE

SIMPLE ACTO DE LA ADMINISTRACIÓN

Actuación interadministrativa

Operación administrativa formal

I. RELACIÓN INTERORGÁNICA E INTERADMINISTRATIVA

El obrar administrativo estatal es tan amplio que para que los poderes públicos decidan con acierto en las distintas materias, se hace necesaria la colaboración de órganos técnicos y profesionales, para asesorarlos y facilitarles la adopción de los actos o resoluciones para el cumplimiento de las funciones, potestades y competencias¹.

Del mismo modo, para el eficaz ejercicio de las atribuciones públicas es necesaria la cooperación y coordinación entre los poderes públicos de las distintas jurisdicciones ad-

1 Para Marienhoff tanto las *relaciones interorgánicas* como las *relaciones interadministrativas* son de dos clases. En las primeras cabe distinguir entre: 1) relaciones entre meros organismos o reparticiones de la administración centralizada y 2) relaciones entre órganos de una misma persona pública estatal; las segundas se dividen en 1) relaciones entre órganos dotados de personalidad jurídica (personas o entidades autárquicas) y 2) relaciones entre la Administración centralizada y una entidad autárquica, Marienhoff, Miguel S., "Actividad interorgánica. Relaciones interadministrativas", JA, 1962-III-78.

ministrativas (nacional, regional, provincial y municipal²) y entre estos con otros órganos³.

-
- 2 En este sentido, los procesos de integración regionales y la aparición del Derecho Administrativo Comunitario, como sucede en el caso de la Unión Europea, introducen una nueva dimensión de relaciones interadministrativas que necesariamente obliga a una adecuación del Derecho administrativo en general y en lo que aquí interesa, a una fórmula omnicomprensiva de este modelo de organización transnacional. Tal como señala Javier Barnes, “La europeización del Derecho, y la del Derecho Administrativo en particular (no ha de olvidarse que el Derecho nacional europeizado es, en esencia, *Derecho Administrativo*), supone no ya sólo la aparición de nuevas normas en el horizonte, sino también y sobre todo el surgimiento de nuevos conceptos de norma-ción y dirección que, que no siempre encajan en la tradición jurídica de los Estados miembros. De ahí que la europeización deba ir acompañada de una adecuada reforma del Derecho Administrativo”. Se trata, a su juicio “de hallar la compatibilidad de todos los niveles y la capacidad de cooperación entre el Derecho Europeo y el Derecho Administrativo nacional... Aunque la Administración comunitaria y las Administraciones nacionales no se confundan ni se disuelvan en una única organización cuando aplican el Derecho Comunitario, actúan sin embargo, como estructuras o “mecanismos de cooperación”. El sistema aplicativo o de ejecución del Derecho Comunitario se halla imbuido de las ideas de separación y vinculación; de individualidad y cooperación. Separación de Administraciones (nacionales y comunitaria) en el plano *organizativo*; colaboración de todas en el plano *funcional*, Barnes, Javier, “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas”, en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Sevilla, Editorial Derecho Global - Global Law Press, 2006, p. 321-323.
- 3 Para Parejo Alfonso los institutos básicos de las relaciones interadministrativas son: “la colaboración, la cooperación y la coordinación, como institutos del Derecho de la organización con la doble condición de principios y deberes... en el texto constitu-

I. RELACIÓN INTERORGÁNICA E INTERADMINISTRATIVA

Por imperativo constitucional⁴, el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública deberán sustentarse en los dictámenes que realice la Auditoría General de la Nación. De tal modo, le corresponde a este organismo informar y dictaminar sobre las cuestiones sometidas a su control. Estos dictámenes deben ser dados a publicidad salvo aquellos que, por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deban permanecer reservados⁵.

En la Administración se presenta también una relación interorgánica⁶ —calificada asimismo de interna— en la que se vinculan dos o más órganos de una misma persona pública. Las relaciones interorgánicas se dan entre órganos sin perso-

cional, la colaboración siempre hace referencia a la participación auxiliar o complementaria en una función ajena o no propia, mientras que la cooperación se refiere a la relación, en pie de igualdad, entre titulares de competencias propias”, Parejo Alfonso, Luciano, “Notas para la construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *RAP*, nº 174, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2007, pp. 168-169. Sobre las relaciones interadministrativas, ver asimismo Fernández Montalvo, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Madrid, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 2000. Sobre las técnicas de cooperación interadministrativa, ver Jiménez Dorantes, Manuel, *Cooperación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 41-52.

4 Art. 85, CN.

5 Ver artículos 118 y 119, ley 24.156, en especial art. 119, inc f.

6 Una situación de relación interorgánica se produce, por ejemplo, entre el presidente, el jefe de gabinete y los ministros (arts. 99, incs. 7 y 17, 101, incs. 2 y 5, y 103, CN) y entre éstos y el Congreso (arts. 71, 99, inc. 8, 100, incs. 9, 10 y 11, 104 y 106, CN).

nalidad jurídica propia⁷ que dan lugar a los actos de colaboración (propuestas), de conflicto (controversias de competencias), de jerarquía (circulares e instrucciones) y de consulta (dictámenes)⁸.

Las actuaciones interadministrativas son la expresión jurídica de las relaciones interorgánicas surgidas de la vinculación de diversos órganos de un mismo ente estatal o persona pública no estatal.

En otras palabras, la actividad que realizan los órganos estatales en ejercicio de la función administrativa es variada y compleja, por lo cual se impone la colaboración específica de órganos de consulta, técnicos y profesionales, con competencia para dar sus pareceres en distintos asuntos.

Tales órganos de la Administración ilustran y asesoran con sus dictámenes, opiniones y pareceres a los órganos activos, sobre actos o resoluciones que deben adoptar en el cumpli-

7 Las relaciones interorgánicas difieren de las relaciones interadministrativas por cuanto estas últimas comprenden las relaciones entre entes dotados con personería jurídica. Ver Rivero Ysern, Enrique, "Las relaciones interadministrativas", *RAP*, nº 80, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1976, pp. 39-81

8 Al respecto, el art. 14 del RLNPA, refiriéndose a los oficios y a la colaboración entre dependencias administrativas, establece que: "si para sustanciar las actuaciones se necesitaren datos o informes de terceros o de otros órganos administrativos, se los deberá solicitar directamente o mediante oficio, de lo que se dejará constancia en el expediente. A tales efectos, las dependencias de la Administración, cualquiera sea su situación jerárquica, quedan obligadas a prestar su colaboración permanente y recíproca".

I. RELACIÓN INTERORGÁNICA E INTERADMINISTRATIVA

miento de sus funciones. La necesidad de asistencia técnica y profesional de la actividad estatal directiva se debe a la creciente complejidad de la función administrativa⁹.

9 Estas motivaciones fueron las que indujeron a nuestros constituyentes a conferir al presidente de la Nación, entre otras atribuciones, la de “pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos” (art. 99, inc. 17, CN).

II. CONCEPTO

La actuación interadministrativa, o simple acto de la Administración, es la declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta. Ejemplos de actuaciones interadministrativas u operaciones administrativas formales son las propuestas y los dictámenes¹.

1 “Los informes y dictámenes son actuaciones dirigidas a suministrar elementos de juicio o de ciencia para contribuir, junto al resto de las actuaciones propias de la instrucción a la mejor decisión por parte del órgano competente para resolver... Se trata de actos de trámites procedentes de órganos –por lo general, especializados en el ejercicio de la función consultiva-, de la propia Administración actuante –aunque puede proceder de órganos de otras-...”, Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 400.

III. CARACTERES JURÍDICOS

Las actuaciones interadministrativas están exentas de eficacia jurídica directa e inmediata; tienen un régimen jurídico propio. Sin embargo, se les aplica analógicamente el régimen jurídico del acto administrativo¹.

No gozan del carácter de estabilidad. Tampoco son susceptibles de impugnación. Son irrecurribles² y no requieren publicación ni notificación. Sólo basta el conocimiento del órgano que solicitó la propuesta o el dictamen.

La forma jurídica usual de manifestarse la actividad consultiva es el dictamen, término que sugiere algo más que la simple idea de un informe u opinión.

Si el órgano activo adopta la opinión del cuerpo consultivo, entonces estamos ante el acto administrativo; mientras ello no ocurra, el dictamen constituye una formalidad previa, cuyo incumplimiento determina, en algunos casos, la invalidez de aquél³.

1 Arts. 2º, 14, 38, y 80, RLNPA.

2 Art. 80, RNLPA; art. 99, LPACBA.

3 Arts. 7º, inc. d, y 15 de la LNPA.

La responsabilidad decisoria, excepto que la omisión del dictamen previo pueda ser subsanada posteriormente⁴, recae en el órgano activo que emite la resolución final; como regla

-
- 4 La Procuración del Tesoro ha sostenido que: “es doctrina reiterada de esta Casa que no procede la nulidad de un acto por falta de dictamen previo si aquella omisión es subsanada posteriormente (v. Dictámenes 191:140) y que los dictámenes posteriores purgan el vicio de la omisión del dictamen previo (v. Dictámenes 144:148; 193:110 y 197:162, entre otros). Todo ello, obviamente, si la cuestión resuelta estuviera arreglada a derecho, y por tanto, la omisión formal resulta salvable (v. Fallos 301:955)”, Administración Federal de Ingresos Públicos, 13/02/2001, “Expte. n° 12254-1216/00”, *Dictámenes*, 236:335.

Por su parte, en el derecho español, en relación con la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de Reglamentos o disposiciones de carácter general (art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado) la jurisprudencia ha calificado tradicionalmente dicha omisión como una infracción grave del procedimiento administrativo, que trae como consecuencia la nulidad de pleno derecho de la disposición elaborada y la obligada retroacción de las actuaciones al momento en que se produjo el vicio para su subsanación. No obstante, tal como señala María Isabel Jiménez Plaza en su análisis de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1999, “el progresivo reconocimiento hacia la naturaleza instrumental del procedimiento administrativo y la superación del carácter estrictamente revisor de la Jurisdicción Contenciosa flexibilizaron la postura tradicional y justificaron un criterio más modulado, en cuya virtud no se declarase la nulidad de un reglamento por el solo motivo de la omisión del dictamen del Consejo de Estado sí este resultaba ser materialmente válido”, Jiménez Plaza, María Isabel, “Las consecuencias de la extemporaneidad del dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos reglamentarios: ¿Una nueva irregularidad no invalidante? (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1999)”, *RAP*, n° 154, Madrid, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2001, pp. 243-254.

III. CARACTERES JURÍDICOS

común el órgano consultivo carece de responsabilidad, excepto en el caso en que la opinión técnico-jurídica fuera expresada con mala fe, desviación del poder, o de otra manera antijurídica e ilícita⁵.

-
- 5 En este sentido, la SCJ Mendoza, ha dicho reiteradamente que: “si bien el dictamen pericial no es vinculante para el juez, si la pericia ha sido legítimamente incorporada como prueba la proceso, y sus conclusiones además de contener motivación clara y lógica, se basan en hechos o datos probados con rigor técnico y científico, tiene eficacia probatoria y el juez para descalificarla debe tener fundadas razones para el rechazo. Esto es así, porque si bien el juez tiene amplia libertad para ponderarla, ello no importa reconocerle una absoluta discrecionalidad, por lo que el rechazo o apartamiento por parte del juez de la opinión del experto, debe fundarse en elementos probatorios del proceso provistos de mayor eficacia, para provocar la convicción acerca de los hechos controvertidos”, SCJ Mendoza, 09/10/2006, Castro, Juan Felipe en J° 12.685, Castro J. F. c/Consolidar ART SA p/Accidente s/Inconstitucionalidad”; 31/05/2007, “Guerrier Nancy Adriana en J° 13.443 Guerrier N.A. c/Banco Columbia SA p/ despido s/ inc.”, Expte. n° 88.249. Asimismo, este Supremo Tribunal ha dicho que: “El disenso con el dictamen técnico del perito no puede ser antojadizo y arbitrario, ni puede el juez fundar su discrepancia sólo en su íntimo parecer, basándose exclusivamente en su particular modo de apreciar la cuestión, sino que debe apoyar su apartamiento de la prueba pericial en pautas y conceptos científicos o técnicos relativos a la misma materia sobre la que se expidió el experto. Es menester que el criterio disidente tenga un serio y lógico apoyo científico que demuestre claramente por qué los expertos han errado en su dictamen... La prescindencia del informe pericial producido en la causa sólo respetará los principios derivados de la necesaria fundamentación de las resoluciones judiciales y el de la sana critica, cuando se base en criterios fundados en conceptos técnicos o científicos. Lo contrario importa la nulidad del pronunciamiento por carencia de fundamentación y arbitrariedad”, SCJ Mendoza, 14/06/2006, “La Mantía, Salvador en J° 12.038, La Mantía c/ Asociart ART SA

Los órganos consultivos no deciden, sino que se limitan a dictaminar, aconsejar, asesorar, etc., formulando una declaración de juicio u opinión que forma parte del procedimiento administrativo en marcha.

En resumen, los actos de la Administración de tipo consultivo no producen efectos jurídicos inmediatos y directos; luego, no son actos administrativos en sentido estricto⁶.

p/Enfermedad Accidente s/Inconstitucionalidad", Expte. nº 84.361. Por su parte, Jiménez Plaza, al analizar la presentación extemporánea de un dictamen del Consejo de Estado español, señala que, aún cuando la Administración no incorporó ninguna modificación al texto reglamentario "...el carácter no vinculante del dictamen no la exime del deber de motivación en caso de apartarse de él. Deber de motivación que, dado el carácter integrador de los informes permite tener una visión mas amplia del expediente y, por tanto, disponer de los elementos de juicio necesarios para conocer el iter procedimental de elaboración de la norma", Jiménez Plaza, María Isabel, ob. cit., pp. 253-254.

- 6 Así, la SCJ de Mendoza en el fallo "Mazzoni" ha dicho que el acto administrativo tiene lugar cuando existe una declaración de voluntad de un órgano administrativo que produce efectos jurídicos individuales en forma directa e inmediata. En consecuencia, todo otro tipo de estudio, opinión o dictamen integra lo que se denomina administración consultiva y sus actos son actos de la administración, pero no actos administrativos. Ni el dictamen del señor Fiscal de Estado, ni la auditoría privada, ni el informe de los técnicos del I.P.V. son actos administrativos que obliguen a la Administración ni se les puede aplicar la teoría de los actos propios, reservada para los actos administrativos en sentido estricto. Ver, SCJ Mendoza, 14/9/2000, "Francisco Mazzoni c/ IPV", Expte. 59.099. En similar sentido, la Sala V de la CNFContAdm ha señalado que: "Cabe indicar que la Administración Pública dicta o emite un sin número de actos, pero no todos ellos resultan ser actos administrativos; así encontramos los llamados "simples actos de la Administración" que han sido clasificados por la doctrina en actos inte-

III. CARACTERES JURÍDICOS

La función administrativa ejercida por los órganos consultivos es una actividad preparatoria de las decisiones de los órganos activos de la Administración⁷. La actividad de los órganos consultivos se traduce en la formulación de una opinión técnico-jurídica calificada, sobre la oportunidad y legalidad de la futura voluntad administrativa, en su aspecto tanto intrínseco como extrínseco⁸. Consiste precisamente en una actividad de colaboración técnico-jurídica, que se manifiesta por informes, pareceres, opiniones, en suma, propuestas y dictámenes⁹.

orgánicos e interadministrativos, entre otros. Que, más allá de la calificación que pueda darse de ellos, todos tienen una característica común, no producen efectos jurídicos directos e inmediatos sobre los particulares y eso es lo que los diferencia claramente de los actos administrativos que sí los producen”, CNFContAdm, Sala V, 29/09/2006, “Cine Press SRL (Hoy SA) (TF 21.839-I) c/DGI”. Por su parte, la Sala I, ha dicho que: “... los dictámenes constituyen actos previos a la emisión de la voluntad administrativa y se integran como una etapa de carácter consultivo deliberativo en el procedimiento de conformación de la voluntad estatal, por lo que al no revestir la calidad de acto administrativo en sentido estricto — en la medida que no produce un efecto jurídico directo e inmediato— sus posteriores referencias en una sentencia no le otorgan mayores efectos convictivos...”, CNFContAdm, Sala I, 24/08/2004, “Vianini SPA c/ Obras Sanitarias de la Nación s/ cobro de pesos”.

- 7 Hay que reconocer a la actividad consultiva naturaleza administrativa, aunque el destinatario del parecer no sea sólo el órgano administrativo sino también el órgano legislativo y el órgano jurisdiccional, según los casos. No es privativa de ningún órgano estatal; aunque la ejerza predominantemente el órgano ejecutivo, puede ser ejercida en ciertos casos por los órganos legislativo y jurisdiccional.
- 8 Ampliar en Dromi, Roberto, “El dictamen y la formación de la voluntad administrativa”, *RADA*, año I, n° 2, Buenos Aires, noviembre 1971.
- 9 González de Castaño, Belkis, *La actividad consultiva y la representación legal del Estado*, Chaco, Fiscalía de Estado de la Provincia de Chaco, s/f.

IV. LA PROPUESTA

Es la decisión por la que un órgano indica o sugiere a otro que emita un acto determinado; por ejemplo, a veces, en la designación de personal, un órgano propone y otro designa.

La propuesta condiciona la voluntad del órgano encargado de la decisión, porque éste no puede, en principio, introducirle modificaciones, aunque sí rechazar la propuesta, obligando al órgano inferior a hacer una nueva proposición.

La propuesta puede surgir dentro de órganos de igual jerarquía institucional¹ u originarse en un órgano de inferior jerarquía hacia otro de superior jerarquía.

1 Así, la Constitución señala en el art. 99, inc. 4, respecto del nombramiento de los jueces de los tribunales inferiores, que el mismo se hará en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, lo que es compatible con el art. 114, incs. 1 y 2 de la Constitución. Que la propuesta de la terna sea vinculante significa que el presidente de la Nación sólo podrá elegir entre esos candidatos. Es decir, que se trata de un acto preparatorio de la voluntad del Poder Ejecutivo que la condiciona, y el presidente no puede eludir la propuesta.

V. EL DICTAMEN

El dictamen es una manifestación de la actuación interadministrativa de la Administración y la forma jurídica más común de expresarse la actividad consultiva.

El órgano consultivo no puede limitarse a remitir al órgano activo una opinión para que la valore, sino que él mismo deba hacerlo, examinando todos los supuestos y emitiendo juicio sobre las posibilidades.

1. Naturaleza jurídica

En lo que respecta a su naturaleza jurídica los dictámenes son estrictamente operaciones administrativas formales y no actos administrativos, ya que no obligan, en principio, a los órganos ejecutivos decisorios, ni extinguen o modifican una relación de derecho con efectos respecto de terceros¹.

1 Así, ha dicho la Sala IV de la CNFContAdm que: "... un informe o dictamen no es vinculante para la decisión del órgano competente. Es solamente declaración de juicio que emite determinado organismo técnicamente calificado a fin de ilustrar la toma de decisión del órgano competente, pudiendo éste apartarse de tal parecer...Es, por lo de-

2. El dictamen de fuente constitucional

Por imperativo constitucional (art. 85), el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública deberán sustentarse en los dictámenes que realice la Auditoría General de la Nación. De tal modo, le corresponde a este organismo informar y dictaminar sobre las cuestiones sometidas a su control. Estos dictámenes deben ser dados a publicidad salvo aquellos que, por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deban permanecer reservados (ver arts. 118 y 119, ley 24.156).

3. Concepto

Los dictámenes son actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes, que contienen opiniones e informes técnico-jurídicos preparatorios de la voluntad administrativa.

a. Actos jurídicos de la Administración

El dictamen es un acto jurídico unilateral de la Administración, con efectos mediatos, indirectos. En tal sentido no

más, una doctrina reiterada de esta Cámara que si bien los dictámenes son obligatorios para la emisión de un acto administrativo por constituir un requisito esencial de su validez, no son vinculantes con la decisión administrativa definitiva. La autoridad competente para el dictado del acto puede apartarse del dictamen, no compartirlo, sin afectar por ello, la legitimidad del acto, lo que no implica, por otra parte, que éste no pueda ser atacado por otros motivos...”, CNFContAdm, Sala IV, 09/11/2000, “Roldán Juan José c/ Gobierno de la Nación – Mº del Interior- P.F.A. a/ personal civil y militar de las FFAA y de Seg”. En el mismo sentido, ver: CNFContAdm, Sala III, 03/09/2004, “Bustelo Rafael Justo c/ E.N. Mº de Educación s/ Empleo Público”.

obliga, en principio, al órgano ejecutivo, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto respecto de terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha².

