

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL (PARTE GENERAL)

PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO

UBA -Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |
Octubre 2022 | Año 6 N° 8 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |
pp. 110-155

Índice:

- I. Introducción.
- II. Precisiones conceptuales.
- III. Causa, modo y efecto de la extinción del acto administrativo.
- IV. La relevancia del evento causal como factor determinante del modo extintivo.
- V. Clasificación de los modos de extinción, según la doctrina.
- VI. Elementos para la sistematización de los modos de extinción del acto administrativo en el derecho administrativo del Estado constitucional contemporáneo:
 1. Modos no formales de extinción del acto administrativo
 - 1.1. Agotamiento del objeto. 1.2. Vencimiento del plazo y cumplimiento de la condición resolutoria. 1.3. La extinción del acto podrá operar por imposibilidad sobrevenida. 1.4. Renuncia y rechazo.
 2. Modos formales de extinción del acto administrativo.
 - 2.1.- Extinción originada en la inobservancia del principio de juridicidad (ilegitimidad). 2.1.1. Extinción fundada en antijuridicidad estructural genética u originaria. (i) vicios puramente administrativos. (ii) vicios constitucionales (ii') infracción estructural formal directa



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

a la Constitución; (ii'') infracción estructural material directa de la Constitución convencionalizada; (ii''') infracción estructural formal y material directa de la Constitución convencionalizada. 2.1.2.- Extinción originada en una antijuridicidad estructural sobrevenida. 2.1.3.- Extinción originada en una antijuridicidad funcional; 2.2 Extinción del acto administrativo originada en la necesidad ajustar la satisfacción del interés público de acuerdo a las nuevas circunstancias de hecho; 2.3.- Extinción originada en la decisión privada lícita.

3.- Evaluación

VII.- Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones del principio de juridicidad a partir de la reforma constitucional de 1994 impactan directamente sobre el régimen legal vigente del acto administrativo.

En puridad, la Constitución convencionalizada¹, juntamente con la doctrina jurisprudencial labrada en torno a ella, han puesto en *crisis* la estructura material y formal del acto administrativo, como también su funcionalidad.

En ese marco, la tarea de hacer compatible la teoría del acto administrativo (que no es sino la concretización singularizada del principio de juridicidad) con los principios basilares del Estado constitucional contemporáneo requiere, como paso previo, identificar cuáles son los desajustes y las contradicciones de aquella con éstos.

Para cumplir ese cometido es necesario examinar cada una de las parcelas en que se fragmenta metodológicamente el estudio del instituto y recién, desde allí, proponer una construcción sistemática que resulte congruente con la Constitución convencionalizada.

En trabajos anteriores² pusimos de relieve que la dogmática del

1 El sintagma Constitución convencionalizada lo introduce y desarrolla el Prof. Néstor P. Sagüés en “De la Constitución Nacional a la Constitución “convencionalizada””, JA de 9-10-2013, p. 53 y ss.

2 Sammartino, Patricio M. E., Amparo y Administración en el Estado constitucional social de derecho, T° I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012; “Precisiones sobre la invalidez del acto administrativo en el Estado constitucional de derecho”, en El Derecho (administrativo) de 21-5-2014, entre

acto y del procedimiento administrativo en el Estado constitucional vigente en la república a partir de 1994 se afianza, de manera predominante, en dos grandes pilares: el principio de juridicidad, atravesado en sus diversos hontanares por el deber jurídico fundamental de todas las autoridades públicas de respetar y garantizar la dignidad de la persona humana y los derechos fundamentales que le son inherentes, y la división de los poderes del Estado, como garantía de libertad, en un marco de colaboración intraestatal como garantía de bien común.

En esta ocasión focalizaremos la atención en el segmento que concierne a la extinción del acto administrativo. Nos concentraremos, únicamente, en su parte general y en la proyección que ejercen sobre ésta los dos ejes aludidos en el párrafo precedente.

Extramuros de las cuestiones semánticas, lo concreto es que en el derecho administrativo argentino actual la extinción del acto administrativo plantea cuestiones que van más allá de lo conceptual.

La primera dificultad radica en discernir cuáles son, concretamente, las causas y los modos de extinción del acto administrativo.

Al respecto, las leyes de procedimientos, nacional (LNPA) y local (LPA CABA), resultan incompletas. Basta comparar ambos ordenamientos con algunos cuerpos normativos provinciales análogos para comprobar que los modos de extinción del acto no se limitan a los previstos en los artículos 17, 18 y 21 de la LNPA y de la LPA CABA.

De otro lado, asumido que existen modos tipificados y no tipificados de extinción, sobreviene un problema no menor: la diferente naturaleza de sus especies. En efecto: los modos de extinción del acto administrativo son múltiples y heterogéneos. También son diversas las causas y los regímenes jurídicos aplicables a cada uno de esos modos.

La disimilitud de modos, causas y efectos de la extinción del acto conspira contra la construcción de un sistema general de extinción. Aun así, se pueden vislumbrar puntos comunes que permiten vertebrar ideas rectoras generales.

Desde lo sustancial, uno de los problemas más serios que afrontan las leyes nacional y local reside en la posición prescindente que exhiben ambos cuerpos normativos con respecto a la naturaleza de los bienes jurídicos afectados por el acto extintivo.

Esta aparente neutralidad e indiferencia legislativa no discierne las situaciones que atañen, directamente, a derechos fundamentales,

otros.

ora disponibles, ora indisponibles. Ese esquema general de ordenación uniforme merece ser revisado desde el vértice de la Constitución Nacional, convencionalizada en 1994, y, naturalmente, desde sus *principios preestatales* inspiradores.

II. PRECISIONES CONCEPTUALES

Desde el punto de vista conceptual el sintagma extinción del acto administrativo es polisémico.

Un sector de la doctrina científica anuda ese significante con el retiro del acto del campo o mundo jurídico³. Otros lo asocian con la eliminación o supresión de sus efectos jurídicos⁴, con la cesación definitiva de sus efectos jurídicos y del acto⁵ o, directamente, con la extinción de su eficacia⁶.

Existen posiciones doctrinales que distinguen el retiro del acto administrativo de su eliminación.

En tal sentido se afirma que mientras en el primero (retiro) la modalidad extintiva se refiere a razones de legalidad, la segunda (eliminación) se la reserva para cuestiones de oportunidad⁷.

3 Fiorini, Bartolomé, *Derecho Administrativo*, T I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, segunda edición actualizada, reimpresión, 1995, p. 547; Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, cuarta edición actualizada, 2011, p. 445. El autor citado en último término agrega que el retiro opera “por circunstancias no consideradas ni advertidas al momento de su emisión”.

El art. 103 de la Ley de Procedimientos de la Provincia de Córdoba utiliza la locución retiro para referirse a la extinción del acto administrativo antes de que hubiese adquirido eficacia. Reza la norma: “La autoridad administrativa podrá, antes de la publicación o notificación del acto, disponer su retiro, sin responsabilidad alguna para la Administración”.

4 Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*, ed. La Ley, Buenos Aires, 2012, pp. 394/395.

Al respecto el Prof. Cassagne puntualiza que la extinción comprende a aquellas situaciones en que el acto cesa de operar sus efectos por causas normales o anormales sin que se requiera el dictado de un acto específico.