-
- 2 En relación con su inclusión dentro de un procedimiento, el carácter no vinculante de los mismos ha generado en la doctrina y la jurisprudencia española un debate acerca de los efectos que produce la omisión y la extemporaneidad de los dictámenes del Consejo de Estado que son obligatorios para la elaboración de reglamentos o normas de alcance general (art. 23.2. Ley Orgánica del Consejo de Estado –LOCE–). En tal sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1999, consideró que la presentación extemporánea del preceptivo dictamen no impedía la continuación del procedimiento administrativo, de conformidad con lo dispuesto para el trámite de *Informes*, en el art. 83.3 de la Ley 30/1992. En su comentario a dicha sentencia, señala Jiménez Plaza que “En los últimos tiempos, la jurisprudencia ha flexibilizado con muy buen criterio el rigor de los plazos legales establecidos para el cumplimiento de ciertos trámites, con el ánimo de garantizar su realización. Sin embargo, no todo trámite realizado fuera del plazo resulta útil para satisfacer su pretensión. Este es el caso del dictamen del Consejo de Estado. Por este motivo, tradicionalmente la emisión extemporánea del dictamen era equiparada en sus efectos a la omisión del mismo. Pues como sabemos, difícilmente se podría cumplir el *control profiláctico* que desarrolla en garantía de la validez de la norma si el referido dictamen se emitiera una vez aprobada esta. Esta afirmación se encuentra avalada por la postura actual del Tribunal Supremo sobre el dictamen del Consejo de Estado cuando afirma que ‘*su omisión ha de tener efectos invalidatorios cuando afecta al contenido de la disposición*’... en la presente Sentencia el Tribunal Supremo llegó a la conclusión de que no hubo violación del artículo 23.2 de la LOCE porque a pesar de su inclusión extemporánea, el trámite de intervención del Consejo de Estado se cumplimentó, dado que, tras su recepción en la Administración Pública, esta consideró innecesario introducir modificación alguna en el

b. Emitidos por órganos competentes

No todo acto jurídico unilateral de la Administración es un dictamen. En tanto importa una declaración, debe ser emitido por el órgano competente, es decir por aquel órgano al que el ordenamiento jurídico le atribuye, de manera expresa o razonablemente implícita, la función administrativa específica de emitir opiniones o pareceres técnico-jurídicos que faciliten elementos de juicio para la formación de la voluntad administrativa³.

Desde el punto de vista orgánico, el dictamen se diferencia de la propuesta, pues ésta puede proceder de otro órgano del Estado e incluso de un particular administrado.

c. Que contienen informes y opiniones

Cuando se trata de un informe, como el mismo término lo señala, comprende un relato y exposición de los hechos sin

texto... alegando como motivo para esta solución el carácter no vinculante del dictamen, y la posibilidad de un control jurisdiccional sobre el fondo de la disposición". Esta conclusión sin embargo, "no casa muy bien con una declaración de nulidad material del reglamento. Pues una cosa es el carácter no vinculante del dictamen del Consejo de Estado, y otra muy distinta que se trate de un mero trámite formal del que se puede prescindir. El dictamen del Consejo de Estado cumple en los procedimientos reglamentarios una función muy específica... que no resulta incompatible con un eventual control judicial posterior, pero que resulta insustituible por él", Jiménez Plaza, María Isabel, ob. cit., pp. 252-253.

- 3 Arts. 50, inc. a y 51, inc. c, LPA del Neuquén; 35, inc. b y 45, inc. c, LPA Mendoza; 123, LPA de Buenos Aires; 68, LPA, Ciudad de Buenos Aires.

contener elementos de juicio o un parecer concreto sobre el supuesto objeto de la consulta.

Cuando contiene una posición que importa una apreciación axiológica, valorativa, se está en presencia de una opinión.

d. Técnico-jurídicos

El asesoramiento objeto de la consulta generalmente comprende aspectos jurídicos⁴, aunque el dictamen puede referirse a los temas más variados: medio ambiente, salud, vivienda, etc.

4 Ver Amaro, Alejandro P., “¿Es el dictamen jurídico garantía suficiente ante la revocación de oficio del acto administrativo que ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo?”, *ED*, 21/08/2003.

La irrupción del derecho comunitario, ha introducido, respecto del contenido de los dictámenes, un elemento innovador en materia de colaboración interadministrativa, que en nuestro ámbito regional se materializa en las opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. Dichas opiniones, de carácter “no obligatorio ni vinculante”, permiten a los jueces de la República, tanto de jurisdicción nacional como provincial, formular en el marco de una causa en trámite ante sus respectivos estrados, a instancia de parte o de oficio, la solicitud de opiniones consultivas a dicho Tribunal sobre la interpretación jurídica de las normas del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco de dicho Tratado, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio. Dichas opiniones deben solicitarse por escrito y son elevadas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por intermedio del superior tribunal de la causa, según la jurisdicción ante la cual tramite el expediente en el que sean formuladas. Es la CSJN la que, previa verificación del cumplimiento de los recaudos antes indicados, remitirá las solicitudes de opiniones consultivas al Tribunal Perma-

Es decir que el dictamen puede versar sobre aspectos jurídicos, técnico-jurídicos o meramente técnicos. Así, los pronunciamientos de la Procuración del Tesoro son sólo de orden técnico-jurídico⁵. Resulta improcedente entonces que este organismo juzgue razones de oportunidad, mérito y conveniencia que llevaron a la autoridad de aplicación a emitir el acto impugnado, pues ello implicaría sustituirla en su cometido específico, lo cual es inadmisibles⁶.

e. Preparatorios de la voluntad administrativa

El dictamen tiene por fin facilitar ciertos elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa. Esta forma de exteriorización es parte de los actos previos a

nente de Revisión, a través de su Secretaría, enviando copia a la Secretaría del MERCOSUR y a los demás Tribunales Superiores de los Estados Parte. Del mismo modo, recibida la comunicación de la admisión o del rechazo de una solicitud encaminada al Tribunal Permanente de Revisión y de las opiniones consultivas emitidas por este órgano, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hará saber lo dispuesto al juzgado o tribunal de origen por intermedio del superior tribunal de la causa que corresponda. Al respecto, ver CSJN, Acordada 13/2008, "Apruébanse las "Reglas para el trámite interno previo a la remisión de las solicitudes de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur", B.O., 23/06/08.

- 5 Sobre este tema, ampliar en, Luqui, Juan C., "A propósito de los 'dictámenes' de la Procuración del Tesoro de la Nación", JA, doctrina, 1974-752.
- 6 Cfr. Dictámenes 136:338; 165:200 y 203; 169:463, citados en Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 08/07/96, "Jugos del Sur", Expte. n° 127.429-0/92, Dictamen 108/96. En igual sentido, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 30/01/97, Expte. n° 001-004293/96 y 001-005165 sobre "quinta emisión de bonos globales externos de la República Argentina", Dictamen 14/97.

la emisión de la voluntad. Se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad estatal⁷.

-
- 7 En razón de este carácter previo y de su integración en el procedimiento administrativo señala Cierco Seira que: “Cuando la función consultiva viene ejercitada a posteriori, aparte de provocar una grave “dislocación” de la posición natural del órgano encargado de emitir el informe, también altera una alteración disfuncional en la posición del órgano encargado de recibirlo. Como es claro, el órgano decisor no podrá tomar en consideración el consejo manifestado a fin de ser ilustrado sobre un determinado extremo fáctico o jurídico del asunto en cuestión por la sencilla razón de que la decisión administrativa ya ha sido adoptada y exteriorizada con plenitud de efectos”. En tal caso, a juicio de este autor, “la regularización en vía administrativa de los vicios consultivos, y en particular la omisión de un informe –mediante su aportación posterior a la resolución– no resulta... una alternativa admisible; y ello no sólo por las razones dogmáticas tantas veces invocadas acerca del carácter previo de la función consultiva, sino aún por dos argumentos añadidos que abonan con fuerza esta conclusión. De una parte porque la funcionalidad de los procedimientos administrativos de revisión de actos –que la doctrina italiana genéricamente denomina como procedimientos de “segundo grado” diferenciándolos así del procedimiento originario o de “primer grado”– no radica propiamente en la gestación de una decisión administrativa sobre la base de diferentes intereses, públicos y privados involucrados... sino en la revisión de la resolución ya adoptada; una resolución que... es en principio inmediatamente eficaz y por ello susceptible de ejecución coactiva. Se desprende en consecuencia que la valoración del informe tardío realice el órgano revisor; por más que se pretenda salvaguardar su finalidad instructoria como elemento de asesoramiento, no será ni podrá ser en ningún caso la misma que vendría realizada en el expediente originario. De otra parte es preciso reparar en la propia configuración del procedimiento administrativo... De esta suerte, la consideración de que la omisión de uno de los trámites procedimentales de –en nuestro

4. Principios jurídicos

Son principios de la actividad administrativa consultiva en general, y del dictamen, como su forma de exteriorización, los siguientes.

a. Es a petición de un órgano activo

El órgano consultivo no emite los pareceres o dictámenes de oficio ni espontáneamente, sino siempre a solicitud de un órgano activo de la Administración.

b. Para un caso concreto

Los dictámenes se emiten en concreto, para un caso particular, como parte de un procedimiento administrativo en marcha, de una voluntad administrativa en formación. No pueden emitirse en abstracto ni para casos hipotéticos. Así, tiene resuelto la Procuración del Tesoro que emite dictámenes para casos concretos, no hipotéticos ni abstractos⁸.

caso un informe— puede ser subsanada mediante su aportación posterior a la resolución implica, en cierto modo, la contemplación estática e incompleta del procedimiento administrativo...”, Cierco Seira, César, “El ejercicio extemporáneo de la función consultiva”, *RAP*, nº 158, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 2002, pp. 113-114. Respecto del papel de los informes y el ejercicio de la función consultiva en el procedimiento administrativo, ver del mismo autor, “Procedimiento Administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 18, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2001, pp. 165-217.

- 8 Secretaría de Estado de Comercio, 23/11/59, “Dirección de frutas, hortalizas y flores”, PTN, *Dictámenes*, 71:199; Secretaría de Ener-

c. *Que merece plena fe*

Por analogía con los actos administrativos y con los instrumentos públicos⁹, los dictámenes hacen plena fe.

La Procuración del Tesoro ha manifestado que cuando los informes técnicos son suficientemente serios, precisos y razonables y no adolecen de arbitrariedad aparente ni existen elementos de juicio que los desvirtúen, merecen plena fe¹⁰.

gía, 07/01/60, "Expte. 50.008/56 s/ pago de bonificación anual y salario familiar", PTN, *Dictámenes*, 72:14; Secretaría de Estado de Transporte, 15/01/63, "Empresas Transportes de Buenos Aires s/ aplicación de la ley de contabilidad para la liquidación de bienes de una empresa del Estado", PTN, *Dictámenes*, 84:34; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 08/08/63, "Expte. n° 128.348/51, PTN, *Dictámenes*, 86:159; Ministerio de Obras y servicios Públicos, 02/10/63, "Aseguradores Argentinos s/ contratación con cooperativas de seguros estatales", PTN, *Dictámenes*, 87:11; Secretaría de Estado de Hacienda, 28/08/64, "Expte. n° 90.781/62", PTN, *Dictámenes*, 90:231; Secretaría de Estado de Guerra, 22/04/65, "Régimen legal aplicable a la compraventa de materiales bélicos", PTN, *Dictámenes*, 93:104; "Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, 22/10/71, "Expte. n° 591.828/71", PTN, *Dictámenes*, 119:76; "Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, 04/01/74, Expte. n° 4253/73", PTN, *Dictámenes*, 128:34; Comando General del Ejército, 06/02/74, "Nota 3-4200-59/73", PTN, *Dictámenes*, 128: 309; Instituto de ayuda financiera para el pago de retiros y pensiones militares, 11/02/91, "Expte. NG 163/91", PTN, *Dictámenes*, 196:121, BCRA, 18/02/91, "Nota Procuración del Tesoro 119/91", PTN, *Dictámenes*, 196:150.

9 Según lo dispuesto por el art. 993, CC.

10 Fuerza Aérea Argentina, Expte. n° 798/92, "Contrato de suministro: Ferravel SRL", PTN, *Dictámenes*, 125:95.

5. Caracteres jurídicos

El dictamen se caracteriza por ser indelegable, preparatorio, irrevocable e irrecurrible.

a. Indelegable

Conforme a que la competencia del órgano consultivo es improrrogable, no se admite, en principio, que se delegue en otro órgano la atribución de emitir dictámenes. Las excepciones deben ser previstas expresamente por ley.

b. Preparatorio

El dictamen es anterior y previo a la emisión de la voluntad administrativa, debiendo facilitar elementos de juicio para su formación.

En la formación de la voluntad administrativa se integran dos actos separados e independientes: uno preparatorio del órgano consultivo y otro definitivo del órgano activo, titular de la decisión.

c. Irrevocable

En principio, el dictamen es inmodificable, irrevocable, a menos que adolezca de graves vicios jurídicos.

Se exceptúa el caso de vicios en los dictámenes vinculantes que causaren la nulidad del acto final; en los demás supuestos, no tiene interés práctico la revocación del dictamen, dada su naturaleza meramente facultativa.

d. Irrecurrible

El principio general es el de la inimpugnabilidad de los dictámenes y actos preparatorios, aunque el ordenamiento

jurídico puede prever excepciones expresas, por ejemplo respecto de las impugnaciones al dictamen de evaluación en el procedimiento licitatorio¹¹.

6. Forma y contenido

El dictamen debe cumplir ciertos recaudos formales, algunos de los cuales son comunes a toda la actividad administrativa, mientras que otros son propios del quehacer consultivo.

En ese orden, los dictámenes exigen la mención de lugar, fecha, resumen de la cuestión objeto de la consulta, opinión fundada y conclusiones¹².

11 El art. 80 del RLNPA dice que: “las medidas preparatorias de decisiones administrativas, inclusive informes y dictámenes, aunque sean de requerimiento obligatorio y efecto vinculante para la Administración, no son recurribles”. Véanse los arts. 80, decr. 436/00, del Reglamento de Contrataciones del Estado Nacional (RCEN): “El dictamen de evaluación deberá notificarse en forma fehaciente a todos los oferentes dentro de los tres (3) días de emitido. Los interesados podrán impugnarlo dentro de los cinco (5) días de notificados. Durante ese término el expediente se pondrá a disposición de los oferentes para su vista” y 30, decr. 1023/01, del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (RCAN): “La reglamentación deberá prever cuáles actuaciones podrán ser susceptibles de observaciones o impugnaciones, el trámite que se dará a ellas y los requisitos para su procedencia formal. Toda observación, impugnación, reclamo o presentación similar que se efectúe fuera de lo previsto en la reglamentación no tendrá efectos suspensivos y se tramitará de acuerdo a lo que determine dicha reglamentación”.

12 Al respecto la LPA de Santiago del Estero en su art. 71 dispone: “Los informes serán evacuados tendiendo siempre a facilitar la labor de quienes deban pronunciarse con posterioridad y observarán los siguientes requisitos: a) lugar y fecha; b) extracto del asunto; c) opinión fundada, con la cita de la ley, decreto o disposición regla-

La Procuración del Tesoro ha manifestado en repetidas oportunidades que el análisis de la situación jurídica determinada que es objeto del dictamen debe ser “específico, exhaustivo y profundo”¹³.

Como forma general —y por la índole de los intereses en cuestión— los informes, dictámenes o pareceres de los órganos consultivos se exteriorizan preferentemente por escrito.

En un principio, el derecho positivo incorporó las actuaciones interadministrativas al modelo digital¹⁴, reservando el empleo de la firma digital únicamente para los actos internos¹⁵.

mentaria en su caso, y relación prolija de todos los antecedentes que sirvan como elemento de juicio para resolver en definitiva, y d) conclusiones que se concretarán”.

- 13 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 24/4/2000, “Expte. n° 49/00”, PTN, *Dictámenes*, 233:118. En igual sentido, Facultad Regional de Resistencia, 19/04/93, “Reclamo de personal no docente que pretende pago de asignación prevista en el decreto 993/91, art. 59”, PTN, *Dictámenes*, 205:70; Ministerio de Cultura y Educación, 09/12/93, “Secretario General de Consejo Nacional de Educación Técnica solicita dictamen al Procurador”, PTN, *Dictámenes*, 207:431; “Presidencia de la Nación – Comité Federal de Radiodifusión, 11/11/99, “Solicitud de Dictamen a la PTN”, PTN, *Dictámenes*, 231:196; Administración Federal de Ingresos Públicos, 12/04/2000, “Expte. n° 580.302/91”, PTN, *Dictámenes*, 233:92.
- 14 Decr. 427/98, que fue expresamente abrogado por el art. 45 del decreto 2628/02; no obstante el hecho de que el citado decreto 427/98 ha quedado sin vigencia formal, es muy importante el hito que marcó en nuestro derecho positivo, sirviendo como base para la apertura de la Administración a las nuevas tecnologías que forman parte de nuestra realidad actual.
- 15 “Autorízase el empleo de la firma digital... en la instrumentación de los actos internos del Sector Público Nacional, que no produzcan efectos jurídicos individuales en forma directa, en las condi-

La normativa posterior amplía el ámbito de aplicación a los demás actos de la Administración Pública, sin limitarse a las actuaciones interadministrativas¹⁶.

7. Publicidad y alcance

Los dictámenes, las pericias y los informes que sirvan o no de elemento de juicio para la decisión final adoptada son públicos para las partes y terceros con interés jurídico en el procedimiento, razón por la cual no pueden ser, en principio, declarados reservados.

En el ámbito nacional se establecen el principio de publicidad de los informes y dictámenes y las reglas de competencia y procedimiento para su declaración como reservados o secretos¹⁷.

ciones definidas en la Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional...En el régimen del presente Decreto la firma digital tendrá los mismos efectos de la firma ológrafa...", art. 1º del decr. 427/98. El mencionado decreto fue prorrogado hasta la sanción de la ley 25.506, de firma digital y su decreto reglamentario 2628/02.

16 El art. 47 de la Ley 25.506 de Firma Digital establece que: "El Estado nacional utilizará las tecnologías y previsiones de la presente ley en su ámbito interno y en relación con los administrados de acuerdo con las condiciones que se fijen reglamentariamente en cada uno de sus poderes". Y el art. 48 preceptúa que "El Estado nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8º de la Ley 24.156, promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización".

17 Ver art. 2º, inc. c, de la LNPA y art. 38 del RLNPA.

La circunstancia de que el informe o dictamen tenga orientación distinta de lo resuelto no es motivo para sustraerlo del conocimiento del interesado, so pretexto de que sus argumentos podrían darle base para un pedido de revisión o de reconsideración posterior.

La posibilidad de reservar dictámenes queda limitada al caso de juicios ordinarios contra el Estado o de recursos de plena jurisdicción, cuando la Administración y el administrado asumen el carácter de partes; no así en el contencioso objetivo o de anulación, en que la Administración no tiene carácter de parte, por lo cual no existe razón justificada para declarar reservados los dictámenes administrativos que se refieren a dicho proceso.

Podrán declararse reservados o secretos los informes y dictámenes, previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, mediante decisión fundada del respectivo subsecretario del Ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate. Esta disposición reglamentaria emerge de la autorización legislativa concedida al Poder Ejecutivo para determinar las circunstancias y los órganos que pueden calificar como reservadas o secretas las actuaciones, las diligencias, los informes o los dictámenes.

Por el alcance de la consulta, los dictámenes pueden ser generales, singulares y especiales. Son generales cuando los pareceres son dados sobre cualquier materia y a cualquier órgano administrativo, atento el carácter extradepartamental del órgano consultivo. Son singulares si se dan sobre un orden de materias determinadas y de modo indistinto a la Administración y son especiales en el caso de que comprendan materias particulares y en relación con el órgano activo al que el órgano consultivo está vinculado.

8. Plazos

En términos generales se ha dispuesto un plazo de veinte días para presentar dictámenes e informes técnicos. Ese plazo puede ampliarse, siempre y cuando se justifique el pedido. La normativa también prevé que para los dictámenes no técnicos el plazo no debe superar los diez días¹⁸.

9. Clases

Tradicionalmente la doctrina y la legislación reconocen tres categorías de dictámenes: facultativos, obligatorios y vinculantes.

a. Facultativos

También se los denomina voluntarios, libres o potestativos. El dictamen es facultativo cuando la norma no lo prevé y queda en el ámbito de la discrecionalidad de la autoridad administrativa solicitarlo o no. Son los que la Administración no está obligada a requerir, pero que puede voluntariamente solicitar y aceptar en sus conclusiones.