5 Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T° 3, 9° edición, 2007, p.XIII-1.

6 Santamaría Pastor, Juan A., *Principios de derecho administrativo general*, T. II, segunda edición, Madrid, 2009, p.154.

7 Parada, Ramón, *Derecho Administrativo*, T I, Parte General, Décima

Otros autores, en cambio, emplean indistintamente la locución eliminación para referirse tanto a la anulación (extinción del acto por razones de ilegalidad) como a la extinción por razones de oportunidad⁸ (revocación), o retirada del acto, cuando la extinción acaece por anulación o por ir en contra de los intereses públicos⁹.

Algunas posiciones doctrinales destacan diferencias entre extinción y cesación de los efectos del acto¹⁰.

Así, según Marienhoff, la extinción se produce por causas no queridas ab initio. Ella no es sino una consecuencia de hechos o circunstancias surgidos con posterioridad. La cesación de efectos, para el autor citado, ocurre de acuerdo con lo previsto de antemano¹¹. Para Gordillo, en cambio, extinción significa cesación definitiva de efectos y del acto. Afirma al respecto que no pueden imaginarse actos administrativos que subsistan sin producir efectos jurídicos toda vez que la calidad tipificante de aquéllos es precisamente producir efectos jurídicos.¹²

La noción de extinción del acto administrativo, en mi opinión, reconduce a la idea de *clausura del ciclo jurídico vital* del acto administrativo. La declaración *deja de ser* acto administrativo; *perece* en tanto tal.

La expresión retiro reconduce a la idea de separación o apartamiento del acto del mundo jurídico. De consiguiente, esa locución resulta apropiada para supuestos de extinción del acto mediante revocación, ya sea por razones de ilegitimidad o de interés público. Ahora, identificar la extinción del acto con la supresión o cesación de sus efectos jurídicos acarrea una innecesaria confusión entre el modo extintivo y su secuela jurídica inseparable.

edición, Marcial Pons, 1998, p. 219.

8 Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, T I/i 8va edición, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 254/255.

9 García Trevijano Fos, José Antonio, *Los actos administrativos*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1986, p.440

10 Marienhoff (*op. cit.*, p. 446) afirma que la cesación de los efectos del acto opera por expiración de término establecido y por cumplimiento del objeto. La extinción del acto se produce por caducidad, revocación, anulación, renuncia, rescisión.

11 *Ibidem*.

12 Gordillo, *op.cit.*, p.XIII-1

III. CAUSA, MODO Y EFECTO DE LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Puntualizamos en el párrafo anterior que la extinción del acto remite a la idea de perecimiento o clausura del ciclo jurídico vital del acto administrativo.

Aunque resulte obvio, caber señalar que la extinción del acto administrativo asume como condición necesaria¹³,o presupuesto, la existencia cierta, real e indubitada, de un acto administrativo, en sentido técnico. En ese orden consideramos que en el Estado constitucional vigente en la república el acto administrativo se configura cuando un ente u órgano estatal (integrado por quién, directa o indirectamente, está dotado de legitimación democrática) en ejercicio de función administrativa, emite una declaración que, una vez notificada, produce efectos directos, concretos y singulares sobre terceros.

Quedan comprendidos en esa noción tanto los actos unilaterales individuales (escritos, aunque excepcionalmente podrán ser verbales o emitidos a través de otros medios) como también los bilaterales, en su formación y/o en sus efectos. También están incluidos los denominados actos implícitos (mas no los actos tácitos puesto que en la medida que no exista un expreso reconocimiento legal¹⁴, tales “actos” no dejan de ser meras actuaciones materiales que de manera alguna alcanzan a configurar una declaración). Sin embargo, no encuadran en el régimen jurídico del instituto bajo estudio el acto meramente preparatorio (art. 80, RPA), el hecho administrativo, las vías de hecho administrativas (art. 9, LNPA) como tampoco los supuestos jurisprudenciales en que la ausencia de una forma visceral, consustancial al nacimiento de la declaración, determina la inexistencia de acto (bilateral¹⁵). En ninguno de estos supuestos estamos en presen-

13 Una condición necesaria para que se produzca un determinado acontecimiento determinado es una circunstancia en cuya ausencia aquél no puede producirse.

14 La Ley de Procedimientos Administrativos de la provincia de La Pampa, en su artículo 34, considera expresamente acto administrativo el hecho o acción material que traduzca indubitable e inequívocamente la voluntad de la Administración Pública.

15 Así, CSJN “LixKlett SAIC v. Biblioteca Nacional — Sec. de Cultura de la Nación”, cons. 9° y sus citas, del 31/07/2012; “Sciammarella, Romeo c/ EN – Ministerio de Educación s/ proceso de conocimiento del 4-8-2009, cons. 5°; Fallos 323:1515 (“Más Consultores Empresas Sociedad Anónima c/

cia de un acto administrativo. Las disposiciones reglamentarias tampoco están en el régimen de extinción de los actos administrativos. En tanto actos abstractos, generales o singulares, de carácter ordinamental y vocación de permanencia, están sometidos al régimen de derogación previsto en el art. 83 del RPA y concordantes, aunque, en algunos supuestos, la derogación podrá obedecer a razones de ilegitimidad (anulación). En sede judicial, según la naturaleza del defecto, aquéllos podrán ser declarados inválidos y expulsados del mundo jurídico ora por vía de la nulidad (si se constata un vicio puramente administrativo) o mediante la declaración de inconstitucionalidad, si se verificara una incompatibilidad estructural directa de la disposición reglamentaria con la Constitución convencionalizada.

2. La extinción del acto presenta múltiples causas y modos.

Algunos modos de extinción están tipificados expresamente en las leyes de procedimientos¹⁶¹⁷. Otros, en cambio, emanan implícita-

Santiago del Estero, Provincia de s/ cobro de pesos”, del 16-2000, cons. 7); 323:3924 (“Ingeniería Omega c/ M.C.B.A”, cons. 8, del 5-12-2000); 326:1280 (“Magnarelli”, cons. 5°) entre otros.

16 La LNPA contempla la revocación por razones de ilegitimidad (anulación); la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia fundada en razones de interés público y la caducidad (artículos 17, 18 y 21, LNPA).

En relación con los contratos administrativos, que no son sino una especie de acto administrativo bilateral, la ley 27328, reguladora de los contratos de participación público privada, enumera como causales no taxativas de extinción al cumplimiento del objeto, el vencimiento del plazo, mutuo acuerdo, culpa de alguna de las partes, razones de interés público y las razones de ilegitimidad (conf. art. 9, inciso p).

17 El Art. 89 de la Ley de Procedimientos de Mendoza establece facultad a la autoridad en ejercicio de funciones administrativas a disponer la extinción del acto por: revocación por ilegitimidad; revocación por oportunidad y caducidad. En un sentido similar el art. 85 de la Ley de Procedimientos Administrativos de Salta contempla como modos de extinción del acto por parte de la autoridad que ejerce funciones administrativas a la revocación, tanto por ilegitimidad como por oportunidad y a la caducidad.

De manera más amplia, el art. 78 de la ley de Procedimientos Administrativos del Neuquén (Ley 1284) explícitamente reconoce como causales de extinción del acto administrativo al cumplimiento del objeto; imposibilidad de hecho sobreviniente; expiración del plazo; acaecimiento de una condición resolutoria; renuncia; rechazo; revocación; caducidad y la declaración judicial de inexistencia o nulidad.

mente de la regulación del acto (v.gr., art. 7° inc. c; art. 16, LNPA y LPA CABA).

La génesis, origen o *causa* del perecimiento del acto administrativo es el evento antecedente (formal, o no formal como, v.gr., el acaecimiento de un hecho, natural o humano, que torna imposible el objeto del acto; que puede ser previsible -como v.gr. el cumplimiento del plazo fijado en una cláusula accidental- o no previsible -v.gr. imposibilidad o ilegitimidad sobrevinida-) dotado aptitud jurídica suficiente para generar su extinción.

Naturalmente entre el evento o suceso antecedente y el modo debe existir una *relación de conectividad* de manera tal que el primero opere como causa extintiva idónea del segundo. Así, vgr., la modificación de un régimen jurídico que no guarde relación directa con el objeto del acto no puede ser invocado como causa idónea de un acto extintivo fundado en el cambio de derecho objetivo.

Ciertamente el evento antecedente predetermina el modo de extinción y este, a la vez, condiciona el régimen jurídico aplicable y el alcance de sus efectos.

Las causas de la extinción del acto no siempre están expresamente tipificadas en la norma. Tal es lo que ocurre, en el orden nacional, con el agotamiento del objeto del acto o con la imposibilidad sobrevinida de cumplimiento. En estos supuestos la causa de la extinción se extrae, de manera implícita, del art. 7, inciso c), de la LNPA y

Por cierto, *causa* y *modo* de la extinción se distinguen de sus *efectos* o consecuencias.

En ese orden, la consecuencia jurídica *natural* o *necesaria* de la extinción del acto administrativo es que *la declaración deja de ser acto administrativo*, es decir, clausura su ciclo jurídico vital.

A la vez, la consecuencia *implícita*, inescindible a todo modo de extinción, no es otra que la *cesación definitiva de sus efectos jurídicos y prácticos* (ineficacia). Según el modo extintivo, los efectos se podrán proyectar hacia el pasado (como ocurre, en principio, con la declaración de nulidad) o hacia el futuro (como sucede con la revocación por razones de interés público o con la imposibilidad sobrevinida).

Las diferencias entre los efectos de la extinción y los de la suspensión, prevista en el artículo 12 de la LNPA y LPA CABA, son evidentes. Mientras la extinción del acto hace cesar de modo definitivo sus efectos jurídicos, haciéndole perder, también de manera definitiva,

los caracteres que lo informan (presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad), la suspensión del artículo 12, en cambio, por su índole esencialmente provisional, carece de aptitud jurídica para eliminar acto alguno. Con la suspensión solamente cesan de manera transitoria sus efectos, jurídicos y prácticos. Pero el acto, en tanto tal, pervive. No ha sido expulsado del mundo jurídico. La suspensión de los *efectos* del acto paraliza temporalmente su ejecutividad (y, por ende, la ejecutoriedad), sin que pierda su presunción de legitimidad. Al respecto vale recordar que la presunción de legitimidad subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente¹⁸.

La *consecuencia jurídica eventual* depende de la causa y modo de extinción. Así, en algunos supuestos habrá de ser, v.gr., el restablecimiento del derecho lesionado; en otros, la reparación patrimonial de los daños producidos por el acto extinguido¹⁹ o por el mismo acto extintivo (v.gr., art. 18 LNPA y LPA CABA).

Como vemos el régimen jurídico de la extinción del acto administrativo exige discernir, de un lado, la *causa*, o *evento antecedente*, que da origen al perecimiento del acto; de otro, el *modo*, o técnica de extinción, que guarda inmediata conexión con la causa generadora (y que, según se verá en relación con los modos formales de extinción, la observancia de formas o procedimientos legales debidos son requisito esencial de validez); y, finalmente, los efectos o consecuencias que se derivan de aquél.

Esos tres conceptos (*causa* de la extinción, *modo* –que alguna doctrina denomina medio de extinción- y *efectos o consecuencias jurídicas*) no se yuxtaponen. Cada uno de estos estadios posee sustantividad.

Por cierto, la causa, el modo extintivo del acto y los efectos jurídico-materiales que se derivan del modo de extinción correspondiente están entrelazadas pero no se confunden. Entre ellos existe una conexión que se proyecta en el régimen jurídico aplicable para cada una de estas especies de extinción. Así, v.gr., en cuanto atañe a los modos de extinción del acto consagrados en los artículos 17, 18 y 21 de la LNPA es dable advertir que existe una *relación de conectividad* que

18 CSJN, “Estado Nacional - Fuerza Aérea Argentina c/ Buenos Aires, Provincia de s/ cobro de pesos/sumas de dinero”, cons. 4º, de 28 de junio de 2016.

19 El art. 8 de la ley 26944, de Responsabilidad del Estado, establece que “[e]l interesado puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la de nulidad de actos administrativos de alcance individual o general ...o después de finalizado el proceso de anulación ...que le sirve de fundamento”

liga la *génesis* o *causa* de la extinción (art. 7 inc. b) con la técnica o *modo* de extinción (art. 7º inc. c), esto es la revocación por ilegitimidad, revocación por oportunidad, mérito o conveniencia y caducidad, lo cual determina, además del alcance de los efectos jurídicos y prácticos, la *competencia* del órgano estatal habilitado para extinguir el acto (art. 7 inc. a y 17, in fine, y 18 LNPA) y, naturalmente, las *formas esenciales*, previas y concomitantes, que debe observar el acto extintivo (artículos 7º, incisos d y e; 1º inc. f, 17, 18 y 21, LNPA).

IV. LA RELEVANCIA DEL EVENTO CAUSAL COMO FACTOR DETERMINANTE DEL MODO EXTINTIVO

1. La característica particularmente compleja que exhibe esta parcela de la teoría del acto administrativo se debe a que el evento jurídico antecedente, causalmente idóneo para dar origen a la extinción del acto administrativo, y su consecuente, la clausura del ciclo jurídico vital del acto, presenta múltiples variables.

Sin demasiado esfuerzo de observación se advierte que la génesis de la extinción de los actos administrativos no es singular ni única. En efecto: las circunstancias generadoras del perecimiento del acto administrativo son de índole diversa; también lo son sus modos y las consecuencias que se derivan de ellos.

Así, en algunas ocasiones la extinción del acto administrativo se origina en el agotamiento de su objeto, esto es, en la consumación de sus efectos naturales; o en el cumplimiento del plazo o de la condición resolutoria a la que el acto estaba sometido.

En otras, la génesis de la extinción reside en el cambio de circunstancias iniciales que vuelven imposible el cumplimiento del objeto.

También la causa de la extinción del acto administrativo se podrá alojar en la decisión del interesado de declinar los beneficios que le genera el acto.

Ciertamente, en otros supuestos, en cambio, la extinción del acto administrativo opera a través de otro acto administrativo.

Así la extinción del acto se formaliza mediante otro acto administrativo cuando, v.gr., el órgano competente anula uno anterior, por haber constatado que alguna de las piezas indispensables que lo estructuran (los requisitos esenciales establecidos en el artículo 7º, LNPA y 7º, LPA CABA) exhibe defectos de tal gravedad que resultan incompatibles con el principio de juridicidad.