Los órganos administrativos activos tienen la facultad de solicitar o no el parecer de los órganos consultivos competentes y pueden adecuarse o no a sus conclusiones. El

18 “El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de veinte días, pudiendo ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario. Los informes administrativos no técnicos deberán evacuarse en el plazo máximo de diez días...”, art. 48, RLNPA.

dictamen facultativo es el que puede ser seguido o no, sin necesidad de adoptar medidas especiales en cuanto a la forma de la decisión.

b. Obligatorios

Son aquellos que los órganos decisorios o activos deben requerir de los órganos consultivos por imposición del orden normativo, aunque no están obligados a conformarse a ellos. En otras palabras, el dictamen es obligatorio cuando la norma indica expresamente que debe solicitárselo como requisito preparatorio de la voluntad administrativa, sin que tal obligatoriedad se extienda a aceptar las conclusiones del dictamen¹⁹.

El requerimiento y la consideración del dictamen son elementos necesarios para la formación del acto administrativo. Su omisión constituye un vicio en la emisión del acto, causal de nulidad²⁰.

19 Caso típico de estos dictámenes son los previstos por el art. 123 de la LPA de Buenos Aires, al expresar que: “los proyectos de actos de carácter general serán sometidos como trámite final al dictamen jurídico del asesor general de gobierno y a la vista del fiscal de Estado”. En sentido idéntico legislan la LPA de Córdoba, art. 49; LPA de Mendoza, art. 110; LPA de Salta, art. 106.

20 Arts. 7º, inc. d, y 14, LNPA.

En este sentido, la SCJ Mendoza al resolver sobre la validez de un acto administrativo de designación de agentes penitenciarios que carecía del informe de la Junta de Calificaciones, al analizar el denominado “estado penitenciario” ha considerado que, si la ley “ha creado este “estado” es lógico y justo que para las promociones requiera un informe de la Junta de Calificaciones, creada por ese mismo ordenamiento, de modo tal que el Gobernador, cuando promueve, no sólo conoce los antecedentes de la persona a la que asciende sino que puede estar informado sobre todos aquellos que

V. EL DICTAMEN

También se los denomina dictámenes mixtos, en cuanto es obligatorio para el órgano activo solicitar el parecer, pero facultativo ser consecuente con él. La vinculación es relativa o parcial, por la posibilidad que tienen los órganos decisorios de no actuar según se dictamine (cuasi-vinculantes)²¹.

En cuanto a estos dictámenes, el ordenamiento legal los prevé expresamente como requisito esencial del acto administrativo, para el debido proceso adjetivo²², en las contiendas

se encuentran en condiciones de ascender. De este modo, como ha dicho la Procuración del Tesoro de la Nación, el dictamen jurídico constituye también una garantía para los administrados". Como el informe es obligatorio (no vinculante), antes de emitirse el acto administrativo de designación o promoción, debió haberse cumplido, en los términos previstos en la ley. El informe no se pronuncia sobre todos los que están en condiciones de ascender, adolecendo el acto de un vicio grave que genera la nulidad del acto, cuya declaración se reclama a la jurisdicción", SCJ Mendoza, 30/07/2004, "Gobierno de la Provincia de Mendoza c/ Ocampo Hidalgo, Adolfo y ot. p/ acción de lesividad", Expte. n° 71.107.

- 21 Sobre el carácter no vinculante, la CSJN ha dicho que: "los dictámenes de los tribunales de tasaciones -en el caso el de la Junta de Valuaciones- son de decisiva importancia en razón de la fuerza probatoria que supone la idoneidad técnica de sus integrantes, los elementos de convicción en que se fundan y el grado de uniformidad con que se expiden; y que si bien aquél no obliga de modo necesario a los jueces, cabe estar a sus conclusiones cuando no se advierten hechos reveladores de error u omisión manifiesta en la determinación del valor (Fallos: 310:2926; 312:2444 y sus citas; 326:2451 y causa E.104.XL "Estado Nacional -Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación- c/ Ingenio Y Refinería San Martín del Tabacal S.A. y Juntas de San Andrés S.A. s/ expropiación", pronunciamiento del 23 de mayo de 2006), CSJN, 19/12/2006, "Bergada Mujica, Héctor c/Río Negro, Provincia de s/reivindicación de inmueble", Fallos, 329:5793.
- 22 En este sentido, la CSJ Buenos Aires en el fallo "Club Estudiantes de La Plata. Amparo" al analizar la legalidad del decreto 686/02

de competencia y previo a la resolución de los recursos administrativos.

1) Como requisito esencial del acto administrativo. Antes de la emisión del acto administrativo deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico²³. Se considera también esencial el dictamen jurídico cuando el acto pudiere

emanado del Intendente municipal sin el dictamen correspondiente, manifestó que: “se advierte claramente un vicio de ilegalidad, perceptible y apreciable dentro del marco sumarísimo del amparo: la falta de dictamen jurídico previo... Este vicio es grave, ya que compromete la garantía de defensa en juicio y afecta al accionante, a quien debe reconocérsele el derecho a una decisión adoptada con el debido cuidado hacia los recaudos técnicos que aseguran una suficiente fundamentación de lo que se decide”, SCJ Buenos Aires, 04/09/2002, “Club Estudiantes de La Plata c/ Municipalidad de La Plata s/ Amparo”, Causa: B-64.413.

23 Art. 7º, inc. d, LNPA.

En este sentido, el Juzgado de 1ª instancia Contencioso Administrativo de La Plata al decidir respecto de la validez de un acto administrativo que denegara el reclamo de la actora sin los correspondientes dictámenes, consideró que el mismo “posee un vicio en el procedimiento —ausencia de dictámenes— conforme a lo preceptuado por el art. 57 de la Ley de Procedimientos Administrativos”, razón por la cual “es opinión del infrascripto que la citada omisión determina la nulidad del acto administrativo emitido, aunque la ley no haya establecido dicha sanción... Al respecto, la Suprema Corte local ha señalado que la falta de dictámenes constituye un vicio grave en el procedimiento administrativo que ‘compromete la garantía de defensa en juicio y afecta al accionante, a quien debe reconocérsele el derecho a una decisión adoptada con el debido cuidado hacia los recaudos técnicos que aseguren una suficiente fundamentación de lo que se decide’...El sistema normativo provincial prevé que los actos administrativos se producirán por el órgano competente, mediante el procedimiento que en su caso estuviera estable-

lesionar situaciones jurídicas subjetivas²⁴. Es decir, que sólo es requerido en el caso que afecte —por desestimar, denegar, rechazar o no hacer lugar— a los derechos subjetivos e intereses legítimos pretendidos por el administrado. Por el contrario, si el acto reconoce, otorga, accede, declara derechos e intereses que favorecen al administrado, el recaudo del dictamen previo no es trámite esencial sino accidental²⁵.

cido y, los órganos o entes que dicten resolución final, deberán solicitar el dictamen del Asesor General de Gobierno y dar vista al Fiscal de Estado cuando corresponda (arts. 103 y 57 del Decreto Ley 7647/70). Toda vez, que la falta de previos y obligatorios dictámenes, no sólo vicia el procedimiento en la formación de la voluntad de la Administración, sino que vulnera además la garantía del debido proceso adjetivo, corresponde declarar la nulidad de la resoluciones dictadas con fecha 14-VIII-2003 y 13-V-2004 en el expediente administrativo N° 235-85569/00 (ambas sin número de registro)...”, Juzg. 1ª Instancia ContAdm, nº 1 La Plata, 04/05/2006, “Nitti, Nicolás Antonio c/ Instituto de Previsión Social”, LL, 2006-E-328.

- 24 El Juzgado de 1ª instancia Contencioso Administrativo de La Plata en relación con una medida cautelar que solicita la suspensión de una decisión administrativa consideró que: “... toda vez que la decisión cuya suspensión se pide, en tanto indudablemente se trata de una declaración de una autoridad pública en ejercicio de funciones administrativas que proyecta sus efectos en forma directa e inmediata sobre la reclamante, al modificar el estado de cosas anteriores a su dictado, comporta un acto administrativo, de modo tal que deviene necesaria la existencia de dictamen jurídico previo a su emisión... Ello no implica un mero ritualismo, ni una práctica burocrática, dado que la ausencia del dictamen jurídico compromete... la garantía del debido proceso adjetivo, circunstancia que por sí misma habilita el dictado de la medida cautelar solicitada...”, Juzg. 1ª Instancia ContAdm, nº 1 La Plata, 31/03/2006, “Club Estudiantes de La Plata c/ Municipalidad de La Plata”, LL, 2006-C-556.
- 25 Cfr. CSJN, 30/09/76, “Cerámica San Lorenzo ICSA c/ Gobierno Nacional”, ED, 70-376, donde se consideró que, a efectos de tener

2) Para el debido proceso adjetivo. Entre otros derechos que confiere el debido proceso adjetivo encontramos el “de ofrecer prueba y que ella se produzca si fuere pertinente... debiendo la Administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales...”²⁶.

como válido un acto administrativo por el cual se extienden beneficios impositivos, es indiferente el hecho de que se haya prescindido del dictamen jurídico, “toda vez que en el procedimiento de repetición de la ley 11.683, t.o. 1968, aplicable al dictarse la resolución revocada por la Dirección General Impositiva, no estaba previsto ese requisito y el art. 7º, inc. d, de la ley 19.549, cuando lo exige, lo supedita al supuesto de un acto que pudiera afectar derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, extremo que en autos, por el contrario, no se da”.

- 26 Art. 1º, inc. f, 2º, LNPA. El RLNPA al considerar la prueba en el procedimiento administrativo, señala: “La Administración de oficio o a pedido de parte, podrá disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para la decisión...” (art. 46); a su vez, el art. 48 fija reglas específicas respecto de los informes y dictámenes como medios de prueba.

Por su parte, respecto de la vinculación entre la intervención de los órganos técnicos consultivos y la garantía del debido proceso, la Sala II de la CNFContAdm ha dicho que: “...no resulta dudoso que el parecer previo de órganos técnicos de asesoramiento jurídico tiende a brindar protección a los derechos de los administrados en tanto se pretende dar una garantía del acierto y legitimidad de la decisión que posteriormente adopten las autoridades administrativas competentes...”, CNFContAdm, Sala II, 15/02/2001, “Tía SA c/ Secretaría de Comercio e Inversiones – Disp. DNCI 731/99”. En el mismo sentido, CNFContAdm, Sala II, 4/05/2000, “American Airlines Inc c/ Secretaría de Comercio e Inversiones – Disp. DNCI 1085/99”.

3) En las contiendas de competencia. La decisión final de los conflictos positivos y negativos de competencia se tomará sin otra sustanciación que el dictamen del servicio jurídico correspondiente²⁷.

4) Previo a la resolución de los recursos administrativos. Debe recabarse obligatoriamente dictamen jurídico previo a la resolución de los recursos administrativos que interpongan los administrados²⁸.

c. Vinculantes

Son llamados también preceptivos, por cuanto la ley impone al órgano activo la obligación de requerir el dictamen y de conformar la voluntad administrativa de acuerdo con sus conclusiones. Las conclusiones del cuerpo consultivo son prácticamente norma obligatoria para el órgano activo.

La vinculación es absoluta, porque obliga a actuar y resolver en el sentido informado, sin que sea posible para el órgano activo dictar una resolución en contrario.

El dictamen vinculante forma evidentemente un acto complejo con la decisión de la Administración; en este caso no hay diferencia sustancial entre la preparación y la emisión de la voluntad administrativa; se trata de un solo y mismo acto, aunque complejo.

En general, y con criterio que compartimos, estos dictámenes son desestimados por la legislación y la doctrina, ya que importan un exceso en el alcance consultivo, aunque de

27 Art. 5º, LNPA; art. 5º LPA de Ciudad de Buenos Aires; art. 5º, inc. 1º, LPA de Buenos Aires.

28 Así lo dispone el RLNPA para el recurso jerárquico (art. 92) y el de alzada (arts. 94 y 98).

ello no cabe deducir que el parecer vinculante sea una forma de autorización o un medio de control de los órganos consultivos respecto de los órganos activos.

En síntesis, sostenemos que no puede aceptarse que los órganos activos deban ceñirse estrictamente a los pareceres de los cuerpos consultivos, porque estaríamos en presencia de la sustitución de la voluntad del órgano ejecutivo, con competencia para decidir, por la del órgano consultivo sin facultades decisorias, por lo cual sólo cabría aceptar que no se tomase una resolución contraria a la indicada en el dictamen.

Consideramos que el dictamen tendrá carácter vinculante únicamente en los casos en que la norma lo disponga expresamente, y cuando el parecer técnico-jurídico sea de tal naturaleza que apartarse de él vicie de nulidad el acto administrativo dictado en su consecuencia²⁹.

10. Impugnabilidad

Los actos consultivos son meramente preparatorios de la voluntad administrativa. No constituyen un acto administrativo en sentido estricto, ya que no producen un efecto jurídico

29 Como ejemplo de este tipo de normas puede citarse la res. general nº 858/00 del a AFIP, que crea un régimen optativo de consultas en materia técnico-legal que surtirá efectos vinculantes para la citada Administración y para los consultantes (en los términos de la res. general 1581/03 de la AFIP). Para Parejo Alfonso el “desconocimiento del carácter vinculante de los informes y dictámenes implica igualmente una invalidez de simple anulabilidad, si bien la eficacia vinculante de los informes opera respecto de la Administración y en ningún caso para los Jueces y Tribunales, los cuales conservan plena libertad para la apreciación y valoración de los juicios de ellos contenidos”, Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 402.

V. EL DICTAMEN

inmediato, sino que posiblemente tendrán un efecto jurídico a través del acto administrativo que se dicte después.

Por esa razón, los dictámenes, en principio, no son impugnables por recursos administrativos ni judiciales, aunque adolezcan de algún vicio³⁰. Sin embargo, la normativa puede prever que ciertos dictámenes puedan ser observados o impugnados³¹.

El acto recurrible debe producir efectos jurídicos inmediatos. Los actos preparatorios de decisiones posteriores no causan perjuicio directo al administrado, el que, por lo tanto, carece de un interés directo de impugnación actual, requisito éste que es previo a todo recurso³².

30 La legislación en materia de procedimiento administrativo ha acogido plenamente el principio señalado. Así la LPA de Buenos Aires dice en su art. 87: “Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, los informes, dictámenes y vistas aunque sean obligatorios y vinculantes para el órgano administrativo, no son recurribles”. Por su parte, la LPA de Córdoba, en su art. 78, dice: “No son recurribles en sede administrativa los actos preparatorios de las decisiones, los informes, dictámenes y vistas, aunque sean obligatorios y vinculantes”.

31 Es el caso del dictamen de evaluación en el procedimiento licitatorio, art. 80, RCEN.

32 Secretaría de Estado de Hacienda, 16/11/59, “Yamil, Badih Lian y Nabih Farab deducen recurso jerárquico c/ resolución de la Dirección General Impositiva por la que se les practicara intimación de oficio para el pago de impuestos a los réditos y de revocatoria — por ilegitimidad— c/ las resoluciones ministeriales 1262/57 y 1006/58 que denegaran el recurso jerárquico”, PTN, *Dictámenes*, 71:151; Ministerio de Trabajo y Previsión, 19/02/58, “Aportes de empresas frigoríficas a la Federación Gremial del Personal de la industria de la carne, con destino a obra social”, PTN, *Dictámenes*, 64:100.

ACTO ADMINISTRATIVO

En virtud de lo expuesto, no se puede impugnar el dictamen o acto preparatorio, pero nada obsta a que se pueda impugnar el acto administrativo que omitió el dictamen, trámite previo o consulta sustancial, como, por ejemplo, el dictamen de la junta de disciplina para la aplicación de las sanciones disciplinarias de carácter expulsivo —cesantía y exoneración— o el dictamen jurídico previo a la decisión de un recurso administrativo que se expide sobre derechos o deberes de los administrados o de la Administración o el informe que el Poder Ejecutivo debe pedir al tribunal correspondiente antes de expedirse sobre el indulto³³.

En todos los casos señalados a modo de ejemplo, el acto administrativo es nulo, pues está viciado uno de sus elementos: la voluntad administrativa. El vicio ataca la voluntad administrativa en su aspecto objetivo, en la preparación o actos previos a la emisión de la declaración.

El dictamen requerido es previo al acto final y forma parte del procedimiento de emanación de la voluntad administrativa.

33 Art. 99, inc. 5, CN.

Presidencia de la Nación, 19/03/91, "Ref. Actuación Act. nº 111-0086413-4-000", PTN, *Dictámenes*, 196:187.

QUINTA PARTE

JURISPRUDENCIA Y BIBLIOGRAFÍA

I. JURISPRUDENCIA

PRIMERA PARTE. Hecho Administrativo.

Capítulo II - Régimen Jurídico

a) Jurisprudencia Judicial.

CSJN, 07/12/2001, “Di Chiazza, Eduardo Francisco c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *Fallos*, 324:4128.

CSJN, 25/07/89, “Podestá, Eulogio Alberto y otros c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/ cobro de australes”, *Fallos*, 312:1188.

SCJ Buenos Aires, 17/07/2003, “Prieu, César Euler c/ Prov. de Buenos Aires (IPS) s/ demanda contencioso administrativa”, Expte. B- 61.456.

SEGUNDA PARTE. Acto administrativo.

Capítulo I - Alcance del Concepto

a) Jurisprudencia Judicial.

TSJ Corrientes, 27/04/2005, “Ríos Brisco, Jorge A. c/ Estado de la Provincia de Corrientes”, *LL*, 2006-D-317.

CSJN, 21/09/2004, “Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, *Fallos*, 327:3852.

Capítulo II - Análisis del Concepto

a) Jurisprudencia Judicial.

CNCiv, Sala D, 18/02/81, “Bianchi, Carlos A. c/ Municipalidad de la Capital”, *JA*, 1982-I-356.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 05/05/2004, Expte. nº 100.606/99, PTN, *Dictámenes*, 249:337.

Presidencia de la Nación, 08/08/66, “Compañía Italo Argentina de Electricidad s/ recurso jerárquico c/ resolución de la Dirección Nacional de Energía y Combustibles”, PTN, *Dictámenes*, 98:184.

Presidencia de la Nación, 27/08/63, “Proyecto de decreto 5022/63, Morano Adolfo, J. E. s/ recurso jerárquico”, PTN, *Dictámenes*, 86:252.

Capítulo III - Elementos

a) Jurisprudencia Judicial.

CSJN, 04/04/2006, “Aeroandina S.A. y Fexis S.A. s/ Apel. Resol. Comisión Nac. De la compet.”, *Fallos*, 329:972; *LL*, 2006-D-41.

SCJ Mendoza, 16/05/84, “Aguilar, Jorge W. c. Municipalidad de Guaymallén”, Expte. nº 40703.

CNFCntAdm, Sala II, 10/08/82, “Alburquerque, Adolfo A. c/ Ministerio de Acción Social”, *ED*, 102-312.

SCJ Mendoza, 16/06/67, “Andrés, Félix y otro c/ Municipalidad de San Rafael”, *LL*, 129-833.

I. JURISPRUDENCIA

- CNFContAdm, Sala I, 11/05/2000, "Banco de Prevision Social S.A. c/ Dir. Gral. Impositiva s/ D.G.I.".
- CSJN, 26/11/52, "Becquerel, Antonio María José c/ Gobierno de la Nación s/ nulidad de decreto", *Fallos*, 224:488.
- Cám1ªCivComMin San Juan, 10/04/84, "Begueri, Carlos A. c/ Municipalidad de Rawson", *ED*, 110-183.
- CNCiv, Sala D, 18/02/81, "Bianchi, Carlos A. c/ Municipalidad de la Capital", *JA*, 1982-I-356.
- CNCiv, 06/12/93, "Boaglio, Carlos J. A. c/ Municipalidad de Buenos Aires", *LL*, 1994-A-152.
- SCJMendoza, 25/09/67, "Buschman Garat, Manuel W. c. Provincia de Mendoza", *JA*, 1968-I-765; *LL*, 129-1069.
- CNFContAdm, Sala I, 09/04/2002, "Carpineta de Burgos, Emilse E. c. M.S. y A.S.", *DJ*, 2002-2-1067.
- CNFed, Sala ContAdm, 27/06/63, "Colombo, Augusto L.", *JA*, 1963-VI-72.
- CámApel en todos los fueros de Zapala, 01/03/2004, "Comas, Iván A. c/ Instituto de Seguridad Social del Neuquén", *LLPatagonia*, Abril 2004.
- CNFContAdm, Sala I, 12/05/2000, "Consortio de Prop. de la calle César Díaz 1975 C.F. c/ Resol. 945/97 ENRE (Reclamo nº 30637/95)".
- CNFContAdm, Sala I, 19/11/2002, "Cooperativa de Prov. Serv. Telef. S.P. y C. Mariano Acosta c/ Resolución 242/99- EN-ARGAS (Exp. 530/94)".
- CSJN, año 1919, "Cordeiro, Ernesto c/ Provincia de Santa Fe s/ cobro de pesos", *Fallos*, 127:133.
- CámNac Penal Económico, Sala B, 08/05/2000, "EVT Cevitur S.R.L.", *LL*, 2000-D-884.
- CSJN, 24/09/58, "De Sezé Román, María José c/ Gobierno de la Nación s/ nulidad de decreto", *Fallos*, 241:384; *LL*, 94-239.