También la extinción del acto se encauza formalmente a través

de la emisión de otro acto cuando el primero deviene inoportuno y, por ende, resulta incompatible con las actuales exigencias del interés público (en este supuesto la génesis de la clausura del ciclo jurídico vital del acto administrativo reposa, en puridad, en la existencia de necesidades de interés público que deben ser satisfechas); o cuando se verifican inobservancias graves de deberes u obligaciones esenciales a cargo del particular (caducidad), ya sea que éstas surjan del mismo acto o de la previsión normativa que lo regula²⁰.

2. La extinción del acto administrativo presenta entonces múltiples modos que responden a causas también variadas. Ello descarta la posibilidad de que nuestro objeto de observación quede sometido a un régimen jurídico uniforme.

Desde esta atalaya se advierte que algunos supuestos la extinción del acto operan mediante una declaración formal emitida por la propia administración, como ocurre, v.gr., con el acto administrativo mediante el cual se decide la nulidad, la caducidad o la revocación (por oportunidad, mérito o conveniencia). Sin embargo, no podemos ignorar que, según lo impone el principio de juridicidad, en algunos supuestos el acto extintivo solamente podrá emanar de un tribunal judicial. Tal lo que sucede, v.gr., con el retiro del mundo jurídico de actos administrativos estables según lo disponen los artículos 18 y 17, in fine, de la LNPA y LPA CABA).

En otros casos, en cambio, la extinción del acto se produce sin una declaración formal de la autoridad pública. Así ocurre cuando se verifica el agotamiento del objeto; o cuando se cumple el plazo o acaece la condición resolutoria a la que el acto estaba sometido; o cuando el objeto del acto sobreviene imposible. En estos supuestos la extinción opera de *pleno derecho*.

Como producto de las múltiples variables que la informan, esta parcela de la teoría del acto administrativo se presenta como una figura *poliédrica*.

Es por ello que discernir correctamente cuál es el evento generador de la extinción del acto es, a esta altura, decisivo.

En efecto: el *suceso jurídico causal* del perecimiento del acto

20 Así v.gr. el art. 41 bis de la Ley 787 de la CABA establece la caducidad de la licencia de taxi cuando la prestación del servicio se realice mediante un conductor no habilitado o si la habilitación se encontrase vencida por más de treinta días.

(que según estamos viendo puede ser un acto o un hecho jurídico administrativo) determina el *modo* de extinción del acto como también el tipo y alcance de sus consecuencias.

Así, v.gr., el alcance de los efectos no son los mismos si la revocación del acto se produce por razones de interés público (art. 18 segunda parte, LNPA) o como producto de la declaración de nulidad (art. 17 LNPA) o deriva de la imposibilidad sobreviniente. Más allá de los efectos *ex nunc* o *ex tunc* que habrá de producir el retiro o eliminación del acto, las posibilidades de solicitar la indemnización (consecuencia secundaria) para el resarcimiento de los daños originados por el acto extinguido, en el primer caso, o por el acto extintivo, en el segundo, es también diferente (artículos 4º, 5º y 3º de la ley 26944). Por cierto, cabe desechar la reparación pecuniaria cuando acaezca una situación de imposibilidad sobreviniente ajena a la actividad de las partes.

V. CLASIFICACIÓN DE LOS MODOS DE EXTINCIÓN, SEGÚN LA DOCTRINA

El estudio sistemático de la extinción del acto administrativo es una cuestión compleja.

La ostensible diversidad de causas y modos conspira, de inicio, contra el intento de proponer una taxonomía científicamente apropiada.

Una de las clasificaciones más usuales adopta como eje ordenador la adscripción del acto administrativo, incidido por una causa extintiva, al principio de juridicidad.

Desde este vértice la doctrina distingue la extinción según ella afecte actos ilegítimos o legítimos²¹. En relación con los primeros, se señala que la extinción puede referirse a una ilegitimidad originaria o sobreviniente. Con respecto a los segundos, extinción de actos legítimos, se asevera que la extinción opera de pleno derecho (cumplimiento del objeto, término o condición, de un lado, e imposibilidad de hecho o sobreviniente, de otro); por acto administrativo (caducidad, desuso y revocación por razones de inoportunidad); o, finalmente, a través de la declaración del particular (renuncia y no aceptación o rechazo)²².

No se nos escapa que este criterio taxonómico capta perfectamen-

21 Gordillo, *op. cit.*, XIII-2 y ss.

22 *idem, op. cit.*, XIII-12 y 13.

te una categoría dotada de indudable homogeneidad, la relativa a la extinción del acto ilegítimo; sin embargo, no es menos cierto que, de otro lado, se colocan a los demás modos de eliminación del acto en un grupo residual, claramente heterogéneo.

Fiorini propone una clasificación más compleja. Entiende que la extinción del acto administrativo debe ser examinada según se encuentren afectados sus elementos en cuanto a la legitimidad, al mérito y también al plazo (vencimiento del acto); o, porque no resulte posible cumplir su objeto; o como sanción por incumplimiento (caducidad); o por renuncia. Agrega finalmente a la extinción derivada de la rescisión de los actos contractuales²³.

El esquema precedente más que una clasificación, es una enumeración no sistemática de los modos y causales de extinción. En efecto: la posición de Fiorini acierta al momento de establecer la descomposición del objeto de observación (la extinción del acto y sus clases). Sin embargo no establece caracteres comunes que permitan la recomposición y posterior ordenación de los modos de extinción.

En el derecho administrativo español contemporáneo prestigiosos catedráticos asumen posiciones diversas.

Así, Muñoz Machado, clasifica los modos de extinción de los actos administrativos en formas de extinción *normal* u ordinaria, de un lado, y formas de extinción *anormal*, de otro. Se incluye dentro de la primera al cumplimiento del objeto. Se encuadra dentro de las segundas a la revocación del acto ilegítimo²⁴.

Por su parte J. A. Santamaría Pastor clasifica a la extinción del acto del siguiente modo: a) por razones objetivas (consumación de sus efectos; limitación intrínseca a la producción de determinados hechos; desaparición irreversible del objeto); b) por conducta o decisión del destinatario (renuncia a los derechos otorgados por un acto); c) por decisión de órganos públicos diferentes de la Administración; d) por decisión de la Administración autora del acto (revocación por motivos de legalidad y revocación por motivos de oportunidad)²⁵.

La clasificación precedente si bien es cuatripartita, en puridad, se edifica en torno a dos estándares: uno objetivo (v.gr., agotamiento del

23 Fiorini, *op.cit.*, p. 546.

24 Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de derecho administrativo y público general*, T. IV, Iustel, 2011, p. 218.

25 Santamaría Pastor, Juan A., *Principios de derecho administrativo general*, T. II, segunda edición, Madrid, 2009, pp.152 a 156.

objeto) y otro subjetivo (v.gr., decisión de la administración autora del acto, decisión de otros órganos públicos y decisión o conducta del destinatario). Esta segunda especie, a su vez, exhibe un grado tal de heterogeneidad que impide encontrar notas comunes de relevancia.

Naturalmente se pueden ensayar otras clasificaciones, siempre parciales e incompletas, sin suficiente relevancia jurídico práctica.

Así, sobre la base de su expresa regulación legislativa, los modos de extinción del acto administrativo se los podrá clasificar en típicos o atípicos. En el orden nacional, dentro de los primeros se aglutinan la revocación fundada en razones de ilegitimidad o de interés público (conf. artículos 17 y 18 LNPA) y la caducidad (art. 21). Dentro de las segundas, v.gr: el agotamiento de los efectos del acto; la renuncia, entre otros.

También es posible clasificar los modos de extinción por el alcance de la cesación definitiva de los efectos.

Así, en algunos casos, los efectos de la extinción del acto habrá de operar retroactivamente (*ex tunc*), como ocurre, *en principio*, con la declaración de nulidad de un acto administrativo (art. 17, LNPA y LPA CABA). En otros, como sucede, v.gr., en la revocación de un acto regular por razones de interés público, los efectos solo se proyectan hacia el futuro (*ex nunc*).

De nuestro lado, como expondremos seguidamente, consideramos adecuado distinguir las variables del perecimiento del acto administrativo en *modos no formales y formales de extinción*.

VI. ELEMENTOS PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS MODOS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO

De acuerdo con lo anteriormente relacionado clasificaremos los modos de extinción del acto administrativo en *no formales* y *formales*, según que la clausura de ciclo jurídico vital del acto requiera, o no, la declaración o acto de un ente u órgano estatal en ejercicio de funciones públicas.

1. Modos no formales de extinción del acto administrativo

Los *modos no formales* de extinción del acto administrativo operan sin necesidad de que exista un acto estatal que así lo declare.

El elenco de modos no formales de extinción del acto administrativo es, por cierto, variado. Así, v.gr., el agotamiento del objeto, el vencimiento del plazo o acaecimiento de la condición resolutoria; la

imposibilidad sobrevenida, entre otros, integran este grupo.

1.1.- Agotamiento del objeto

El acto administrativo es una declaración, emanada de los órganos o entes en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos, inmediatos, concretos y singulares. Los efectos jurídicos y prácticos del acto se sitúa en el elemento objeto (art. 7 inciso c, LNPA y LPA CABA).

A partir de allí es sencillo comprender que la manera natural de extinción del acto administrativo es el *agotamiento del objeto*.

La causa de este modo de extinción reside en el cumplimiento pleno de sus efectos programados en aquél. Es, por ende, una derivación secuencial necesaria de la satisfacción de su contenido.

Este modo de extinción se configura a través de la consumación de los efectos naturales o necesarios del acto administrativo. Así, el acto que ordena remover una obra ilegal agota sus efectos en el momento mismo que el particular la demuele totalmente; la decisión de abandonar inmediatamente un inmueble que amenaza ruina se extingue por agotamiento de su objeto cuando las personas que allí habitan lo desocupan totalmente. Como ejemplo clásico se señala que la autorización para construir se extingue cuando el particular realiza la construcción²⁶.

La doctrina destaca, con acierto, que lo común, lo ordinario, es que los actos administrativos se extingan por el cumplimiento de las decisiones que contienen, voluntaria o forzosamente, por sus destinatarios o por el agotamiento de su objeto²⁷.

En el derecho positivo, la LNPA no contempla expresamente este modo natural de extinción del acto, razón por la cual se lo extrae implícitamente del art. 7, inciso c). En la misma situación se encuentra la LPA CABA. Sin embargo, algunos cuerpos legislativos provinciales, en cambio, lo regulan bajo el sintagma cumplimiento del objeto²⁸.

La extinción del acto administrativo por agotamiento de su objeto, como también la acaecida por mediar imposibilidad sobrevenida,

26 Cassagne, *op.cit.*, p. 397; Gordillo, *op.cit.*, p.XIII-14.

27 Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de derecho administrativo y público general*, T. IV, Iustel, 2011, p. 218.

28 Así, artículos: 78 de la Ley 1284, de Neuquén; 82, Ley 5348, de Procedimientos Administrativos de Salta; 84, de la Ley 3909, de Mendoza.

opera de pleno derecho, sin necesidad de otro acto posterior²⁹. Como resalta Cassagne, no resulta necesario que el órgano estatal emita declaración alguna³⁰. Naturalmente, este modo de extinción tiene efectos ex nunc, esto es, hacia el futuro³¹.

1.2. Vencimiento del plazo y cumplimiento de la condición resolutoria

La clausura del ciclo jurídico vital del acto administrativo se produce por la expiración del *plazo* al que estaba sometido o por el cumplimiento de la *condición* a la que está diferida su eficacia.

En algunos supuestos el plazo opera como contenido eventual del acto a través de las denominadas cláusulas accesorias o accidentales. Estas son un producto de la decisión discrecional del órgano emisor.

Por cierto, la ilegitimidad de tales cláusulas no acarrea la nulidad total del acto que las contiene, siempre, claro está, que aquélla resulte separable y no afecte la esencia del acto³².

En otros, en cambio, el término está predeterminado en el régimen jurídico aplicable (v.gr., designación “interina” de un profesor universitario³³; permiso de venta ambulante en la vía pública con vencimiento reglamentario de seis meses; expiración del plazo legal al que quedó subordinada la vigencia de una licencia para conducir automóviles o la licencia de radiodifusión oportunamente adjudicada).

A partir del vencimiento del término, la extinción del acto opera automáticamente, de pleno derecho.

Una vez fenecido el plazo el acto no puede ser prorrogado, es

29 Así lo establece, entre otros, el artículo 80 de la Ley de Procedimientos de Neuquén.

30 Cassagne, *op.cit.*, pp. 396/397.

31 En ese sentido v. artículos 80 de la 1284 de Neuquén; 82 de la LPA de Salta; artículo 149 de la Ley de Procedimientos de Corrientes. Esta última establece: “El acto ejecutorio se extingue con el cumplimiento de la decisión que contenga, siendo los efectos de esta extinción para el futuro”.

32 Conf. art. 16, LNPA.

33 En Fallos: 340:614 la CSJN sostuvo que “no es ocioso recordar que el nombramiento interino se extingue por el mero transcurso del tiempo previsto al momento de la designación, sin que se requiera el dictado de acto alguno por parte de las autoridades universitarias que así lo determine” (CSJN, “Ryser, Walter Adolfo c/ Universidad Nacional de Catamarca s/ apelación art. 32 ley 24.521” de 3/05/2017).

necesario la emisión de uno nuevo. Salvo que se admita el dictado de un acto con efectos retroactivos³⁴

Asimismo, el acto administrativo clausura su ciclo jurídico vital cuando adviene el hecho o acontecimiento futuro e incierto al cual quedó subordinada la extinción del acto administrativo: condición resolutoria.

En principio este modo de extinción opera de pleno derecho. Sin embargo la doctrina puntualiza que si el hecho no es de público y notorio, o no resulta concreto, claro y preciso el momento en que acaeció la condición, corresponderá a la administración declarar su cumplimiento y la extinción del acto³⁵.

De ordinario, como dijimos, la condición resolutoria se presenta como una cláusula accesoria o accidental decidida discrecionalmente por la Administración. Aunque también puede fluir de manera implícita del propio acto. Así ocurre con el acto administrativo que designa a un agente de manera interina en un cargo al que solo se accede por concurso; la vigencia de dicho acto se extiende hasta que concluya el concurso de selección y se nombre al funcionario elegido según el procedimiento previsto en las normas aplicables.