ACTO ADMINISTRATIVO

- CNFCivCom, Sala III, 30/04/82, “Di Caro, José F. c/ Empresa Nacional de Correos y Telégrafos”, *JA*, 1983-IV-455.
- CSJN, 16/11/2004, “Dr. Caiella interpone recurso directo artículo 32 ley 24.521 c/ Resolución del H. Consejo Superior de la UNLP”, *Fallos*, 327:4943.
- CNFContAdm, Sala III, 08/02/2001, “Edenor SA c/ Resolución 664/99 ENRE”, *LL*, 2001-F-104; *LL*, 2002-E-384.
- CSJN, 24/11/37, “Empresa Constructora F.H. Schmidt SA c/ Provincia de Mendoza s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 179:249.
- CNFContAdm, Sala I, 15/04/2003, “Empresa Distribuidora Sur S.A. (EDESUR SA) c/ Resol. 1034/97 –ENRE-2791/2922/3056/96- 3137/3276/3367/97”.
- CNFContAdm, Sala I, 20/04/2004, “Esuco SA y otro c/ Estado Nacional Mº de Economía y OSP s/ proceso de conocimiento”.
- CSJN, 19/08/99, “Fayt, Carlos Santiago c/Estado Nacional s/proceso de conocimiento”, *Fallos*, 322:1609.
- SCJ Buenos Aires, 19/06/84, “Fernández, Ofelia”, causa B. 48.976, *Acuerdos y Sentencias*, 1984-I-210.
- SCJ Buenos Aires, 19/06/84, “Fernández, Olga”, causa B. 48.977, *Acuerdos y Sentencias*, 1984-I-210.
- CSJN, 19/09/60, “Fernández Arias, Elena, y otros c/ Poggio, José”, *Fallos*, 247:646.
- SCJ Buenos Aires, 01/06/82, “Fiscal de Estado c/ Provincia de Buenos Aires (Coadyuvante Asociación de Cooperativas Argentinas)”, *ED*, 102-424; *JA*, 1983-II-198.
- CNFContAdm, 16/07/64, “Fretes, Alberto R. c/ Gobierno Nacional”, *LL*, 117-607.
- CNFContAdm, Sala II, 14/03/96, “Frigolomas SAGI y C y otro c. Estado Nacional (SENASA) s/ Varios”.

I. JURISPRUDENCIA

- CSJN, 10/01/85, "Girardini de Brovelli, Marta S. c/ Provincia de Santa Fe", *Fallos*, 307:1858.
- CSJN, 07/12/99, "Goldemberg, Carlos Alberto c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", *Fallos*, 322:3066.
- CSJN, 24/10/14, "Gómez, Pedro A. c/ Provincia de Buenos Aires", *Fallos*, 120:57.
- CSJN, 31/10/2006, "González Lima, Guillermo Enrique c/ Universidad Nacional de La Plata", *Fallos*, 329:4577; *LL*, 2007-B-804.
- CNFCntAdm, Sala I, 12/05/2000, "Gramajo, Raúl Ambrosio c/ ISSB-Resol. 114/96".
- CSJN, 05/12/83, "Hernández, María E. c/ Escuela Nacional de Bellas Artes Manuel Belgrano", *ED*, 108-586.
- CNFCntAdm, 23/09/2003, "Hughes Tool SA c/ A.N.A. (TF 7380-A)".
- CSJN, 30/06/77, "Industria Maderera Lanín SRL c/Est. Nac. y/o Minist. Agric. y Ganad. y/o Dir. Gral. Parques Nacionales s/daños y perjuicios", *Fallos*, 298:223.
- CSJN, 04/01/1869, "J. F. López c/ Provincia de Santa Fe s/ cobro de pesos", *Fallos*, 7:19.
- SCJ Buenos Aires, 06/11/84, "Jauand", causa B. 48.211, *Acuerdos y Sentencias*, 1984-II-239.
- CSJN, 11/12/2001, "La Internacional Empresa de Transporte de Pasajeros c/ CNRT-resol. 675/98", *Fallos*, 324:4289.
- CSJN, 14/06/2001, "Lema, Gustavo Atilio c/ Estado Nacional –Ministerio de Justicia de la Nación– s/ juicios de conocimiento en general", L.26.XXXIV, *Fallos*, 324:1860.
- CSJN, 13/08/56, "Lombardi, Eduardo Edmundo c/ Ferrocarriles del Estado s/ daños y perjuicios", *Fallos*, 235:654.
- CSJN, 30/06/41, "Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional", *Fallos*, 190:142; *LL*, 23-251.

ACTO ADMINISTRATIVO

- CSJN, 06/12/61, "Magallanes, Miguel Alberto s/ decr. 6666/57", *Fallos*, 251:368; *JA*, 1962-VI-556.
- CSJN, 22/02/22, "Mallet c/ Provincia de Mendoza", *JA*, 8-8.
- CNFCntAdm, Sala I, 13/03/2001, "Mancilla, Oscar Eduardo c/ Estado Nacional (E.M.G.E.) s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.".
- CNFCntAdm, Sala II, 16/09/97, "Manghessi, Miguel A. c/ Policía Federal Argentina", *SJDA*, 06/04/1998.
- CSJN, 24/09/91, "Molinas, Ricardo F. c/ Poder Ejecutivo Nacional", *Fallos*, 314:1091
- CNFCntAdm, Sala I, 25/02/2000, "Musa, José Osvaldo c/ Secretaría de Prensa y Difusión (Ex. Sec. Med. y Com. P.N.)".
- CNFCntAdm, Sala III, 22/11/2000, "Nale, Rodolfo José c/ EN s/ proceso de conocimiento".
- CSJN, 21/10/82, "Ostchega, Salomón E. y otros c/ Estado Nacional", *ED*, 104-518; *LL*, 1983-C-58.
- CámFed Córdoba, Sala CivCom, 09/12/80, "Ostchega, Salomón E. y otros c/ Gobierno Nacional", *JA*, 1981-III-512.
- CSJN, 05/08/84, "Oxley, César O.", *Fallos*, 306:370.
- CNFCntAdm, Sala II, 10/10/2001, "Parodi, Juan Carlos c/ UBA –Resol 3878/00".
- CNFCntAdm, Sala V, 28/06/2000, "Pasa S.A. (incidente y otro) c/ Resol. 149/96 Enargas (Expte. 1701/95)".
- CNFed, Sala ContAdm, 19/04/66, "Pascali Carlos c/ Gobierno Nacional", *JA*, 1966-IV-41.
- CSJN, 19/10/62, "Paz, Carlos Alberto s/ decr. 6666/57", *Fallos*, 254:88.
- CNFCntAdm, Sala III, 26/04/2006, "Peralta, Carlos Luis c/ E.N. –PJN- C/Magistratura –Resol. 122/04 (Ex 38/03) Concurso 93 s/ amparo ley 16.986".

I. JURISPRUDENCIA

- CSJN, 20/02/57, “Pérez Montenegro, Delfín c/ J.A. de Palma y otro”, *Fallos*, 237:74.
- CNCiv, Sala F, 25/08/81, “Perón, Juan D., s/ suc.”, *JA*, 1982-IV-204.
- CNFContAdm, Sala I, 16/07/2003, “Petroservice S.A. –T.F. n° 12.484-I c/ DGI”.
- CámFed Córdoba, Sala CivCom, 23/06/82, “Rivadeneira, Juan C. c/ Universidad Nacional de Córdoba”, *LL*, 1983-A-256.
- CNFContAdm, Sala I, 03/04/2007, “Rocca, Liliana Isabel c/ E.N. –M° de Economía s/empleo público”.
- CNFContAdm, Sala V, 17/04/2000, “Rodríguez Fuchs, Carlos Alberto c/ M° de Salud y Acción Social ISSB s/ proceso de conocimiento”.
- SCJ Buenos Aires, 30/08/2006, “S., M. H. c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/demanda contencioso administrativa”, causa B. 57.995, en www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/jurisprudencia/b57995_empleo_publico_1.doc
- CNFContAdm, Sala I, 17/07/97, “Sandez, Marta Susana c/ Consejo Federal de Inversiones s/ Empleo Público” Expte. 2273/92.
- CSJN, 28/12/60, “Sindicato Argentino de Músicos c/ resolución Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/ amparo”, *Fallos*, 248:800.
- SCJ Buenos Aires, 06/11/84, “Solana”, causa B. 48.209. *Acuerdos y Sentencias*, 1984-II-239.
- CNFContAdm, Sala II, 08/11/2001, “Sindicato de obreros y empleados de acero Zapla c/ ANSSAL s/ proceso de conocimiento”.
- STJ Chaco, 31/05/82, “Spasoevich Hnos. SRL c/ Provincia del Chaco”, *ED*, 102-565.

ACTO ADMINISTRATIVO

CNFContAdm, Sala IV, 05/06/2001, “Vick, Carlos Alberto c/ EN-Mº de RREE y Culto –Resol 3669 s/ empleo público”, *ED*, 198-531.

CNFContAdm, Sala V, 01/12/2004, “Volkswagen Argentina S.A. (TF 12752-A) c/ DGA”.

CNCiv, Sala F, 27/02/97, “Zucchiaretti, Hugo M. y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *JA*, 1997-IV-516.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Administración Federal de Ingresos Públicos, 13/02/2001, “Expte. nº 12254-1216/00”, PTN, *Dictámenes*, 236:325.

Comité Federal de Radiodifusión, 10/04/2007, “Expte. nº 552/04”, PTN, *Dictámenes*, 261:026.

Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, 31/08/2001, “Expte. nº 216/00”, PTN, *Dictámenes*, 238:327.

Finanzas, 23/06/56, “Observando resolución en la que se designa interventor de todos los organismos de la Dirección General de Servicios Sociales para bancarios”, PTN, *Dictámenes*, 57:274.

Ministerio de Defensa, “Exp. 2001-91-CIJ 228/91”, Dictamen nº 348/91, PTN, *Dictámenes*, 199:427.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 08/07/96, Jugos del Sur, Expte. nº 127.429-0/92, PTN, *Dictamen*, 108/96.

Ministerio de Educación y Justicia, 12/02/63, “Recurso jerárquico c/ resolución comisión decreto ley 8124/57”, PTN, *Dictámenes*, 84:154.

Ministerio de Educación y Justicia, 12/09/63, “Expte. 70196/62”, PTN, *Dictámenes*, 86:335.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 28/09/2000, “Expte. nº 127.478/00”; PTN, *Dictámenes*, 234: 645.

I. JURISPRUDENCIA

- Ministerio de Justicia, 21/05/96, "Licitación para la elaboración del proyecto y construcción de establecimientos carcelarios", Expte. 99.618/95, PTN, *Dictámenes*, 217:115.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 23/01/2000, "Expte. nº 023.523/00", PTN, *Dictámenes*, 236:091.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 23/01/2001, "Expte 023523/2000, PTN, *Dictámenes*, 236:091.
- Presidencia de la Nación, 03/03/66, "Bergel Meny, doctor interpone recurso jerárquico c/ la res. 19/65 del Consejo Nacional de investigaciones científicas y técnicas", PTN, *Dictámenes*, 96:299.
- Presidencia de la Nación, 12/06/62, "Proyecto de decreto 1541 (provisorio)", PTN, *Dictámenes*, 81:228.
- Presidencia de la Nación, 18/01/62, "Proyecto de decr. 26.263/61. Insístese en el cumplimiento de la res. JNG 2513/60 de la Junta Nacional de Granos", PTN, *Dictámenes*, 80:71.
- Presidencia de la Nación, 19/06/59, "Reclamación administrativa del señor Félix Arnaiz", PTN, *Dictámenes*, 69:251.
- Presidencia de la Nación, 19/09/67, "Actuación 14.160/67", PTN, *Dictámenes*, 102:226.
- Presidencia de la Nación, 21/04/61, "Proyecto de decreto 19222/61 (provisorio)", PTN, *Dictámenes*, 77:71.
- Presidencia de la Nación, 26/05/54, "Proyecto de decr. 7170/54. Reconocimiento honorarios", PTN, *Dictámenes*, 50:173.
- Presidencia de la Nación, 26/09/61, "Luís Falcone Empresa constructora SRL s/ intereses por mora en el pago de certificados de obras públicas", PTN, *Dictámenes*, 78:362.
- Secretaría de Estado de Guerra, 11/06/59, "Dirección General de Fabricaciones Militares. Adquisición por compra directa. Aprobación", PTN, *Dictámenes*, 69:221.

Secretaría de Estado de Obras Públicas, 10/05/63, “Hormical Argentina E.N. interpone recurso jerárquico c/ la res. 1534/60, SEOP, por reconocimiento de gastos improductivos a raíz de la rescisión del contrato celebrado para la ejecución de un monumento (ley 14124, derogada por decreto ley 5604/55)”, PTN, *Dictámenes*, 85:103.

Secretaría de Estado de Transporte, 19/10/67, “Permiso otorgado a expreso Catamarca para transporte colectivo. Autorización para su transferencia a transportes automotores Chevallier incluyendo el fondo de comercio su revocación y reclamación para que se deje sin efecto dicha revocación”, PTN, *Dictámenes*, 103:105.

Capítulo IV - Legitimidad, Ejecutividad y Estabilidad

a) Jurisprudencia Judicial.

CSJN, 16/02/62, “Acuña Hnos. SRL y Cía. c/ Provincia de Santiago del Estero”, *Fallos*, 252:39; *ED*, 20-393.

CSJN, 20/08/96, “Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c/ Banco de la Nación Argentina”, *Fallos*, 319:1476.

Juzg. 1ª Instancia ContAdm de La Plata, 13/04/2007, “Blanco Méndez, Alejandro c/Dirección General de Cultura y Educación s/Pretensión de cesación de una vía de hecho administrativa”, *InfoJuba Contencioso nº 8*, Mayo 2007.

CSJN, 11/12/80, “Barraco, Aguirre Rodolfo c/ Universidad Nacional de Córdoba”, *Fallos*, 302:1503.

CSJN, 16/12/25, “Bordieu, Pedro E. c/ Municipalidad de la Capital s/ devolución de sumas de dinero”, *Fallos*, 145:307.

CSJN, 05/05/1900, “Bossio, Carlos c/ Nación Argentina s/cumplimiento de contrato y daños y perjuicios”, *Fallos*, 84:280.

CSJN, 23/08/61, “Cáceres Cowan, Blas y otros s/ recurso de amparo”, *Fallos*, 250:491.

I. JURISPRUDENCIA

- CSJN, 16/05/2000, “Cadipsa S.A. c/ Estado Nacional y otro s/ nulidad de acto administrativo”, *Fallos*, 323:1146.
- CSJN, 14/08/36, “Carman de Cantón, Elena c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 175:368.
- CSJN, 11/05/66, “Cometarsa SA c/ Banco Central”, *Fallos*, 264:314.
- CSJN, 18/02/88, “Comité Federal de Radiodifusión c/ Provincia de Río Negro s/ nulidad de ley provincial 2185”, *Fallos*, 311:122.
- CSJN, 14/03/32, “Compañía de Petróleo La República SA y otras c/ Provincia de Salta s/ inconstitucionalidad del decreto de la misma provincia de fecha 31/05/28”, *Fallos*, 164:140.
- CSJN, 03/05/2005, “Consejo Superior de Investigaciones Científicas c/ INPI s/ denegatoria de patente”, *Fallos*, 328:1076.
- CNFCntAdm, Sala III, 04/10/2005, “Construcciones Integradas Caenco S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos en liquidación s/ daños y perjuicios”.
- CNFCntAdm, Sala V, 08/05/2000, “Chung Ing Ocean Co. Ltd. Argentina SA (T.F. 9653-A) c/ DGA”.
- CNFCntAdm, Sala I, 31/08/2006, “E.N.- Mº E y OSP c/ Battoni Julio César s/ proceso de conocimiento”.
- CSJN, 21/12/36, “Empresa de los Ferrocarriles de Entre Ríos c/ Nación Argentina s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 176:363.
- CNFCntAdm, Sala II, 17/02/2000, “Empresa Gral. Urquiza SRL c/ resol. CNRT nº 62/98- 1205/98” Expte. nº 1117/93.
- CNFCntAdm, Sala II, 30/03/2006, “ENRE –Resol. 452/02 c/ Edesur SA s/ contrato administrativo”.
- CSJN, 03/03/18, “Fisco Nacional c/ Alonso Pérez y Vignale Hermanos s/ cobro ejecutivo de pesos”, *Fallos*, 129:212.

ACTO ADMINISTRATIVO

- CSJN, 07/03/18, "Fisco Nacional c/ Estrella, Guillermo p/ cobro de pesos", *Fallos*, 127:133.
- CSJN, 21/10/2003, "Fisco Nacional c/ Pemihual S.R.L. s/ ejecución fiscal," *Fallos*, 326:4240.
- CSJN, 21/11/34, "Frigorífico Anglo SA c/ Gobierno Nacional s/ revocación de multas", *Fallos*, 171:366.
- CNFCntAdm, Sala IV, 16/11/2000, "Gamba, Miguel Bautista c/ EN (Presidencia de la Nación) s/ empleo público" Expte. nº 29.411/98.
- CSJN, 19/02/76, "Gobierno de la Nación c/ Alou Hnos. por nulidad de contrato", *Fallos*, 294:69; *ED*, 68-417.
- CSJN, 12/06/90, "Guillén, Daniel Esteban c/ Gobierno Nacional", *Fallos*, 313:521.
- CNEspCivCom, Sala IV, 27/05/83, "Halfon, Lázaro A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", *ED*, 106-196.
- CSJN, 15/07/70, "Hochbaum, Salomón Isaac", *Fallos*, 277:205.
- SCJ Buenos Aires, 01/03/94, "Ibarra, Abel D. c/ Municipalidad de Escobar", B.52.183, *JA*, 1994-III-99.
- CámFed, Paraná, 20/02/58, "Krause, Kurt Carlos", *JA*, 1958-IV-285.
- CSJN, 11/12/2001, "CSJN, 11/12/2001, "La Internacional Empresa de Transporte de Pasajeros c/ CNRT -resol. 675/98", *Fallos*, 324:4289.
- CSJN, 30/06/41, "Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional", *Fallos*, 190:142; *LL*, 23-251.
- CNFCntAdm, Sala I, 07/09/2004, "Malaysian Airline System Berhad c/ DNM- DISP 10858/01" Expte. 207607/99.
- CSJN, 27/03/64, "María Guerrero de García SRL e Hijos s/ recurso contencioso administrativo", *Fallos*, 258:299.

I. JURISPRUDENCIA

CSJN, 22/04/63, "O' Brien, Walter c/ Nación Argentina", *Fallos*, 255:231.

CSJN, 02/12/2004, "Pradera del Sol c/ Municipalidad de General Pueyrredón", *SJDA*, 16/12/2005.

CSJN, 07/10/75, "Pustelnik, Carlos A. y otros s/ resolución del Intendente Municipal", *Fallos*, 293:133.

CámFedCap, Sala ContAdm, 28/11/66, "Renaud, Roberto v. Instituto de Servicios Sociales Bancarios", *JA*, 1967-I-205.

SCJ Buenos Aires, 10/03/81, "Roulier, Gutiérrez de Manso, Ana A.", *JA*, 1982-I-103.

CNFCContAdm, Sala II, 14/12/2000, "Segura, Elsa Leonor (Inc. Med) c/ E.N. (Mº de Salud) Resol. 69/00 s/ empleo público" Expte. 23143/00.

CSJN, 25/11/97, "Solá, Roberto y otros c/ Poder Ejecutivo", *Fallos*, 320:2509.

CSJN, Año 1923, "Spósito, Natalio c/ Provincia de Mendoza s/ inconstitucionalidad de la ley de vinos", *Fallos*, 138:348.

CSJN, 25/03/54, "Val vda. de Redrado, Clara c/ Instituto Nacional de Previsión Social", *Fallos*, 228:186.

CNFCContAdm., Sala I, 07/03/95, "Vizcarra, Enrique A. y otros c/ Estado Nacional-Ministerio de Defensa", *SJDA*, Buenos Aires, La Ley, 6/12/95.

CSJN, 31/12/23, "Zaburlín, Tomás c/ Provincia de Entre Ríos s/ devolución de sumas de dinero", *Fallos*, 139:373.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Consejo Nacional del Menor y la Familia, 15/11/2000, "Expte. nº 57.745/97", PTN, *Dictámenes*, 235:446.

Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, 31/03/66, "Juicio ejecutivo o de apremio para el cobro de multas o cargos derivados del Reglamento de las Contrataciones del Estado, PTN, *Dictámenes*, 96:508.

ACTO ADMINISTRATIVO

Ministerio de Desarrollo Social, 16/08/2005, Expediente n° 47.933/04, PTN, *Dictámenes*, 254:325.

Ministerio de Economía, 16/05/2000, Expte. n° 021/97, PTN, *Dictámenes*, 233:256.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 23/01/2001, “Expte. n° 023.523/00”, PTN, *Dictámenes*, 236:091.

Ministerio de Trabajo y Previsión, 23/05/52, “Expte. 90.519/51, s/ jubilación”, PTN, *Dictámenes*, 42:179.

Presidencia de la Nación, 27/11/67, “Coll, Jaime Bernardo en recurso jerárquico c/ res. 164/63 de Gas del Estado s/ art. 39 de la ley 13.064”, PTN, *Dictámenes*, 103:230.

Secretaría de Estado de Energía y Minería, 03/05/67, “Contreras Hnos. SRL en recurso jerárquico c/ res. 2857/65 de YPF s/ diferencia de mayores costos”, PTN, *Dictámenes*, 101:117.

Secretaría de Estado de Obras Públicas, 30/12/64, “V. Orioli s/ fijación fecha de terminación de la obra y liquidación de gastos improductivos”, PTN, *Dictámenes*, 91:364.

Capítulo V - Autotutela, Protección y Control

a) Jurisprudencia Judicial.

CSJN, 16/02/62, “Acuña Hnos. SRL y Cía. c/ Provincia de Santiago del Estero”, *Fallos*, 252:39; *ED*, 20-393.

CSJN, 9/12/93, “Antonio González SA c/ Provincia de Mendoza”, *JA*, 1995-I-44.

CSJN, 10/02/37, “Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ Bellocq, Carlos y otros”, *LL*, 5-338.

CSJN, 19/12/41, “Cardile, Pancracio c/ Provincia de Buenos Aires s/ interdicto de retener la posesión”, *Fallos*, 191:473.

I. JURISPRUDENCIA

- CSJN, 16/03/2004, "Degremont Sociedad Anónima c. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos", *Fallos*, 327:548.
- CSJN, 08/11/72, "Dumit, Carlos J. c/ Instituto Nacional de Vitivinicultura p/ contencioso administrativo", *Fallos*, 284:150.
- CSJN, 12/06/2007, "Eaca SA-Sideco Americana SA SACIIF-Saiuge Argentina c/ Dirección Nacional de Vialidad", *Fallos*, 330:2711; *LL*, 11/07/2007; *DJ*, 18/07/2007.
- CámFed Mendoza, 03/12/49, "Gobierno Nacional c/ Huusmann, Alfredo A. p/ desalojo", *LL*, 58-745.
- CámFed La Plata, 29/06/65, "Hijos de Isidoro Grillo SA s/ recurso de amparo", *LL*, 119-242.
- CNFContAdm, Sala I, 30/05/2000, "Hipódromo Argentino de Palermo S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires-decr. 1780/99- s/ amparo ley 16.986".
- CSJN, 22/12/92, "Iribarren, Casiano c/ Provincia de Santa Fe", *LL*, 1993-B-264.
- CSJN, 10/12/23, "Jefatura de Policía de Concordia (Provincia de Entre Ríos) consulta si debe prestar la cooperación que le solicita el Banco Hipotecario Nacional, para efectuar el desalojo de una fracción de 25 hectáreas afectadas por el Banco", *Fallos*, 139:259.
- CSJN, 16/11/36, "Jensen, Rodolfo c/ Banco Hipotecario Nacional", *LL*, 4-640.
- SCJ Buenos Aires, 09/12/97, "Lasarte, Félix c/ Municipalidad de La Plata", *SJDA*, 06/04/98.
- CSJN, 06/07/39, "Lucadamo, Alejandro c/ Banco Hipotecario Nacional", *LL*, 16-1113.
- TSJ Córdoba, 28/05/81, "Martinoli, J. c. Municipalidad de Córdoba", *LL*, 1982-B-329.

ACTO ADMINISTRATIVO

CNFContAdm, Sala V, 07/09/2005, “EN-MºE y P- SAGP y A resol. 675/04 –decr. 189/99 c/ Pedro Moscuza e hijos SA y otros s/ medida cautelar (Autónoma)”.

CSJN, 08/03/2005, “Mutualidad Fondo compensador Personal Civil Ejército y otros c/ Estado Nacional”, *Fallos*, 328:387; *LL*, 17/06/2005.

CSJN, 15/02/94, “Obra Social de Docentes Particulares c/ Provincia de Córdoba”, *LL*, 1994-B-685.

CSJN, 09/08/2005, “Pan American Sur SRL y otra c/ Provincia de Tierra del Fuego”, *Fallos*, 328:3018.

CNFContAdm, Sala V, 12/07/2000, “Plaza Intendente Alvear SA c/ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y otro”.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Dirección General de Suministros, 14/04/54, “Aplicación multa por mora en ejecución contrato suministro a Empresas del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 50:56.

Ministerio de Economía y Producción, 03/11/2004, “Casa de la Moneda SE”, Expte. nº CUDAP S01:0014385/04, PTN, *Dictámenes*, 251:411.

Ministerio de Hacienda, 29/10/56, “Responsabilidad de órganos estatales en materia penal aduanera. Aplicación de multa art. 80, ley 11281 (t.o.)”, PTN, *Dictámenes*, 59:141.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 18/04/66, “Expte. nº 378.767/63”, PTN, *Dictámenes*, 97:60.

Presidencia de la Nación, 20/01/64, “Proyecto de decr. 7816/63 (provisorio)”, PTN, *Dictámenes*, 88:73.

Presidencia de la Nación, 27/11/61, “Proyecto de decr. 24.915/61”, PTN, *Dictámenes*, 79:153.

Secretaría d Comunicaciones, 24/01/60, “Corporación Argentina de la Tejeduría Doméstica, EN s/ aplicación de multa

I. JURISPRUDENCIA

por mora en ejecución contrato de suministro a Empresas del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 72:80.

Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, 27/04/62, “Infracción decr. 7383/44 p/ Empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales”, PTN, *Dictámenes*, 81:65.

Secretaría de Estado de Obras Públicas, 21/12/66, “Electrodine SA (ex EN) en recurso jerárquico c/ res. 368/64 de la Secretaría de Obras Públicas s/ multa por mora”, PTN, *Dictámenes*, 99:337.

Capítulo VI - Nulidades

a) Jurisprudencia Judicial.

CSJN, 17/02/98, “Almagro, Gabriela y otra c/ Universidad Nacional de Córdoba”, *Fallos*, 321:169.

CSJN, 23/05/2000, “Arias, Mercedes c/ ANSeS s/ pensiones”, *Fallos*, 323:1281

SCJ Buenos Aires, 28/02/2007, “Bazzi, Iris M. c/ Provincia de Buenos Aires (Instituto de Previsión Social)”, *DJ*, 15/08/2007.

Juzg. 1ª Instancia ContAdm nº 1 de La Plata, 13/04/2007, “Blanco Méndez, Alejandro c. Dirección General de Cultura y Educación s/Pretensión de cesación de una vía de hecho administrativa”, *InfoJuba Contencioso* nº 8, Mayo 2007.

SCJ Mendoza, 25/09/67, “Buschman Garat, Manuel W. c/ Provincia de Mendoza”, *JA*, 1968-I-765; *LL*, 129-1069.

CSJN, 23/02/88, “Cabanas, Ramón s/ regularización del pago del haber jubilatorio”, *Fallos*, 311:160.

CSJN, 16/05/2000, “Cadipsa S.A. c/ Estado Nacional y otro s/ nulidad de acto administrativo”, *Fallos*, 323:1146.

CSJN, 07/12/2001 “Chubut, Provincia del c/ Centrales Térmicas Patagónicas SA s/ Sumario”, *Fallos*, 324:4199.

ACTO ADMINISTRATIVO

- Juzg. 1ª instancia ContAdmTrib nº 3 CABA, 03/03/2003, "Covimet S.A. c/ G.C.B.A. s/ medida cautelar", Expte. nº 6913/0.
- CSJN, 04/07/2003, "DE.U.CO. (Defensor de Usuarios y Consumidores -Asociación Civil) c/ Neuquén, Provincia del y otros s/ acción de amparo", *Fallos*, 326:2254.
- TSJ Neuquén, 28/10/97, "Díaz, Carlos A. c/ Provincia del Neuquén", *LL*, 1998-F-135; *DJ*, 1998-3.
- CSJN, 28/07/2005, "El Jacarandá S.A. c/ Estado Nacional s/ juicio de conocimiento", *Fallos*, 328:2654.
- TSJ Santiago del Estero, 09/03/2006, "Espeche, Luis A. y otros c. Municipalidad de la Ciudad de Clodomira", *LLNOA*, Septiembre 2006.
- CSJN, 26/06/2007, "Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Buenos Aires Provincia de s/ Accion declarativa de inconstitucionalidad", *Fallos*, 330:2849.
- CSJN, 05/04/2005, "Estrada, Ángel Cía. SA c/ Secretaría de Energía y Puertos", *Fallos*, 328:651.
- STJ La Pampa, Sala A, 19/04/2007, "F., D. c/ Instituto de Seguridad Social", *DJ*, 207-III-1183.
- CFApel de La Plata, Sala II, 28/03/2006, "Facultad de Ciencias Médicas UNLP c/ Universidad Nacional de La Plata", *LLBA*, Junio 2006.
- CSJN, 19/08/99, "Franco, Rubén O. y otros c/ Estado Nacional (Mrio. de Defensa) sobre personal militar y civil de la FF.AA. y de seguridad", *Fallos*, 322:1868.
- CSJN, 23/04/91, "Furlotti Setien Hnos. SA c/ Instituto Nac. de Vitivinicultura", *Fallos*, 314:322.
- CSJN, 31/10/2006, "González Lima, Guillermo Enrique c/ UNLP s/rec. adm. directo", *Fallos*, 329:4577.

I. JURISPRUDENCIA

- CNFContAdm, Sala II, 14/03/2006, "Gordillo, Jorge H. c. Administración Nac. de la Seguridad Social", *SJDA*, Marzo 2007.
- CSJN, 20/03/2003, "Lalia, Oscar Alberto c/ Estado Nacional (M° del Interior - CRJP de la Pol. Fed.) s/ retiro militar y fuerzas de seguridad", *Fallos*, 326:928.
- CSJN, 07/12/2004, "Leguizamón Romero, Abel y otro c/ I.S.S.J y P s/ ordinario", *Fallos*, 327:5559.
- CSJN, 30/06/41, "Los Lagos SA Ganadera c/ Gobierno Nacional", *Fallos*, 190:142; *LL*, 23-251.
- CNFContAdm, Sala I, 16/04/98, "Marengo, Guillermo Julio c/ Estado Nacional – Ministerio de Acción Social y Salud Pública s/ Empleo Público".
- STJ Jujuy, 26/12/2005, "Martínez, Elena A. c/ Acordada del STJ día 24-03-2003", *LLNOA*, Abril 2006.
- TribFiscalNación, Sala B, 22/06/2007, "Megg S.A", www.la-leyonline.com.ar.
- CJ Salta, Sala II, 03/09/65, "Provincia de Salta c/ Batule, Domingo", *LL*, 120-558; *JA*, 1966-II-260.
- CSJN, 07/06/2005, "Rojas, Martina c/ ANSES s/ pensiones", *Fallos*, 328:1998.
- CApelContAdmTrib CABA, Sala II, 26/06/2003, "Romero, Roberto D. c. Ciudad de Buenos Aires", *DJ*, 2004-1-374.
- CSJN, 24/11/37, "S.A. Empresa Constructora F. H. Schmidt c/ Provincia de Mendoza", *Fallos*, 179:249; *JA*, 60-367.
- TSJ Santa Cruz, 17/04/2006, "Sánchez Negrette, Mónica c/ Consejo Provincial de Educación", *LLPatagonia*, 2006-452.
- CNFCotAdm, Sala I, 11/12/2001, "Serra, Mónica H. c/ Universidad de Buenos Aires", *LL*, 2002-D-959.
- CNApelCom, Sala C, 07/02/2006, "Superintendencia de Seguros de la Nación c/ Agrosalta Coop. de Seg. Ltda.", *LL*, 2006-C-863.

ACTO ADMINISTRATIVO

CSJN, 22/08/2002, "Tobar, Leónidas c/ Estado Nacional -Ministerio de Defensa- Contaduría General del Ejército - Ley 25.453 s/ amparo ley 16.986", *Fallos*, 325:2059.

CámContAdm nº 2 de Rosario, 26/11/02, "Tubino, Osvaldo Alfredo c/ Municipalidad de Funes".

CSJN, 24/04/2003, "Unión S.A. c/ Estado Nacional-Ministerio de Trabajo s/ Impugnación de acto administrativo", *Fallos*, 326:1367.

CNFCntAdm, Sala IV, 05/06/2001, "Vick, Carlos Alberto c/ EN-Mº de RREE y Culto -Resol 3669 s/ empleo público", *ED*, 198-531.

Juzg. 1ª Instancia ContAdm nº 1 de La Plata, 06/05/2004, "Videla, Juan Carlos c. Dirección General de Escuelas", *LL*, 2004-D-701.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Ministerio de Economía, 13/05/2003, "Expte. nº 01-0038080/03", Dictamen nº 279/03, PTN, *Dictámenes*, 245:280.

Servicio Penitenciario Federal, 13/10/2006, "Expte. nº "V" 1790/90". Dictamen nº 285/06, PTN, *Dictámenes*, 259:11.

c) Jurisprudencia extranjera.

Consejo de Estado Francés, Doc. 9 - CE, 18 décembre 2002, "*Mme Duvignères*", www.conseil-etat.fr/ce/jurisprd/, acceso 31/01/08.

Capítulo VII - Modificación y Conclusión

a) Jurisprudencia Judicial.

CNFCntAdm, Sala I, 27/06/2000, "Aadi Capif y otros c/ SP y D.", *LL*, 2001-B-466; *DJ*, 2001-1, 980.

SCJ Mendoza, Sala II, 08/08/2000, "Arango, Héctor R. c. Provincia de Mendoza", *LLGranCuyo*, 2001.

I. JURISPRUDENCIA

- SCJ Buenos Aires, 09/03/2005, "Arias, Hugo H. y otros c. Instituto de Previsión Social", *LLBA*, Octubre 2005.
- CSJN, 17/09/96, "Benítez, Eduardo A. c/ Municipalidad de Concepción del Uruguay", *JA*, 1997-III-47.
- CNFContAdm, Sala V, 29/09/2006, "Cine Press SRL (Hoy SA) (TF 21.839-I) c/ DGI".
- Juzg. 1ª instancia ContAdmTrib nº 3 CABA, 03/03/2003, "Covimet S.A. c/ G.C.B.A. s/ medida cautelar", Expte. nº 6913/0.
- CSJN, 26/08/2003, "Cozzani, Reinaldo Hugo c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", *Fallos*, 326-3058.
- CSJN, 16/12/97, "Herpazana SRL c/ Banco de la Nación Argentina s/ contrato administrativo", *Fallos*, 320:2808.
- CNCiv, Sala D, 14/05/79, "La Cava de Nazaruk, Gracia c/ Municipalidad de la Capital", *JA*, 1980-I-416.
- CNFContAdm, Sala IV, 10/09/2002, "Maipú Inversora SA c/Empresa Ferrocarriles Arg. s/ proceso de conocimiento".
- CSJN, 08/09/2003, "Miragaya, Marcelo H. c. Comité Federal de Radiodifusión (COMFER)", *Fallos*, 326:3316.
- CNFContAdm, Sala II, 20/03/2001, "Miragaya Marcelo Horacio C/Comité Federal de Radiodifusión s/amparo ley 16.986".
- CSJN, 01/03/67, "Molinelli, Ernesto A.", *Fallos*, 267:77; *LL*, 126-429.
- CNCiv, Sala D, 01/11/79, "Pérez Oberti, Marta A. c/ Municipalidad de la Capital", *JA*, 1980-II-489.
- CNFCivCom, Sala III, 03/03/2005, "Perfetti SPA c. Instituto Nacional de la Propiedad Industrial", *LL*, 2005-C-717.
- SCJ Buenos Aires, 15/09/98, "Piccini, Luis M. y otro c. Municipalidad de Tres de Febrero".

CNFCntAdm, Sala III, 13/11/79, "Rodríguez Blanco de Ser-
rao", *JA*, 1980-III-400.

SCJ Buenos Aires, 03/11/81, "Sciammarella, Alfredo M. c/ Pro-
vincia de Buenos Aires", *JA*, 1982-III-442.

Capítulo VIII - Clases de acto administrativo

a) Jurisprudencia Judicial.

SCJ Mendoza, 19/06/2003, "Alí, Pedro Luís c/ OSEP".

SCJ Mendoza, 15/09/2005, "Almazán Alejandro A. c/ Muni-
cipalidad de Luján de Cuyo".

CSJN, 18/08/87, "Arce, José B., c/ Universidad Nac. de Cór-
doba", *Fallos*, 310:1589; *JA*, 1988-I-662.

Cám 3ª ApelCivComMinasPazTrib Mendoza, 30/07/99, "Are-
nas, Hugo A. c/ Municipalidad de Maipú", *LL Gran Cuyo*,
1999-785.

CNCivil, Sala F, 11/06/78, "Ataliva SA c/ Municipalidad de la
Ciudad de Buenos Aires", *ED*, 82-523.

SCJ Buenos Aires, 27/06/67, "Bilbao La Vieja, Rodolfo E.M.",
LL, 127-255.

SCJ Mendoza, 21/10/74, "Campanello, José y Jiménez, Carlos
s/ infracción de arts. 66 y 67 del Código de faltas-incon-
stitucionalidad".

CSJN, 08/10/91, "Capranzano, Romeo Pascual s/ acción de
hábeas corpus en favor de Romero, Juan Carlos", *Fallos*,
314:1220, C-610-XXIII.

CNFCntAdm, Sala III, 25/09/2002, "Carital SRL c/ Estado Na-
cional (Sec. Rec. Naturales y Medio Amb.) s/ contrato ad-
ministrativo".

SCJ Mendoza, 17/12/2001, "Chacón, Vicente Javier c/ Go-
bierno de la Provincia".

I. JURISPRUDENCIA

- CSJN, 19/11/41, “Cimadamore, Esio Bruno”, *Fallos*, 191:245; *JA*, 76-972.
- CNCivil, Sala A, 29/12/77, “Comico SA c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *ED*, 78-200.
- CNFContAdm, Sala I, 19/11/2002, “Cooperativa de Prov. Serv. Telef. SP y C Mariano Acosta c/ Resolución 242/99- EN-ARGAS (Exp. 530/94)”.
- CNCrimCorr, Sala especial para hábeas corpus, 26/04/86 “D.A.P. p/hábeas corpus”, *ED*, 118-172.
- CSJN, 24/11/98, “Demchenko, Ivan N. c/ Prefectura Naval Argentina”, *Fallos*, 321:3103.
- CSJN, 26/08/32, “Dondero, Juan y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ daños y perjuicios”, *Fallos*, 165:406.
- CSJN, 19/09/60, “Fernández Arias, Elena y otros c/ Poggio José (sucesión)”, *Fallos*, 247:646.
- CSJN, 08/03/67, “Fernández, Carlos M. y otros”, *JA*, 1967-IV-71.
- SCJ Buenos Aires, 07/05/63, “Fernández, Mario A. y otros”, *JA*, 1963-V-617.
- CSJN, 02/12/59, “Giannoni, Enzo Arnoldo s/ amparo”, *Fallos*, 245:351.
- CCivCom, Morón, Sala 2ª, 09/02/95, “Guindi, Aldo y otros c/ Municipalidad de Morón”, *JA*, 1997-IV-51.
- CNEspCivCom, Sala IV, 27/05/83, “Halfon, Lázaro A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *ED*, 106-196.
- SCJ Buenos Aires, 19/09/72, “Lonera Marplatense SRL c/ Provincia de Buenos Aires”, *ED*, 47-274.
- CSJN, 06/12/61, “Magallanes, Miguel Alberto s/ decreto 6666/57”, *Fallos*, 251:368.
- CNFContAdm, Sala IV, 10/09/2002, “Maipú Inversora SA c/ Empresa Ferrocarriles Arg. s/ proceso de conocimiento”.