Como principio, y salvo situaciones puntuales, a partir del cumplimiento de la condición resolutoria, como del fenecimiento del plazo, el acto administrativo deja de existir automáticamente³⁶ sin necesidad de otro acto posterior³⁷ y sus efectos son hacia el futuro³⁸.

1.3.- La extinción del acto podrá operar por imposibilidad sobrevinida

El objeto del acto administrativo, además de lícito, debe ser material y jurídicamente posible (art.7 inciso c], LNPA y LPA CABA; art. 725, CCC). De no serlo, el acto administrativo es nulo (art. 14

34 Gordillo, *op.cit.*, p.XIII-13.

35 Ver: Gordillo, *op.cit.* XIII-15.

36 Garrido Falla, *op. cit.*, p.597, nota 47.

37 En ese orden véase artículo 80, de la Ley 1284 de la Provincia del Neuquén.

38 Así lo contemplan los artículos art. 84, de la ley 3909, de procedimientos administrativos de Mendoza; 82, de la Ley 5348, de Procedimientos Administrativos de Salta; 80, de la Ley 1284 de Neuquén..

inciso b)³⁹.

Ciertamente la posibilidad de cumplimiento debe pervivir durante el ciclo jurídico vital del acto administrativo.

De consiguiente, si con posterioridad a la emisión del acto se presentan nuevas circunstancias fácticas que imposibilitan su normal cumplimiento, es dable considerar que operó su extinción de pleno derecho.

En este supuesto estamos frente a un modo de extinción denominado *imposibilidad sobrevinida*⁴⁰.

La génesis o causa de este modo de extinción reside, como vimos, en el advenimiento de sucesos fácticos causalmente idóneos para impedir el cumplimiento de su objeto. Así, dentro de los primeros, el fallecimiento del titular de la licencia de conducir (de suyo intransferible) antes de que opere su vencimiento determina la extinción ipso jure del acto. También las designaciones y los títulos, como las inscripciones o registros personales, se extinguen con la muerte su titular⁴¹. Un nombramiento como profesor para dictar clases en una determinada materia se extingue si ésta es suprimida⁴².

Dentro de las causas de extinción por imposibilidad sobrevinida corresponde incluir aquellas que tienen origen en el caso fortuito o fuerza mayor⁴³.

En los supuestos de imposibilidad sobrevinida la extinción opera de pleno derecho, sin necesidad de otro acto posterior⁴⁴. Sus efectos son ex nunc, hacia el futuro⁴⁵.

39 Gordillo, en cambio, considera que si el objeto del acto es imposible de hecho, él es inexistente (*op.cit.*, XIII-15).

40 Algunas leyes provinciales la denominan “imposibilidad de hecho sobreviniente”

41 Gordillo, *op.cit.*, XIII-16.

42 Idem.

43 El CCC emplea los términos “caso fortuito” y “fuerza mayor” como sinónimos. En ese sentido, considera caso fortuito o fuerza mayor al hecho que no ha podido ser previsto o que, habiendo sido previsto, no ha podido ser evitado (art. 1730, CCC).

44 En tal sentido, artículo 80, de la Ley 1284, de la Provincia del Neuquén.

45 Así lo prevé expresamente los artículos: 84, de la ley 3909, de Mendoza; 82, de Salta y 80, de Ley de Procedimientos Administrativos del Neuquén.

1.4. Renuncia y rechazo

La *renuncia* se configura a partir de la decisión del particular de no utilizar las ventajas o beneficios creados, declarados o reconocidos por el acto administrativo. Tal lo que ocurre con la renuncia a un beneficio promocional⁴⁶.

La renuncia se distingue del *rechazo*. Éste consiste en la declinación o no aceptación de la utilidad o bien de la vida que el acto le otorga. Así, v.gr., el rechazo a una beca⁴⁷ otorgada por un ente estatal. El artículo 82 de la Ley 1284 del Neuquén establece que “[h]ay rechazo cuando el interesado manifiesta expresamente su voluntad de no aceptar los derechos que el acto le acuerda”.

Uno y otro modo de extinción operan siempre que las ventajas o beneficios resultaran lo preponderante del acto.

En general, los efectos de la renuncia operan hacia el futuro.

Los efectos del rechazo, en cambio, son *ex tunc*⁴⁸.

Ciertamente, no procede la renuncia o el rechazo de obligaciones.

Algunos ordenamientos establecen que basta con comunicar la renuncia para que ella opere de pleno derecho, sin quedar supeditada a la aceptación de la autoridad⁴⁹.

En otros, en cambio, se requiere la correlativa aceptación de la renuncia como recaudo indispensable para su perfeccionamiento, lo cual convierte a aquélla en un acto administrativo bilateral en su formación y efectos.

Este modo de extinción asume como presupuesto necesario la preexistencia un acto administrativo bilateral en sus efectos que hubiese generado situaciones jurídicas activas a favor del particular, y que éste hubiese notificado al órgano competente su decisión de no utilizar el derecho creado, declarado o reconocido por el acto.

2. Modos formales de extinción del acto administrativo

Dentro de las técnicas formales de extinción del acto adminis-

46 Cassagne, *op.cit.*, p. 397.

47 Cassagne, *op.cit.*, p. 398; Gordillo, *op.cit.*, p. XIII-13.

48 En ese sentido: ver artículo 82, Ley 1284, de la Provincia del Neuquén

49 Art. 81, LPA de la Provincia del Neuquén.

En el mismo sentido, el art. 155 de la Ley de Procedimientos de Corrientes determina que “[l]a renuncia extingue de por sí el acto o derecho al cual se renuncia, una vez que haya sido notificada la autoridad, sin que quede supeditada a la aceptación por parte de ésta”.

trativo ubicamos aquellos modos que, en razón de su causa, y como derivación necesaria de un procedimiento o proceso previo, se exteriorizan a través de un acto estatal.

De manera preponderante los actos estatales de extinción emanan de la función administrativa. Son un producto de esa función y se exterioriza a través de otro acto administrativo.

Sin embargo, la extinción del acto administrativo puede ser decidida por un tribunal judicial. Así ocurre en los casos que se hace lugar a la pretensión judicial de nulidad de un acto administrativo, ya sea a instancia de un particular o, cuando el acto es estable, del propio Estado por conducto de la pretensión procesal administrativa de nulidad cuya causa petendi reside en la lesividad que el acto ilegítimo produce sobre los intereses públicos.

En el ámbito de la función administrativa el acto administrativo de extinción (acto extintivo) exhibe como antecedente causal a:

1. la inobservancia del principio de juridicidad (ilegitimidad);
2. la necesidad de armonizar el acto con las exigencias del interés público;
3. la decisión privada lícita tendente a satisfacer una necesidad del interesado siempre que no resulte incompatible con los intereses públicos y requiera la intervención formal de la Administración –v.gr., renuncia que debe ser aceptada expresamente-.

2.1. Extinción originada en la inobservancia del principio de juridicidad (ilegitimidad)

Dentro de las técnicas formales de extinción cuyo origen es la inobservancia del principio de juridicidad cabe discernir diferentes supuestos.

El primero de ellos se refiere al acto administrativo que presenta una *antijuridicidad estructural genética u originaria*. Nos referimos en este caso al acto que padece un defecto estructural *inicial*, grave o leve, ora en sus elementos esenciales, ora en la voluntad. Este supuesto se distingue de aquellos otros en los que ilegitimidad acaece con posterioridad a la emisión del acto.

Un supuesto diferente al anterior es el de la extinción de un acto cuyo origen reside en una *antijuridicidad estructural sobrevenida*. La doctrina la denomina como “invalidez sobrevenida”⁵⁰ o también

50 Maurer, Hartmut, *Derecho administrativo. Parte general*, 17° ed, Marcial

“ilegitimidad sobreviniente”⁵¹. Ello así pues el acto, inicialmente conforme a derecho, deviene posteriormente ilegítimo en virtud del cambio de derecho objetivo o incluso por la modificación de la situación de hecho antecedente. Como bien destaca Maurer este supuesto plantea el conflicto entre la seguridad y la protección de la confianza, de un lado, y el principio de legalidad (juridicidad) por otro⁵².

Finalmente existe una tercera categoría, bien distinta a las otras dos. Es el supuesto de la antijuridicidad que se presenta en la faz de cumplimiento o ejecución del acto. Son supuestos a los que denominamos *antijuridicidad funcional*. En este caso la extinción del acto opera como sanción al incumplimiento de las obligaciones que emanan del acto. Este modo de extinción del acto se denomina causalidad.

2.1.1.- En relación con la extinción de los actos administrativos portadores de una *antijuridicidad estructural genética u originaria*, la causa determinante del retiro del acto se aloja, como dijimos, en la *transgresión*⁵³ – grave o leve -al principio de legitimidad o juridici-

Pons, 2011, pp. 266/267; 304 y 324.

51 Gordillo, op.cit. XIII-6.

52 Maurer, op.cit. p.324

53 En el régimen nacional la susodicha transgresión a sistema normativo se ha de reflejar en alguno de los elementos esenciales del acto administrativo (competencia; causa; objeto; procedimientos esenciales y sustanciales previos -debido procedimiento previo-; motivación; finalidad) o en el presupuesto del acto, la voluntad. La transgresión (manifiesta o no) a los requisitos de legitimidad establecidos en el esquema de juridicidad que condiciona la emisión del acto es aquello que, técnicamente, denominamos vicio del acto administrativo.

Por cierto, es necesario recordar que el susodicho esquema sistemático de legitimidad se compone, básicamente, de la Constitución Nacional reformada en 1994; los principios preestatales que ella reconoce; los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inciso 22, CN); los tratados; las leyes y los reglamentos. En ese marco, los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad operan como normas jurídicas objetivas con vocación de efectividad.

La transgresión al susodicho esquema de juridicidad es, en puridad, la causa que origina el vicio.

A la vez, el vicio, entendido como transgresión al esquema de juridicidad que condiciona la legitimidad del acto administrativo, exhibe intensidades, grados o niveles diferentes.

En algunos supuestos, la transgresión al principio de legitimidad es muy

dad (utilizamos una u otra expresión de manera indistinta; lo concreto es indicar que cualquiera de esas locuciones tiene sentido diferente al de pura legalidad).

Es así que, en este caso, la discordancia del acto con el principio o bloque de juridicidad es concomitante con su nacimiento.

En este ámbito, la formación del acto extintivo de uno anterior ilegítimo se encauza, en principio, en sede administrativa a través del procedimiento administrativo previo, ya sea a través de la vía recursiva – esto es, mediante impugnación planteada por la parte interesada- o por propia iniciativa de la Administración. A este último mecanismo en el derecho comparado se lo conoce como revisión de oficio y, en nuestro medio, da lugar a la denominada anulación (o revocación, según el criterio orgánico) *de oficio* del acto administrativo. En otros supuestos, en que se verifica la presencia de un acto administrativo estable, la extinción acaece mediante la declaración judicial de nulidad. Como veremos en la parte especial⁵⁴, el régimen de extinción del acto irregular difiere del regular portador de vicios leves.

El régimen jurídico de extinción de acto portador de una antijuridicidad estructural originaria es una proyección del sistema de invalidez. De consiguiente debe guardar coherencia interna y externa con él.

grave o grave. En otros casos, es leve, aunque también puede ser muy leve o insignificante.

En el régimen legal-jurisprudencial argentino, la presencia de una transgresión grave o muy grave da lugar a un acto irregular. Por ende, el resto de los actos que no sean portadores de vicios graves o muy graves se los considera regulares. Dentro de estos últimos quedan alojados tanto actos perfectos y como los afectados por un vicio leve.

Ahora bien, la anulación de un acto administrativo guarda nexo directo e inmediato de conectividad con la existencia comprobada de un vicio. Éste, a la vez, está originado por la violación al esquema de juridicidad que condiciona su legitimidad.

54 Para ampliar: Sammartino, Patricio M.E.: “La estabilidad del acto administrativo en el Estado Constitucional. De la cosa juzgada administrativa al “área de estabilidad”; LL de 20-5.2019; “La estabilidad del acto administrativo”, RDA 2019-125, de 7/10/2019, pp 883 y ss.; “Introducción al estudio sistemático de las consecuencias principales y secundarias del acto administrativo irregular”, RDA 2021-135, de 3/06/2021, p. 3 y ss.

En el Estado constitucional vigente en la república a partir de la Constitución Nacional reformada en 1994, la extinción del acto por exhibir *antijuridicidad estructural genética u originaria* puede obedecer a la presencia de:

vicios puramente administrativos, en tanto el acto está en desacuerdo con una previsión normativa de carácter administrativo (así la violación de las formas esenciales como, v.gr., dictar un acto administrativo sin haber dado intervención a un órgano estatal o solicitar un informe según lo establece la ley administrativa aplicable - art. 7 inc. d, LNPA y LPA CABA-; o cuando se verifica un supuesto de incompetencia relativa en cuanto el órgano administrativo que emitió el acto ejerció facultades correspondientes a otro órgano de la misma Administración); o

vicios constitucionales nacidos de una:

(ii') *infracción estructural formal directa a la Constitución*. En este supuesto el acto exhibe una discordancia formal con la Constitución⁵⁵;

(ii'') *infracción estructural material directa de la Constitución convencionalizada*. Esta situación se presenta cuando el acto administrativo, de modo directo, lesiona el contenido intocable y esencial de una garantía o derecho fundamental de defensa, de protección o de participación. Así ocurre cuando: a) con desconocimiento de los antecedentes de hecho y de derecho obrantes en el expediente, la autoridad administrativa deniega una subvención a quien se encuentra en situación de evidente vulnerabilidad social, lo cual impide acceder al mínimo existencial que programan la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos que la integran; b) el órgano administrativo que excede los límites de la norma atributiva de facultades discrecionales e impone una sanción pecuniaria excesiva, notoriamente desproporcionada, que produce una grave lesión sobre la sustancial constitucional del derecho de propiedad;

(ii''') *infracción estructural formal y material directa de la Constitución convencionalizada*. Quedan comprendidos aquí: a) el acto desfavorable o de gravamen emitido y notificado sin que el afectado en un derecho subjetivo o interés legítimo hubiese tenido la