ACTO ADMINISTRATIVO

- 4ª CámCivApel Mendoza, 21/10/91, “Mariotti, Pedro c/ Ángel Bisso” (expte. 19.693).
- CNFContAdm, Sala III, 27/04/2000, “Minar S.A. c/ Obras Sanitarias de la Nación”, *LL*, 2000-E-33; *DJ*, 2000-3-817.
- CSJN, 17/04/25, “Modarelli, José V. c/ Provincia de Buenos Aires s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 143:90.
- CSJN, 17/05/57, “Mouviel, Raúl Oscar y otros s/ desórdenes”, *Fallos*, 237:636.
- CSJN, 19/08/64, “Nassif Eybel Oscar”, *Fallos*, 259:266; *JA*, 1965-I-478.
- CNFContAdm, Sala I, 17/02/2005, “Paniagua, Molina Liliana C. y otro c/ Mº de Economía –DGAJ Disp 440/00- Resol SC 93/99”.
- CSJN, 16/11/93, “Parra de Presto, Stella Maris, s/ inconstitucionalidad ordenanza general 207/77”, *Fallos*, 316:2539.
- SCJ Mendoza, 09/06/2003, “Peroni, Daniel c/ OSEP”.
- CContAdm CABA, Sala I, 11/06/2004, “Plácido, Rita c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”.
- CSJN, año 1944, “Provincia de Santiago del Estero c/ Compagno”, *Fallos*, 198:78.
- CNCrimCorr, Sala especial para hábeas corpus, 20/04/86, “R.A.G. p/hábeas corpus”, *ED*, 118-179.
- CNFContAdm, Sala I, 28/12/2000, “Rizzo, Angela María – RQU– y otro c/ M. de Salud y As-Sec Polit y Regul Salud – Resol 308/98– s/queja”.
- CSJN, 23/04/85, “Romero de Martino, Leonor V. c/ Caja Nacional de Ahorro y Seguro”, *Fallos*, 307:539; *JA*, 1986-I-302.
- SCJ Santa Fe, 28/04/82, “Rosales, Pedro D. c/ Provincia de Santa Fe”, *JA*, 1983-II-374.

I. JURISPRUDENCIA

CSJN, 25/11/86, “Salort, María Cristina s/ recurso de habeas corpus a favor de Antúnez García, Ricardo”, *Fallos*, 308:2236.

CApelContAdmTribCABA, Sala II, 12/09/2006, “Santillán, Julio A. c. Ciudad de Buenos Aires”, *LL*, 2007-B-477.

CNFContAdm, Sala IV, 10/02/2000, “Saycor SRL (T.F. 16.144-I) c/DGI”.

CSJN, 07/06/46, “Stewart y Sealy c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 205:17.

CSJN, 21/12/99, “Tecsá SA c/ Segba SA”, *Fallos*, 322:3139.

CSJN, 28/07/2005, “Transportes del Tejar S.A. c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, *Fallos*, 328:2752; *LL*, DJ 2005-3.

CSJN, 26/06/63, “Trimarco, Alejandro Nicolás”, *Fallos*, 256:97; *JA*, 1963-VI-111.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Comisión Nacional de Valores, 11/03/2003, “Expte. S01:0273167/02”, Dictamen nº 151/803, PTN, *Dictámenes*, 244:648.

Licitación para la elaboración del proyecto y construcción de establecimientos carcelarios, 21/05/96, PTN, *Dictámenes*, 217:115.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 20/09/2007, “Expte. nº 9334/97”, PTN, *Dictámenes*, 262:548.

TERCERA PARTE. Reglamento Administrativo.

Capítulo I - Concepto

a) Jurisprudencia Judicial.

CSJN, 23/06/2005, “Finexcor S.A. c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía) s/ juicio de conocimiento”, *Fallos*, 328:2457.

CNFContAdm, Sala II, 13/03/2001, “Finexcor S.A. c/ Estado Nacional (Mº de Economía) s/ juicio de conocimiento”.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Secretaría de Estado de Industria y Comercio Interior, 05/08/70, “Química Montpellier SA impugna método de ponderación empleado en la res. 311/69 SEICI reglamentaria de la ley 18.233”, PTN, *Dictámenes*, 114:200.

Capítulo II - Régimen Jurídico

a) Jurisprudencia Judicial.

SCJ Mendoza, 04/02/91, “Arenera Mendocina Sociedad de Hecho y otro c/ Municipalidad de Luján de Cuyo”, Expte. 44459.

CSJN, 15/12/41, “Azevedo y Cía. c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 191:442.

CNFContAdm, Sala I, 20/11/97, “Barsanti, Agustina v. Universidad de Buenos Aires s/ Resol. 2314/95”. Expte. 31.777/96.

CNFContAdm, Sala I, 20/11/97, “Blas, Humberto A. v. Universidad de Buenos Aires s/ Resol. 2314/95”.

CNFContAdm, Sala II, 24/04/2001, “Bohdziewicz, Jorge Clemente y otros c/ Presidencia de la Nación (Dto. 1109/00) s/ amparo ley 16.986”.

SCJ Mendoza, 04/06/85, “Fiscal c/ Arana, Miguel Ángel y otros”, Expte. 41.721.

CNCom, Sala D, 26/03/79, “Lenk, Gualterio C. c/ Globus S.A.”, *ED*, 83-181.

CSJN, 08/10/37, “Mackinnon y Coelho Limitada SA c/ Nación Argentina s/ cobro de pesos”, *Fallos*, 179:39.

CSJN, 26/12/96, “Monjes, Analía M. c/ UBA- Resol. 2314/95”, *Fallos*, 319:3148.

I. JURISPRUDENCIA

SCJ Mendoza, 01/12/2005, "Prado, Norma Edith y otros c/ Municipalidad de Las Heras", Expte. 77451.

CSJN, 20/03/03, "Provincia de Santa Cruz c/ Estado Nacional", *Fallos*, 326:859; *SJDA*, 13/02/2004.

2ª CámCivApel, Mendoza, 24/10/97, "Rodríguez, Sergio Gustavo c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza".

CNFContAdm, Sala IV, 06/08/2002, "Saravia, Mariaca Juvenal (TF12027-A) y otro c/ DGA".

CNFContAdm, Sala IV, 02/06/98, "Viceconte, Mariela Cecilia c/ Estado Nacional -Mº de Salud y Acción Social- s/ amparo ley 16.986".

b) Jurisprudencia Administrativa.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 08/07/96, Expte. 127.429-0/92, "Jugos del Sur", PTN, *Dictamen*, nº 108/96.

Ministerio de Economía, 16/05/2003, Expte. nº S01 0003800/2003, PTN, *Dictámenes*, 245:397.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 21/07/95, Expte. 967.931, "Subrogación del Estado Nacional con motivo de las operatorias "17 de octubre" y "25 de mayo" del Banco Hipotecario Nacional", PTN, *Dictamen*, nº 110/95.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 13/10/2000, "Expte. nº 52908/96", PTN, *Dictámenes*, 235:143.

Capítulo III - Clases

a) Jurisprudencia Judicial.

CSJN, 20/06/27, "A. M. Delfino y Cía. p/ apelación multa Prefectura Marítima", *Fallos*, 148:430.

SCJ Mendoza, 04/02/63, "Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Rafael c/ Gobierno de la Provincia", Expte. 22.061.

ACTO ADMINISTRATIVO

- CNCrimCorr, Sala V, 31/10/95, “Cardozo Villalba, César O.”, *JA*-1996-V.
- JuzgFed nº 2 Rosario, 23/02/90, “Chia, Pedro c/ Banco Central de la República Argentina y otro”, *JA*, 1990-III-235.
- CSJN, 23/08/44, “Christensen, Juan Carlos”, *Fallos*, 199:442.
- CSJN, 18/10/67, “Cía. Arg. de Electricidad c/Fisco Nacional (Dirección General Impositiva) s/ repetición”, *Fallos*, 269:120.
- CSJN, 04/12/1863, “Criminal c/ Ríos y Gómez p/ salteamiento y robo a bordo del pailebot nacional ‘Unión’, en el río Paraná”, *Fallos*, 1:35.
- CSJN, 24/11/98, “Della Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Omar c/ Ind. Met. Pescarmona S.A. s/ ordinario”, *Fallos*, 321:3123.
- CNFCntAdm, Sala I, 26/11/96, “Fernández Prini, Roberto J. c/ Poder Ejecutivo Nacional”, *SJDA*, 27/06/1997.
- CSJN, 01/03/39, “Ferrocarril del Sud c/ Nación Argentina s/ inconstitucionalidad”, *Fallos*, 183:116.
- CSJN, 19/08/99, “Franco, Rubén Oscar y otros c/ Estado Nacional (Mrio. de Defensa) s/ personal militar y civil de las FF. AA. y de seguridad”, *Fallos*, 322:1868.
- CSJN, 21/07/55, “Julio L. Bustos e Hijo SRL c/ Nación Argentina”, *Fallos*, 232:287.
- CSJN, 07/12/2004, “Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J. y P. s/ ordinario”, *Fallos*, 327:5559.
- CSJN, 17/05/57, “Mouviel, Raúl O. y otros s/ desórdenes”, *Fallos*, 237:636.
- CSJN, 10/04/2003 “Müller, Miguel Angel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Contaduría General – Ejército Argentino - dto. 430/00 s/ amparo ley 16.986”, *Fallos*, 326:1138.

I. JURISPRUDENCIA

- CSJN, 27/12/90, "Peralta, Luís Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía- BCRA) s/ amparo", *Fallos*, 313:1513.
- CSJN, 10/11/44, "Pérez y González s/ infracción ley 12.591", *Fallos*, 200:194.
- CSJN, 20/05/60, "Prattico, Carmelo y otros c/ Basso y Cía", *Fallos*, 246:345.
- CSJN, 21/11/38, "Rey, Manuel y otro c/ Administración General de Impuestos internos", *Fallos*, 182:244.
- CSJN, 02/08/2000, "Risolia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César y otros s/ ejecución de sentencia (incidente)", *Fallos*, 323:1934.
- CSJN, 17/12/97, "Rodríguez, Jorge - Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia", *Fallos*, 320:2851.
- CSJN, 05/3/2003, "San Luís, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción de amparo", *Fallos*, 326:417; *JA*, 2003-I-237.
- CSJN, 26/04/60, "Vega Dámaso, Segundo Antonio c/ Instituto Nacional de Previsión Social s/ cómputo de servicios", *Fallos*, 246:221.
- CSJN, 19/08/99, "Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo", *Fallos*, 322:1726.
- CSJN, 20/09/2002, "Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo", *Fallos*, 325:2394.

b) Jurisprudencia Administrativa.

- Administración Federal de Ingresos Públicos, 10/06/2002, "Decretos de necesidad y urgencia. Razones de oportunidad, mérito y conveniencia", Dictamen nº 171/02, PTN, *Dictámenes*, 241:438.

ACTO ADMINISTRATIVO

Ministerio de Economía y Producción, 21/06/2002, "Dictamen de la Procuración del Tesoro acerca de razones de mérito, oportunidad y conveniencia", Dictamen n° 181/02, PTN, *Dictámenes*, 241:468.

Ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 31/05/2000, Expte. n° 1- 2015-00001016964/98, PTN, *Dictámenes*, 233:348.

Ministerio de Educación y Cultura, 14/01/70, "Expte. n° 42.523/69", PTN, *Dictámenes*, 112:98.

Ministerio de Justicia, 31/10/91, Expte. 78438/91, PTN, *Dictámenes*, 199:97.

Nota dirigida por el Procurador del Tesoro de la Nación al Presidente de la Nación doctor Héctor J. Cámpora s/ validez de normas dictadas por el Gobierno de facto", PTN, *Dictámenes*, 125:370.

CUARTA PARTE. Simple acto de la administración.

Capítulo III - Caracteres Jurídicos

a) Jurisprudencia Judicial.

SCJ Mendoza, 09/10/2006, Castro, Juan Felipe en J° 12.685, Castro J. F. c/Consolidar ART SA p/Accidente s/Inconstitucionalidad".

SCJ Mendoza, 14/09/2000, "Francisco Mazzoni c/ IPV", Expte. 59.099.

SCJ Mendoza, 31/05/2007, "Guerrier Nancy Adriana en J° 13.443 Guerrier N.A. c/ Banco Columbia SA", Expte. 88.249.

SCJ Mendoza, 14/06/2006, "La Mantía, Salvador en J° 12.038, La Mantía c/ Asociart ART SA p/Enfermedad Accidente s/Inconstitucionalidad" Expte. n° 84.361.

I. JURISPRUDENCIA

CNFContAdm, Sala V, 29/09/2006, “Cine Press SRL (Hoy SA) (TF 21.839-I) c/ DGI”.

CNFContAdm, Sala I, 24/08/2004, “Vianini SPA c/ Obras Sanitarias de la Nación s/ cobro de pesos”.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Administración Federal de Ingresos Públicos, 13/02/2001, Expte. n° 12254-1216/00, PTN, *Dictámenes*, 36:325.

Capítulo V - El Dictamen

a) Jurisprudencia Judicial.

CNFContAdm, Sala II, 04/05/2000, “American Airlines Inc c/ Secretaría de Comercio e Inversiones – Disp. DNCI 1085/99”.

CSJN, 19/12/2006, “Bergada Mujica, Héctor c/Río Negro, Provincia de s/reivindicación de inmueble”, *Fallos*, 329:5793.

CNFContAdm, Sala III, 03/09/2004, “Bustelo, Rafael Justo c/ E.N. M° de Educación s/ Empleo Público”.

CSJN, 30/09/76, “Cerámica San Lorenzo ICSA c/ Gobierno Nacional”, *ED*, 70-376.

SCJ Buenos Aires, 04/09/2002, “Club Estudiantes de La Plata c/ Municipalidad de La Plata s/ Amparo”, Causa: B-64.413.

Juzg. 1ª Instancia ContAdm, n° 1 La Plata, 31/03/2006, “Club Estudiantes de La Plata c/ Municipalidad de La Plata”, *LL*, 2006-C-556.

SCJ Mendoza, 30/07/2004, “Gobierno de la Provincia de Mendoza c/ Ocampo Hidalgo, Adolfo y otro p/ acción de lesividad.”, Expte. 71.107.

Juzg. 1ª Instancia ContAdm, n° 1 La Plata, 04/05/2006, “Nitti, Nicolás Antonio c/ Instituto de Previsión Social”, *LL*, 2006-E-328.

ACTO ADMINISTRATIVO

CNFContAdm, Sala IV, 09/11/2000, “Roldán, Juan José c/ Gobierno de la Nación – M^o del Interior- P.F.A. a/ personal civil y militar de las FFAA y de Seg”.

CNFContAdm, Sala II, 15/02/2001, “Tía SA c/ Secretaría de Comercio e Inversiones – Disp. DNCI 731/99”.

b) Jurisprudencia Administrativa.

Administración Federal de Ingresos Públicos, 12/04/2000, “Expte. n^o 580.302/91”, PTN, *Dictámenes*, 233:92.

BCRA, 18/02/91, “Nota Procuración del Tesoro 119/91”, PTN, *Dictámenes*, 196:150.

Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, 22/10/71, “Expte. n^o 591.828/71”, PTN, *Dictámenes*, 119:76.

Comando General del Ejército, 06/02/74, “Nota 3-4200-59/73”, PTN, *Dictámenes*, 128:309.

Facultad Regional de Resistencia, 19/04/93, “Reclamo de personal no docente que pretende pago de asignación prevista en el decreto 993/91, art. 59”, PTN, *Dictámenes*, 205:70.

Fuerza Aérea Argentina, Expte. n^o 798/92, “Contrato de suministro: Ferravel SRL”, PTN, *Dictamen*, 125/95.

Instituto de ayuda financiera para el pago de retiros y pensiones militares, 11/02/91, “Expte. NG 163/91”, PTN, *Dictámenes*, 196:121.

Ministerio de Cultura y Educación, 09/12/93, “Secretario General de Consejo Nacional de Educación Técnica solicita dictamen al Procurador”, PTN, *Dictámenes*, 207:431.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 30/01/97, Expte. n^o 001-004293/96 y 001-005165 sobre “quinta emisión de bonos globales externos de la República Argentina”, PTN, *Dictamen*, 14/97.

I. JURISPRUDENCIA

- Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 02/10/63, “Aseguradores Argentinos s/ contratación con cooperativas de seguros estatales”, PTN, *Dictámenes*, 87:11.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 08/07/96, Expte. n° 127.429-0/92, “Jugos del Sur”, PTN, *Dictamen*, 108/96.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 24/04/2000, “Expte. n° 49/00”, PTN, *Dictámenes*, 233:118.
- Ministerio de Trabajo y Previsión, 19/02/58, “Aportes de empresas frigoríficas a la Federación Gremial del Personal de la industria de la carne, con destino a obra social”, PTN, *Dictámenes*, 64:100.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 08/08/63, “Expte. n° 128.348/51, PTN, *Dictámenes*, 86:159.
- Presidencia de la Nación- Comité Federal de Radiodifusión, 11/11/99, “Solicitud de Dictamen a la PTN”, PTN, *Dictámenes*, 231:196.
- Presidencia de la Nación, 19/03/91, “Ref. Actuación Act. n° 111-0086413-4-000”, PTN, *Dictámenes*, 196:187.
- Secretaría de Energía, 07/01/60, “Expte. 50.008/56 s/ pago de bonificación anual y salario familiar”, PTN, *Dictámenes*, 72:14.
- Secretaría de Estado de Comercio, 23/11/59, “Dirección de frutas, hortalizas y flores”, PTN, *Dictámenes*, 71:199.
- Secretaría de Estado de Guerra, 22/04/65, “Régimen legal aplicable a la compraventa de materiales bélicos”, PTN, *Dictámenes*, 93:104.
- Secretaría de Estado de Hacienda, 16/11/59, “Yamil, Badih Lian y Nabih Farab deducen recurso jerárquico c/ resolución de la Dirección General Impositiva por la que se les practicara intimación de oficio para el pago de impuestos

ACTO ADMINISTRATIVO

a los réditos y de revocatoria —por ilegitimidad— c/ las resoluciones ministeriales 1262/57 y 1006/58 que denegaran el recurso jerárquico”, PTN, *Dictámenes*, 71:151.

Secretaría de Estado de Hacienda, 28/08/64, “Expte. nº 90.781/62”, PTN, *Dictámenes*, 90:231.

Secretaría de Estado de Transporte, 15/01/63, “Empresas Transportes de Buenos Aires s/ aplicación de la ley de contabilidad para la liquidación de bienes de una empresa del Estado”, PTN, *Dictámenes*, 84:34.

Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, 04/01/74, Expte. nº 4253/73”, PTN, *Dictámenes*, 128:34.

II. BIBLIOGRAFÍA

A

- Abad Hernando, Jesús L., "Régimen jurídico de los reglamentos: prelación normativa en el derecho positivo", *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, t. XXIX, Córdoba, 1991.
- Aberastury (h.), Pedro, "Reglamentos de necesidad y urgencia en el actual proceso de democratización", *RDA*, año 1, nº 2, Septiembre/Diciembre 1989.
- Aftalión, Enrique, "El derecho penal administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema", *LL*, 40-43.
- Agliano, Humberto, "Clasificación de las nulidades", *LL*, 143-875.
- Aguado i Cudolà, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- Aguiar, Henoch D., *Hechos y actos jurídicos en la doctrina y en la ley*, t. I, Buenos Aires, TEA, 1950.
- Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, t. I, Barcelona, Editorial Bosch, 1970.

Altamira Gigena, Julio, *Actos administrativos que emanan de personas públicas no estatales y personas privadas*, en www.acader.unc.edu.ar.

– *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973.

Álvarez Tabio, Fernando, *El proceso contencioso administrativo*, La Habana, Editorial Librería Martí, 1954.

Amaro, Alejandro P., “¿Es el dictamen jurídico garantía suficiente ante la revocación de oficio del acto administrativo que ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo?”, *ED*, 21/08/2003.

– “La actual doctrina de la Procuración del Tesoro en materia de revocación de oficio y la consolidación del sistema de garantías”, *RaP*, Año XXX, n° 354, Buenos Aires, RaP, 2008.

Ambrosino, Silvana, “La motivación del acto administrativo en un órgano colegiado”, *LL*, 2007-F-94

Andrés Pérez, María R., *La notificación y publicación de los actos administrativos*, Barcelona, Editorial Bosch, 2006.

Antonietta, Maximiliano, “La estabilidad del acto y la seguridad jurídica”, *LL*, 2006-A-77.

Argañaras, Manuel J., “Suspensión del acto administrativo como medida de no innovar”, *Rev. Jus*, n° 2, La Plata, 1962.

Arnaz, Rafael, *De la competencia administrativa*, Madrid, Montecorvo, 1976.

B

Bacigalupo Saggese, Mariano, “En torno a la motivación de los actos discrecionales emanados de órganos colegiados”, *REDA*, n° 107, Madrid, Julio/Septiembre 2000.

Ballbé, Manuel, “Naturaleza jurídica de los actos emanados en virtud de la doctrina del silencio administrativo”, *Rev. General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, Reus, 1944.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, 7ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1995.
- Barcelona Llop, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Santander, Universidad de Cantabria, 1996.
- Barnes, Javier (editor), *Innovación y Reforma en el Derecho administrativo*, Sevilla, Derecho Global (Global Low Press), 2006.
- “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas”, en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Sevilla, Editorial Derecho Global - Global Law Press, 2006.
- Barnés Vázquez, Javier, *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.
- Barra, Rodolfo, “Efectividad de la tutela judicial frente a la Administración; suspensión de ejecutoriedad y medida de no innovar”, *ED*, 107-419.
- “La potestad reglamentaria de la Administración Pública”, en *Régimen de la Administración Pública*, nº 1, 1978, Buenos Aires.
- Barraza, Javier Indalecio, “La causa como elemento del acto administrativo. Su diferencia con la motivación y con el motivo del acto”, *LL*, 2001-B-918.
- Bassols Coma, Martín, “Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución”, *RAP*, nº 88, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1979.
- Beladiez Rojo, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- Bermejo Vera José, “Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 20, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2002.

Berçaitz de Boggiano, Ana, "Demanda de nulidad de actos administrativos firmes y consentidos", *ED*, 131-901.

Berçaitz, Miguel Angel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1980.

Bezzi, Osvaldo M., "La competencia del órgano administrativo", en *Acto y Procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.

Bianchi, Alberto, "El control de los reglamentos de ejecución por medio del recurso extraordinario", *ED*, 108-895.

- "El control judicial de la Administración Pública. La llamada doctrina de la deferencia", en *Derecho Procesal Administrativo 1, homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 2004.
- "La acción de amparo y los límites de la potestad revocatoria de la Administración pública", *ED*, 108-592.
- "La delegación legislativa luego de la reforma constitucional de 1994", *JA*, 1996-IV-764.
- "Algunas reflexiones críticas sobre la peligrosidad o inutilidad de una teoría general del contrato administrativo (Una perspectiva general desde el Derecho administrativo de los Estados Unidos)", *ED*, 28/10/89.

Bidart Campos, Germán J., "Los decretos de necesidad y urgencia", *JA*, 1997-II-969.

Bielsa, Rafael, "Régimen jurídico de las autorizaciones y aprobaciones como actos de derecho público. Función de la voluntad. (Breves nociones de índole dogmática)", *JA*, 1944-II-3.

Derecho Administrativo, t. II, 6ª ed., Buenos Aires, La Ley, 1964.

- "Instrumento público emanado de funcionario y órgano del Estado", *JA*, 1949-II-3.

II. BIBLIOGRAFÍA

- *Sobre lo contencioso administrativo*, 3ª ed., Buenos Aires, Castellví, 1964.
- “Los recursos judiciales y los actos de autoridad”, *LL*, 94-833.
- “Régimen jurídico de las autorizaciones y aprobaciones administrativas”, *Anuario del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral, 1944.
- Bocanegra Sierra, Raúl, *La teoría del acto administrativo*, Madrid, Iustel, 2005.
- Lecciones sobre el acto administrativo*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2004.
- Bodda, Pietro, *La dispensa amministrativa*, Turín, Libreria Scientifica G. Giappichelli, 1943.
- Bolea Foradada, Juan Antonio, “El retraso de la administración y el silencio administrativo”, *RAP*, nº 51, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1966.
- Bonpland, Viviana M. C., “Recurso judicial por sanciones disciplinarias impuestas al personal municipal”, *LL*, 1986-A-1017.
- Boquera Oliver, José María, “Criterio conceptual del derecho administrativo”, *RAP*, nº 42, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1963.
- *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 1993.
- “La impugnación e inaplicación contencioso-administrativa de los reglamentos”, *RAP*, nº 149, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1999.
- Borio, Fernando, “El principio general de ejecutoriedad del acto administrativo y sus fundamentos”, *ED*, 88-749.

Brewer Carías, Allan Randolph, "Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano", en *Perspectivas del Derecho Público de la segunda mitad del siglo XX*, t. V, homenaje a Enrique Sayagués-Laso, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Bullrich, Rodolfo, *Curso de Derecho Administrativo*, 2 vols, Buenos Aires, Biblioteca Jurídica Argentina, 1929.

Buteler, José A., "Nulidad e inexistencia", *LL*, 104-885.

C

Cabral, Julio, "El acto administrativo y sus elementos esenciales (ley 19.549)", *ED*, 42-847.

Canda, Fabián O., "El incumplimiento de los procedimientos esenciales previos al dictado del acto administrativo y la teoría de la subsanación", *EDA*, 2001/2002. "

- "La revocación por oportunidad del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, *RaP*, 2002.
- "La suspensión de oficio del acto administrativo", *RDA*, año 8, n° 21/23, Buenos Aires, Depalma, 1996.

Cano Campos, Tomas, "Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador", *RAP*, n° 156, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2001.

Canosa, Armando, "El procedimiento como elemento del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, *RaP*, 2002.

Caputi, María Claudia, "Las cláusulas accidentales del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, *RaP*, 2002.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Carbonell Porras, Eloísa, *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- Carello, Luís A., “¿Permiso de edificación o autorización para edificar? (Algunas consideraciones sobre su otorgamiento y revocatoria)”, *Zeus*, 32-D-31.
- Carrillo, Pedro, “Algunos casos de ejecutoriedad de los actos administrativos. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *LL*, 38-1121.
- “Ejecución del acto administrativo”, *LL*, 40-988.
 - “Ejecutoriedad del acto administrativo”, *LL*, 37-869.
- Carro Fernández-Valmayor, José L., - Gómez-Ferrer Morant, Rafael, “La potestad reglamentaria del gobierno y la Constitución”, *RAP*, nº 87, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1978.
- Cassagne, Juan Carlos (Director), *Derecho procesal administrativo, homenaje a Jesús González Pérez*, 2 Vols., Buenos Aires, Hammurabi, 2004.
- *El acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1974.
 - “El control jurisdiccional de la actividad reglamentaria y demás actos de alcance general”, *LL*, 2001-E-586.
 - “El dictado de una medida cautelar que suspende la revocación de un acto administrativo por razones de ilegitimidad”, *LL*, 2001-E-1226.
 - *Tratado de derecho procesal Administrativo*, 2 Vols., Buenos Aires, La Ley, 2007.
- Castejón y Martínez de Arizala, Federico, *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, Madrid, Inst. de Estudios de Administración Local, 1950.

- Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, 13e édition, Paris, Montchrestien, 2006.
- Chinchilla Marín, Carmen, *La desviación del Poder*, 2ª ed., Actualizada y ampliada, Madrid, Civitas, 2004.
- Chinot, R, *Le privilège d'exécution d'office de l'administration*, Paris, 1945.
- Chiti, Mario P., *Derecho Administrativo Europeo*, Madrid, Civitas, 2002.
- Cierco Seira, Cesar, "El ejercicio extemporáneo de la función consultiva", *RAP*, nº 158, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 2002.
- "Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de lo informes", *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 18, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2001.
- Colombo, Carlos J. - Kiper, Claudio M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y comentado*, 6 Vols., 2ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2006.
- Clavero Arévalo, Manuel Francisco, ¿Existen reglamentos autónomos en el derecho español?, *RAP*, nº 62, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1970.
- Comadira, Julio R., "Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo", *JA*, 1996-IV-750.
- *Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo. Otros estudios*, 2ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, 2003.
 - *El acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos*, Buenos Aires, La Ley, 2003.
 - *Elementos de Derecho Administrativo* (colección de análisis jurisprudencial), Federico Nilsen (Coordinador), Buenos Aires, La Ley, 2005.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Corvalán, Juan Gustavo, "Un nuevo enfoque sobre la discrecionalidad administrativa", *RaP*, año XXX, n° 351, Buenos Aires, RaP, 2007.
- Coviello, Pedro José Jorge, "La causa y el objeto del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002.

D

- D'Argenio, Inés A., "Revocabilidad de los actos administrativos. (En la ley de procedimiento administrativo de la Nación)", *JA*, doctrina 1974-319.
- De Estrada, Juan Ramón, "La revocación por ilegitimidad del acto administrativo irregular. El art. 17 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos", *LL*, 1976-D-820.
- de la Quadra-Salcedo, Tomás, "Acto Administrativo Comunitario", en *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2000.
- "La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos", *Documentación Administrativa*, n° 254-255, 1999, Madrid, INAP.
- De la Vallina Velarde, Juan, L., *La motivación del acto administrativo*, Madrid, Escuela de Administración Pública, 1967.
- De la Vega de Díaz Ricci, *El "solve et repete" y la potestad sancionatoria administrativa municipal (con particular referencia al ordenamiento jurídico de Tucumán)*, en www.aada.org.ar.
- De Valles, Arnaldo, *Elementi di Diritto Amministrativo*, Padova, CEDAM, 1956.
- Delgado Piqueras, Francisco, "Los Registros Administrativos informáticos y telemáticos", *Rev. Aragonesa de Ad-*

ministración Pública, nº 26, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2005.

- “Motivación irrazonable de las sentencias, suspensión cautelar e indemnización de los perjuicios causados por la ejecución del acto administrativo”, *RAP*, nº 152, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 2000.

Descalzi, José P., “La motivación del acto administrativo”, *LL*, 2004-C-1379.

Diana, Nicolás, “Algo más que vías de hecho administrativas”, *SJDA*, La Ley, 27/05/2005.

Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, t. II, Buenos Aires, Omeba, 1965; t. VI, Buenos Aires, Plus Ultra, 1972.

- *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1956; Buenos Aires, TEA, 1961.

Docobo, Jorge J., “Dos sanciones inaplicables: postergación en el ascenso y retrogradación de categoría del empleado público”, *JA*, doctrina 1972-641.

- “Potestad disciplinaria de la Administración Pública”, *JA*, doctrina 1970-243.

Doménech Pascual, Gabriel, “La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales”, *RAP*, nº 155, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 2001.

- “Responsabilidad patrimonial de la administración derivada de la anulación de un reglamento”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 22, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2003.

Dromi, Roberto, “Acción de lesividad”, *RAP*, nº 88, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1979.

II. BIBLIOGRAFÍA

- *Derecho Administrativo*, 11^a ed., Buenos Aires-Madrid-México, Ciudad Argentina-Hispania Libros, 2006.
- “Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución del acto administrativo”, *Rev. Mundo Jurídico*, n° 22, Mendoza, 1970.
- *El derecho público en la hipermodernidad*, Madrid – México, Hispania Libros – Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 2005.
- “El dictamen y la formación de la voluntad administrativa”, *RADA*, Año I, n° 2, Buenos Aires, noviembre 1971
- *El Poder Judicial*, 4^a ed., 3^a reimp., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.
- *Empresas públicas. De estatales a privadas*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.
- “La presunción de legitimidad”, en *Acto y Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.
- “La suspensión de la ejecución del acto administrativo ante la ley inconstitucional”, *JA*, 12-847.
- *Licitación pública*, 2^a ed., 1^a reimp., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.
- *Modernización del control público*, Madrid – México, Hispania Libros, 2005.
- “Revocación administrativa por razones de ilegitimidad: el caso del agente designado con edad que excede el límite reglamentario máximo”, *JA*, 1978-IV-238.
- “Revocación de actos administrativos nulos y anulables en la ley de procedimientos administrativos 19.549 y su modificatoria 21.686”, en *Procedimiento Administrativo*, Colegio de Abogados de La Plata y AADA, La Plata, 1981.
- “Potestad sancionadora del Estado”, *JA*, Serie Contemporánea, 1971-331.

ACTO ADMINISTRATIVO

- *Proceso Administrativo provincial*, Mendoza, Idearium, 1977.

Dromi, Roberto – Menem, Eduardo, *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994.

E

Ekmekdjian, Miguel Ángel, “De nuevo sobre el control judicial de los actos de poder”, *LL*, 1983-C-199.

- “La acción de amparo como instrumento de control de los actos de los poderes públicos”, *LL*, 1983-A-511.

Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I/2, 10ª ed., Madrid, Tecnos, 1994.

Escola, Héctor J., “La revocación del acto administrativo afectado de nulidad absoluta. (Algo más en torno del art. 17 de la ley nacional de procedimientos administrativos)”, *LL*, 1977-C-816.

Espinoza Molla, Martín R., “La potestad sancionatoria del Estado originada en el incumplimiento contractual. Una visión integradora”, *Lexis Nexis*, nº 0003/800178.

F

Fernández Montalvo, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Madrid, Diputació de Barcelona – Marcial Pons, 2000.

Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, “Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios”, *RAP*, nº 53, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1967.

Fernández Salmerón, Manuel y Valero Torrijos, Julián “La publicidad de la información administrativa en Internet: im-

II. BIBLIOGRAFÍA

plicaciones para el derecho a la protección de los datos personales”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 26, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2005.

Fiorini, Bartolomé Á., “La voluntad de los agentes en los actos administrativos”, *LL*, 154-1069.

- “Los actos administrativos generales y su impugnación en la ley 19.549”, *LL*, 149-908.
- *Manual de Derecho Administrativo*, 2 Vols., Buenos Aires, La Ley, 1968.
- *¿Qué es el contencioso?*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965.
- *Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969.

Foigel Borci, Amelia – de la Fuente, Ana I.- Girard, María – Vidal, María S. – Aust, Mercedes, “Autotutela del dominio público y sus consecuencias jurídicas”, *RaP*, año XXV, nº 300, Buenos Aires, RaP, Septiembre 2003.

Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

Fragola, Umberto, *Gli atti amministrativi*, Torino, Utet, 1952.

Franchini, Flaminio, *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrativi e i privati*, Milán, Giuffrè Editore, 1957.

G

Gallego Anabitarte, Alfredo, *Ley y reglamento en el Derecho público occidental*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.

Gallego Anabitarte, Alfredo – Menéndez Rexach, Ángel, *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

- Gallegos Fedriani, Pablo Oscar, “Control judicial de la Administración. Medidas cautelares”, en *Derecho Procesal Administrativo 1, homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 2004.
- Gallo de Pompone, Celia, “La voluntad en el acto administrativo”, en *Acto y Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.
- García de Enterría, Eduardo, “El principio de la interpretación mas favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos”, *RAP*, nº 42, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1963.
- “La Administración pública y la ley”, *REDA*, nº 108, Madrid, 2000.
 - *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*, Madrid, Civitas, 1984.
 - “Sobre el silencio administrativo y recurso contencioso”, *RAP*, nº 47, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1965.
- García de Enterría, Eduardo-Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 2 Vols., 1ª ed., Buenos Aires, Thomson Civitas – La Ley, 2006.
- García Luengo, Javier, “La declaración de nulidad en vía administrativa de disposiciones generales (A propósito de las STS de 22 de diciembre de 1999)”, *RAP*, nº 154, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2001.
- *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 2002.
- García, Cándido E., “Revocación y caducidad del acto administrativo”, *JA*, doctrina 1974-884.

II. BIBLIOGRAFÍA

- García-Álvarez, Gerardo, "Sanciones y reserva de Ley en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional", en *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 20, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Junio 2002.
- García-Trevijano Fos, José A., *Los actos administrativos*, 2ª ed., Actualizada, Madrid, Civitas, 1991.
- García-Trevijano Garnica, Ernesto, "¿Existe plazo para recurrir contra desestimaciones por silencio administrativo negativo?", *RAP*, nº 163, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2004.
- Garrido Falla, Fernando, "La evolución del concepto de policía administrativa", *RAP*, nº 11, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1953.
- "La llamada doctrina del silencio administrativo", *RAP*, nº 16, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1955.
 - "Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas", *RAP*, nº 28, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1959.
 - *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 11ª ed., Madrid, Tecnos, 1989; t. II, 10ª ed., Madrid, Tecnos, 1992.
- Garrido Falla, Fernando – Fernández Pastrana, José Mª, *Régimen jurídico y Procedimiento de las administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/92)*, Madrid, Civitas, 1993.
- Gasparini, Diógenes, *Poder regulamentar*, São Paulo, José Bushatsky Editor, 1978.
- Goldschmidt, James y Gergs, Andrés, *Deslinde entre los delitos administrativos y los criminales y aplicación de las normas generales del Derecho penal al delito administrativo*, Universidad Nacional de Córdoba, 1946.

- Gómez Díaz, Ana Belén, "Recursos contra vías de hecho: una regulación peligrosa y problemática", *RAP*, nº 151, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2000.
- Gómez Puente, Marcos, *La inactividad de la Administración*, 2ª ed., Navarra, Aranzadi, 2000.
- Gómez-Reino y Carnota, Enrique (director), *Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Xunta de Galicia – Editorial Montecorvo, 2001.
- González de Castaño, Belkis, *La actividad consultiva y la representación legal del Estado*, Chaco, Fiscalía de Estado de la Provincia de Chaco, s/f.
- González de Reca, Florencia, "Acerca del llamado derecho penal administrativo", *RADA*, nº 3, Buenos Aires, Junio 1972.
- González Navarro, Francisco, "La conversión del acto administrativo", en *Derecho Administrativo*, obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.
- González Pérez, Jesús, *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1998.
- "Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal", *RAP*, nº 47, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1965.
 - "La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa", *RAP*, nº 23, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1957.
 - *Las licencias de urbanismo*, Madrid, Abella, 1978.
- González Vergara, Ariel, *La concesión, acto administrativo creador de derechos*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1965.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Gordillo, Agustín, "Acto, reglamento y contrato administrativo", *RADA*, nº 3, año II, Buenos Aires, Junio 1972,
- *El acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1963.
 - "Teoría de las nulidades del acto administrativo", *ED*, 2-1091.
 - *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III, 9ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2007.
- Granero, Horacio, *Comentarios al decreto 2628/2002 (Reglamentación de la firma digital)*, en www.colegioqpba.org.ar/Noticias, acceso 15/04/2008.
- Grau, Armando E., "Resumen sobre la extinción de los actos administrativos", *JA*, 1961-I-40.
- "Suspensión del acto administrativo y medida de no innovar contra el Estado", *Rev. Jurídica*, t. III, Buenos Aires, 1965.
- Grecco, Carlos, M., *Impugnación de disposiciones reglamentarias*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1988.
- "Vías de Hecho Administrativas", *LL*, 1980 -C- 1207.
- Gusmán, Alfredo S., "La potestad punitiva de la Administración en el contrato de concesión de servicios públicos. Aportes para la construcción de un Derecho Constitucional sancionador", *Lexis Nexis*, nº 0003/011155.
- "El principio de legalidad y el acto administrativo discrecional", *ED*, 170-1185.

H

- Halperín, David Andrés – Gambier, Beltrán, *La notificación en el Procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989.
- Hecquard Theron, Maryvonne, *Essai sur la notion de réglementation*, Paris, LGDJ, 1977.

Heredia, Horacio – Lona, Ricardo, “Algo en torno a la noción de acto administrativo”, *LL*, 156-1364.

Heredia, Horacio, “Los elementos del acto administrativo”, *LL*, 1975-C-823.

Hernández González, Francisco L., “La evolución de la potestad reglamentarias en el constitucionalismo francés. Mitos y realidades”, *RAP*, nº 163, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2004.

- “La reserva de Ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *RAP*, nº 166, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2005.

Huergo Lora, Alejandro, “La motivación de los actos administrativos y la aportación de nuevos motivos en el proceso contencioso administrativo”, *RAP*, nº 145, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1998.

Hutchinson, Tomás, “Breves reflexiones acerca de la presunción de legitimidad del acto administrativo”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002.

- *Elementos de Derecho Administrativo* (colección de análisis jurisprudencial), Buenos Aires, La Ley, 2003.
- “La impugnación judicial de los reglamentos”, *RADA*, nº 9, Buenos Aires, 1976.
- *Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, 2 Vols., Buenos Aires, Astrea, 1985.

I

Ibáñez Parra, Oscar – Rincón Cárdenas, Erick, “El acto administrativo electrónico y las nuevas tecnologías de la infor-

II. BIBLIOGRAFÍA

- mación", *Revista Civilizar. Revista electrónica de difusión científica*, nº 7, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2007.
- Ildarraz, Benigno, "El proceso de lesividad", en *Tratado Procesal de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2007.
- Imaz, Esteban, "Acerca de las sanciones administrativas", *JA*, 1950-III-22.
- "Teoría del acto inexistente", *LL*, 89-893.
- Ivanega, Miriam M., "Actos administrativos de entes públicos no estatales", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002.
- "Control judicial de las sanciones disciplinarias", en *Tratado de derecho procesal administrativo*, t. II, Buenos Aires, La Ley, 2007.
 - "Los principios constitucionales en el acto administrativo", *RaP*, año XXVI, nº 309, Buenos Aires, RaP, 2004.

J

- Jèze, Gaston, *Les contrats administratifs*, Paris, Ed. Girard, 1927.
- *Principios generales de Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, Depalma, 1949.
- Jiménez de Asúa, Luís, "Las contravenciones o faltas", *LL*, 56-959.
- Jiménez Dorantes, Manuel, *Cooperación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003.
- Jiménez Plaza, Maria Isabel, "Las consecuencias de la extemporaneidad del dictamen del consejo de Estado en los procedimientos reglamentarios: ¿Una nueva irregularidad no invalidante? (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1999)", *RAP*, nº 154, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 2001.

K

Kaufman, Gustavo, "Constitucionalidad del avasallamiento consumado: el caso 'Peralta'", *ED*, 146-666.

L

La Rosa, Ricardo, "Sanciones administrativas", *JA*, 1950-II-148.

Landaburu, Laureano, "Acerca de las faltas o contravenciones", *LL*, 32-410.

Lanús Ocampo, María Cecilia, "Cuestiones de mérito, oportunidad y conveniencia. Las facultades regladas y discrecionales de la administración pública", *LL*, 22/08/2006.

Laporte, Lucía, *Concurrencia de sanciones administrativas y penales a la luz del principio non bis in idem*, en www.ElDial.com.

Lavilla Rubira, Juan J. *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos*, Madrid, Civitas, 1991.

Lazzaroni, Luís J., "Esencia del acto administrativo", *ED*, 84-262.

Lefebure, Marcus, *Le pouvoir d'action unilatérale de l'administration en droit anglais et français*, Paris, LGDJ, 1961.

Levene (h.), Ricardo, "Delitos y contravenciones", *RDP*, n° 3-4, año IX, Buenos Aires, 1951

Linares, Juan F., "Competencia administrativa y prohibiciones implícitas", *RADA*, n° 8, Buenos Aires, 1975.

- "Demandas contra la Nación y los decretos del Poder Ejecutivo", *LL*, 138-997.
- "Efectos suspensivos de los recursos ante la Administración", *LL*, 85-906.
- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1975.

II. BIBLIOGRAFÍA

- “Garantía de defensa ante órganos administrativos y la Corte Suprema”, *LL*, 87-875.
 - “La definición de acto administrativo”, *LL*, 1981-A-896.
 - “La garantía de defensa ante la Administración”, *LL*, 142-1137.
 - “La resolución definitiva que causa estado en el Código contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, *LL*, 39-990.
- Linares, Mario, *El contrato estatal. Teoría general del contrato estatal. Análisis del T.U.O. de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento*, Lima, Editora Jurídica Grijley, 2002.
- Linde Paniagua, Enrique, “La ley de procedimiento administrativo de la República Federal Alemana”, *RAP*, nº 83, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1977.
- *Procedimientos, actos y recursos administrativos: cuestiones prácticas*, 2ª ed. actualizada, Madrid, Colex, 2007.
- Lisa, Federico José, “Acto Administrativo y Reglamento en la Provincia de Santa Fe”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002.
- Livet, Pierre, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, París, LGDJ, 1974.
- Loñ, Félix R., “¿Supralegalidad de los decretos de necesidad y urgencia?”, *JA*, 18/03/1998.
- López Menudo, Francisco, “Los principios del procedimiento administrativo”, *RAP*, nº 129, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1992.
- Lorenzo, Susana, *Sanciones administrativas*, Montevideo, Julio César Faira Editor, 1996.

- Lucifredi, Roberto, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milano, Giuffré Editore, 1963.
- Lugones, Narciso J. - Garay, Alberto F. - Dugo, Sergio O. - Corcuera, Santiago H., *Leyes de emergencia. Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, LL, 1992.
- Luqui, Juan C., "A propósito de los 'dictámenes' de la Procuración del Tesoro de la Nación", *JA*, doctrina, 1974-752.
- Luqui, Roberto Enrique, *Revisión judicial de la actividad administrativa, Juicios Contencioso Administrativos*, 2 Vols., Buenos Aires, Astrea, 2005.
- Lyall, Douglas H., "La motivación como elemento esencial del acto administrativo", *LL*, 1998-B- 512.

M

- Mairal, Hector A., *Control judicial de la administración pública*, 2 Vols., Buenos Aires, Depalma, 1984.
- "La determinación en la fijación de tarifas en la concesión de servicios públicos", *RADA*, nº 2, Buenos Aires, 1971.
 - "Los vicios del acto administrativo y su recepción por la jurisprudencia", *LL*, 1989-C-1014.
- Martín Benítez, Maria Isabel, "Administración Publica y nuevas tecnologías: hacia la Administración Electrónica", *Rev. Iberoamericana de Administración Publica*, nº 10, Madrid, INAP, Enero/Junio 2003.
- Martín Mateo, Ramón, "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total", *RAP*, nº 134, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1994.
- "Silencio positivo y actividad autorizante", *RAP*, nº 48, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1965.

II. BIBLIOGRAFÍA

Martín Retortillo, Lorenzo, "Actos administrativos generales y reglamentos", *RAP*, n° 40, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1963.

Marienhoff, Miguel S., "Actividad interorgánica. Relaciones interadministrativas", *JA*, 1962-III-78.

- "El acto administrativo 'bilateral' y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Lo atinente al contrato y al cuasi-contrato administrativo", comentario al fallo "Metalme-cánica S.A., c. Gobierno Nacional", *Rev. Derecho Co-mercial y de las Obligaciones*, año II, n° 61, Febrero 1978.
- "El exceso de punición como vicio del acto administrativo, *LL*, 1989-E-969.
- ¿Los efectos de un acto administrativo se suspenden al deducir contra dicho acto un recurso de apelación ante la autoridad judicial?, *Rev. Derecho del Trabajo*, 1967.
- "Revocación del acto administrativo por razones de oportu-nidad, mérito o conveniencia", *LL*, 1980-B-817.
- "Temas de derecho administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema", *LL*, 1984-A-757.
- *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 5ª ed., reimp., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000; t. II, 4ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993; t. III-A, 4ª ed., reimp., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.

Mata, Ismael, "La competencia como requisito esencial del acto administrativo (desde la visión sistémica y económica)", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002.

Meehan, José H., "Revocación de los actos administrativos", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XXXII, n° 1-3, Córdoba, 1969.

- Méndez, Mariana y Peralta Mariscal, Leopoldo L., “La presunción de legitimidad del acto administrativo y la verificación de créditos en el proceso concursal”, *ED*, 187-1551.
- Meilán Gil, José Luis, *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, Escuela de Administración Pública, 1967.
- Merkel, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1975.
- Mertehikian, Eduardo, Estudios sobre contratación pública, Editorial ciencias de la Administración, 1996.
- *La responsabilidad pública. Análisis de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, 2001.
 - “Permiso de uso de bienes de dominio público. Lo atinente a la discrecionalidad de su otorgamiento, renovación y/o revocación”, *LL*, 1998-D-665
- Meseguer Yebra, Joaquin, *El principio “non bis in idem” en el procedimiento administrativo sancionador*, Barcelona, Editorial Bosch, 2000.
- “La delegación de firma como técnica de modulación competencial interorgánica: régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos”, *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 25, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Diciembre 2004.
 - *Las irregularidades no invalidantes de los actos administrativos*, Barcelona, Editorial Bosch, 2001.
- Mir Puigpelat, Oriol, *Globalización. Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2004.
- Miri Ferrari de Heras, Susana Elena, “La motivación en los actos administrativos discrecionales”, *JA*, 1985-I-607.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Moncada, Lorenzo A., "La significación técnica y jurídica de la policía administrativa", *RAP*, nº 28, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1959.
- Mónico Saravia, Abel S., "La revocación administrativa", en *Acto administrativo*, Tucumán, UNSTA, 1982.
- Montezanti, Néstor Luis, "Medidad cautelares en el proceso administrativo", en *Derecho Procesal Administrativo 1, homenaje a Jesús González Pérez*, Ciudad de Buenos Aires, Hammurabi, 2004.
- Monti, Laura, "Acto institucional", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002.
- Montoro Puerto, Miguel, *La infracción administrativa. Características, manifestaciones y sanción*, Barcelona, Ediciones Nauta, 1965.
- Morell Ocaña, Luís, *Curso de Derecho Administrativo*, 2 Vols., 5ª ed., Madrid, Servicios de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, 2002.
- Morillo- Velarde Pérez, José Ignacio, "El silencio administrativo tras la reforma de 1999. Un cambio inadvertido y unas posibilidades inéditas", *RAP*, nº 159, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2002.
- Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004.
- "Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el derecho español", *RAP*, nº 77, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1975.

N

- Nerva, "Vicios del consentimiento y de la voluntad en la formación del acto administrativo: nulidad absoluta del acto", *LL*, 94-239.

Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2005.

- “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, *RAP*, nº 37, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1962.
- “Prólogo al libro de Margarita Beladiez, Validez y eficacia de los actos administrativos”, en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

Núñez Lozano, Mª del Carmen, “El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria urgente necesidad”, *RAP*, nº 162, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2003.

Núñez Ruiz, Manuel J., *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, 2ª ed., Madrid, Montecorvo, 1994.

Núñez, Ricardo C., “La diferencia entre delitos y contravenciones y su importancia constitucional”, *Jurisprudencia de Mendoza*, t. XXIV, 1956.

O

Olguín Juarez, Hugo A., *Extinción de los actos administrativos. Revocación, invalidación y decaimiento*, Santiago de Chile, Edición Jurídica de Chile, 1961.

Orgaz, Alfredo, *Hechos y actos o negocios jurídicos*, Buenos Aires, Zavalía, 1963.

Ortiz, Eduardo, *Los privilegios de la Administración pública*, San José, Costa Rica, 1973.

- “Materia y Objeto del contencioso-administrativo”, *Rev. de Ciencias Jurídicas*, nº 5, San José de Costa Rica, 1965.

II. BIBLIOGRAFÍA

Osorio Acosta, Ezequiel, *La suspensión jurisdiccional del acto administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

P

Pantoja Bauzá, Rolando E., *Concepto de acto administrativo*, Santiago de Chile, Edición Jurídica de Chile, 1960.

Paparella, Francisco, *Appunti sulla revoca degli atti amministrativi*, Bari, Cacucci Editore, 1980.

Parada, Ramón, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común* (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Madrid, Marcial Pons, 1993.

Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho Administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003.

- *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

- “Notas para la construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *RAP*, nº 174, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2007.

Parejo Alfonso, Luciano – de la Quadra-Salcedo, Tomás – Moreno Molina, Ángel Manuel – Estella de Noriega, Antonio, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2000.

Perrone Capano, Renato, *La retroattività degli atti amministrativi*, 2ª ed., Napoli, Eugenio Jovene, 1963.

Picasso, Sebastián, “Sobre los denominados ‘daños punitivos’”, *LL*, 2007-F-1154.

Pitschas, Rainer, “El Derecho Administrativo de la Información. La regulación de la autodeterminación informativa y el gobierno electrónico”, en *Innovación y reforma en el*

Derecho Administrativo, Sevilla, Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006.

Ponce Solé, Juli, "La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones", *RAP*, nº 162, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 2003.

Py, Pierre, *Le role de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux*, Paris, LGDJ, 1976.

Q

Quintero Olivares, Gonzalo, "La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del derecho penal", *RAP*, nº 126, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1991.

R

Rebollo Puig, Manuel, "Juricidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno", *RAP*, nº 125, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1991.

Reimundin, Ricardo, "La suspensión del acto administrativo como medida de no innovar", *JA*, 1967-V-280.

Rainaud, Jean Marie, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, 1966.

Ramírez Candia, Manuel Dejesús, *Derecho Administrativo*, Asunción, Litocolor, 2004.

Regodesebes, José Rafael, "Un fallo ejemplar frente a la actividad irrazonable del Poder Público, *LL*, 1983-C-58.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Reiriz, María Graciela, "La responsabilidad por acto y hecho de la Administración Pública", en *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- Rivalta, María, *La motivazione degli atti amministrativi*, Milano, Giuffrè Editore, 1960.
- Rivero Ysern, Enrique, "Las relaciones interadministrativas", *RAP*, nº 80, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1976 .
- Roca, Santiago, "El acto administrativo digital en el marco del nuevo procedimiento administrativo", en *Doctrina Pública Federal*, nº 1, Buenos Aires, RaP, 2003.
- Rocha Pereyra, Gerónimo, "Sobre el derecho administrativo sancionador (Las sanciones administrativas en sentido estricto)", *Lexis Nexis*, nº 0027/000121.
- Rodríguez-Arana, Jaime, "Caducidad de las licencias administrativas", *RDA*, año 5, nº 12-13, Buenos Aires, Depalma, Enero/Agosto 1993.
- Rojas Pellerano, Héctor F., "Diferencia entre delitos y contravenciones", *JA*, 1967-IV-70.
- Romero, César Enrique, "Garantías jurídicas especiales contra el poder", *LL*, 87-782.
- Romero, José Luís, "La buena fe del administrado ante la anulación de oficio del acto administrativo"; *EDA*, 2003-50.
- Rubio de Casas, María G., "Potestad sancionadora de la Administración y garantías del administrado", *RAP*, nº 104, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Mayo/Agosto 1984.

S

- Sainz Moreno, Fernando, "Defensa frente a la vía de hecho: recurso contencioso-administrativo, acción interdictal y

- amparo", *RAP*, nº 123, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1990.
- Salas Hernández, Javier, "De nuevo sobre los reglamentos autónomos en el derecho español", *RAP*, nº 84, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Septiembre/Diciembre 1977.
- Salomoni, Jorge Luís, "La ejecutoriedad del acto administrativo", en *Acto Administrativo y Reglamento*, Buenos Aires, RaP, 2002.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, 2 Vols., 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2002.
- Sarriá, Félix, "Suspensión del acto administrativo", Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, año III, nº 3, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- *Teoría del recurso contencioso-administrativo*, 2ª ed., Córdoba, 1940.
- Sayagués-Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2 Vols., Montevideo, Martín Bianchi Altuna, 1959.
- Schmidt-Assmann, Eberhard, "Cuestiones Fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo", en *Innovación y reforma del Derecho administrativo*, Sevilla, Sevilla, Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006.
- *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Madrid, INAP, Marcial Pons, 2003.
- Sebastián Lorente, Jesús J., "El régimen jurídico de los actos y procedimientos administrativos en materia tributaria", *Rev. Aragonesa de Administración Pública*, nº 25, Zaragoza, Gobierno de Aragón, Diciembre 2004.

II. BIBLIOGRAFÍA

- Serrano Guirado, Enrique, "El recurso contencioso administrativo y el requisito de que la resolución cause estado", *RAP*, nº 10, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril 1953.
- Sesín, Domingo Juan, *Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, Buenos Aires, Depalma, 1994.
- Snopek, Guillermo, *Medidas cautelares contra la Administración Pública*, Librería Editora Platense, 1995.
- Soto Kloss, Eduardo, "La noción de acto administrativo en el derecho chileno (Una perspectiva sustancial)", en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.
- Spota, Alberto G., "Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos. Aplicación del Código Civil", *JA*, 75-918.
- Stassinopoulus, Michel, *El acto administrativo*, Bogotá, Jesca, 1981.
- Suay Rincón, José, "Los principios inspiradores del Derecho sancionador comunitario", en *Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Xunta de Galicia – Editorial Montecorvo, 2001.
- *Sanciones Administrativas*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.

T

- Tawil, Guido S. – Monti, Laura M., *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998.
- Treves, Giuseppino, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Padua, 1936.
- Tristán Bosch, Jorge, "La extinción de los actos administrativos en la jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional

de Justicia", *Rev. Argentina de Estudios Políticos*, Buenos Aires, Marzo 1946.

U

Ulla, Decio C., "Concepto y caracteres del acto administrativo", en *Acto Administrativo*, Tucumán, UNSTA, 1982.

Urzúa Ramírez, Carlos F., *Requisitos del acto administrativo*, Santiago de Chile, Edición Jurídica de Chile, 1971.

V

Vanossi, Jorge R., "El amparo como instrumento de control de la Administración pública", *LL*, 1984-D-360.

– "Los reglamentos de necesidad y urgencia", *JA*, 1987-IV-885.

Vedel, Georges – Devolvé, Pierre, *Droit Administratif*, 12ª edición actualizada, París, Presses Universitaires de France, 1992.

Velasco Caballero, Francisco, "Notificaciones administrativas: presunciones y ficciones", *Rev. Justicia Administrativa*, nº 16, Valladolid, Lex Nova, Julio 2002.

Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, 4ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 1975.

Vignocchi, Gustavo, *La natura giuridica dell'autorizzazioni amministrative*, Padua, CEDAM, 1944.

Z

Zanobini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Ed. Arayú, 1954.

Zegarra Valdivia, Diego, "La motivación del acto administrativo en la ley 27.444, Nueva Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú", *Rev. Iberoamericana de Ad-*

II. BIBLIOGRAFÍA

ministración Publica, nº 10, Madrid, INAP, Enero/Junio 2003.

Zelaya, Simón F., "Formas del acto administrativo", en *Acto y Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.

III. SIGLAS Y ABREVIATURAS

AADA	Asociación Argentina de Derecho Administrativo
B.O.	Boletín Oficial
CámApel	Cámara de Apelaciones
CámContAdm	Cámara en lo Contencioso Administrativo
CámFed	Cámara Federal
CámFedCap	Cámara Federal de la Capital
CApelContAdmTrib	Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo Tributario
CC	Código Civil
CCivApel	Cámara Civil de Apelaciones
CdeC	Código de Comercio
CE	Constitución Española
CFApel	Cámara Federal de Apelaciones
CivComMinPazTrib	Civil-Comercial-Minas-de Paz-Tributario
CivComMin	Civil-Comercial-Minería
CJ	Corte de Justicia
CNCiv	Cámara Nacional Civil

ACTO ADMINISTRATIVO

CN	Constitución Nacional
CNCrimCorr	Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional
CNCom	Cámara Nacional Comercial
CNEspCivCom	Cámara Nacional Especial Civil y Comercial
CNFCivCom	Cámara Nacional Federal Civil y Comercial
CNFContAdm	Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal
CNFed	Cámara Nacional Federal
ContAdm	Contencioso Administrativo
CPA	Código de Procedimiento Administrativo
CPCA	Código Procesal Contencioso Administrativo
CPCCN	Código Procesal Civil y Comercial de la Nación
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
DJ	Revista Doctrina Judicial (Buenos Aires)
ED	El Derecho (Buenos Aires)
EDA	Serie Especial de Derecho Administrativo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (España)
JA	Jurisprudencia Argentina
Juzg. 1ª instancia	Juzgado de Primera Instancia
JuzgFed	Juzgado Federal
LGAP	Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (Ley nº 6227)

III. SIGLAS

LL	La Ley
LNPA	Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (Ley nº 19.549)
LOCE	Ley Orgánica del Consejo de Estado, Ley Orgánica 3/1980 (España)
LOP	Ley de Obras Públicas (Ley nº 13.064)
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo
PTN	Procuración del Tesoro de la Nación
RADA	Revista Argentina de Derecho Administrativo
RaP	Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública (España)
RCAN	Régimen de Contratación de la Administración Nacional (Dec. 1023/01)
RCEN	Reglamento de Contrataciones del Estado Nacional (Dec. 436/00)
RDA	Revista de Derecho Administrativo
RDP	Revista de Derecho Público
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
RJAPyPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 (España)
RLNPA	Reglamento de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (dec.-ley nº 1759/72)
SC	Suprema Corte
SCJ	Suprema Corte de Justicia

ACTO ADMINISTRATIVO

SJDA	Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo
STC	Sentencia Tribunal Constitucional (España)
STS	Sentencia del Tribunal Supremo (España)
ST	Supremo Tribunal
STJ	Supremo Tribunal de Justicia
TribFiscalNación	Tribunal Fiscal de la Nación
TSJ	Tribunal Superior de Justicia