55 Un ejemplo de esta situación se presenta cuando se emite un acto administrativo con incompetencia absoluta. En este supuesto la infracción constitucional se verifica por el ejercicio de funciones judiciales expresamente prohibidas por el art. 109 de la CN.

oportunidad de ser oído previamente. En este supuesto el acto exhibe un defecto estructural, en tanto se dictó en *violación grave de las formas constitucionales esenciales*: se desconoció la garantía del debido proceso legal (artículos 18 y 75.22 CN; art. 8 de la CADH; artículos 1º, inciso f ap. 1); 7º, inciso d; 14 inciso b, de la LNPA); b) se dicta un acto desfavorable fundado en una norma portadora de presunción de inconstitucionalidad⁵⁶ y, sin que la Administración exhiba razones sustanciales que la justifiquen, se lesiona el derecho a la no discriminación e igualdad; c) se emite un acto administrativo que ignora el debido procedimiento previo previsto en el art. 75.17 de la Constitución y, de ese modo, se lesiona el derecho fundamental de una comunidad indígena a participar en aquellos asuntos que conciernen a las tierras que tradicionalmente aquélla ocupa⁵⁷; d) la Administración decide denegar la matriculación de un joven estudiante de matemática por no alcanzar la estatura mínima fijada por un reglamento que exige a los estudiantes una talla mínima de un metro con sesenta⁵⁸.

La antijuridicidad estructural genética del acto, con origen en un vicio constitucional, da lugar al *acto administrativo inconstitucional o inconvenional*, según el tipo de infracción que él exhiba.

Sin embargo, según su naturaleza, la infracción constitucional tendrá efectos distintos.

Así, a diferencia de la infracción puramente administrativa, los actos administrativos que exhiban un vicio constitucional (o convencional), en tanto desafían directamente la supremacía de la Constitución convencionalizada son actos administrativos irregulares susceptibles de ser declarados nulos de oficio por el tribunal judicial⁵⁹.

56 CSJN, "Gottschau", de 8-8-06; "Mantecón Valdéz", de 12-8-08; "Pérez Ortega, Laura F. c. Honorable Cámara de Diputados de la Nación", de 21-2-13; "Zartarian J.J. c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba s/ Plena jurisdicción, de 20-8-2014.

57 CSJN, "Comunidad Indígena Hoktek T'Oi Pueblo Wichi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable s/ amparo - recurso de apelación" de 11 de julio de 2002 y 8 de septiembre, de 2003.

58 CSJN, "Arenzon" (1984).

59 La doctrina refractaria al control de oficio de los actos administrativos, consagrada por la Corte federal en *leading case* "Ganadera Los Lagos S.A.", se extendió, no sin sobresaltos durante 60 años: desde 1941 hasta 2001. A partir de ese año el Alto Tribunal viene afirmando que la necesidad de restablecer la supremacía de la Constitución Nacional, habilita el control constitucional y convencional de oficio de leyes y reglamentos

A la vez, los supuestos encuadrados bajo el epígrafe infracción estructural *material* directa de la Constitución convencionalizada e infracción estructural *formal y material* directa de la Constitución convencionalizada, en tanto interfieren o afectan directamente la núcleo o sustancia constitucional intocable de un derecho fundamental (de defensa, protección o participación) habilitan al particular a postular una pretensión de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, tendente a restablecer o salvaguardar el contenido esencial del derecho fundamental lesionado. A la vez facultan al particular a postular directamente una pretensión cautelar suspensiva de los efectos del acto. No debemos olvidar que el amparo y la protección cautelar, en tanto mecanismos de tutela urgente, son consustanciales al derecho administrativo del Estado constitucional contemporáneo.

La proyección de la Constitución convencionaliza sobre el régimen de la extinción del acto administrativo es todavía mayor que la señalada.

Sin perjuicio de las precisiones que haremos en la parte especial, vale sí señalar que de acuerdo con el principio de dignidad humana (art. 75.22 CN) y, como correlato del deber jurídico fundamental de todas las autoridades públicas de respetar y proteger, sin discriminaciones, los derechos humanos fundamentales que son inherentes a ese principio, *todo acto administrativo cuyo objeto concretice* (esto es, implemente o desarrolle) *un derecho humano fundamental indisponible goza de estabilidad* (inmutabilidad en sede administrativa), extramuros de las calificaciones y modulaciones que en torno a ella realice la Administración según lo establecido en los artículos 17 y 18 LNPA.

En efecto: la valiosidad de los bienes jurídicos y la directa e indiscutida conectividad que tales derechos tienen con el principio preestatal de dignidad de la persona, reconocido en la Constitución convencionalizada (artículo 75.22), enerva, en estos supuestos, el ejercicio de la potestad revocatoria de la Administración.

La *supremacía* de la Constitución reformada, su *fuera normativa*, juntamente con la *eficacia directa* de los derechos que ella reconoce, exige interpretar desde el principio *pro homine*, los artículos 17 y 18 de la LNPA.

La garantía de estabilidad del acto administrativo del que emanan derechos subjetivos por cuyo conducto se concretizan *derechos fun-*

(“Mill de Pereyra”, 2001; “Banco Comercial de Finanzas” y “Lapadú”, 2004; “Rodríguez Pereyra”, 2012).

damentales indisponibles alcanza también a la extinción por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, salvo que ésta se ejerza para favorecer o mejorar la situación del particular.

Esta interpretación, desde la cual consideramos inextinguible en sede administrativa el acto administrativo cuyo objeto concierna directamente a *derechos fundamentales indisponibles* queda implícitamente admitida en nuestro derecho positivo a partir del art. 9 inc. p) *in fine*, de la reciente ley 27.328⁶⁰, regulatoria de los denominados contratos de participación público privada, mientras mantenga presunción de constitucionalidad.

Esa previsión normativa produjo un impacto importante sobre el régimen de extinción de los actos administrativos. Ello es así pues si ciertos actos administrativos bilaterales de contenido *patrimonial* (como son los contratos públicos de participación público-privada contemplados en la ley 27328), que generan derechos *disponibles*, de manera general y abstracta, están dotados legalmente de *estabilidad* (en tanto se establece que la nulidad “deberá” ser declarada por el tribunal competente tornando de ese modo inaplicable el art. 17 LNPA como también el artículo 12 de la LNPA), sería incoherente para todo el sistema de potestades y garantías sobre el que afina el régimen administrativo argentino no darle idéntica o mejor protección (inmutabilidad plena en sede administrativa), con carácter igualmente general y abstracto, a los actos administrativos que concreticen derechos fundamentales indisponibles.

2.1.1.1.- Ahora bien, la extinción del acto administrativo puede ser un producto de la función judicial y expresarse a través de una sentencia judicial estimatoria de una pretensión anulatoria postulada por el particular afectado por el acto administrativo ilegítimo como por la propia Administración.

En el orden nacional y local, el proceso que tiene por objeto una pretensión anulatoria introducida por la Administración en relación con un acto administrativo estable que ella misma emitió se denomi-

60 Artículo 9 - Sin perjuicio de lo que se establezca en la reglamentación, en los pliegos y en la documentación contractual, los contratos de participación-pública privada deberán contener las siguientes previsiones: p) ...La suspensión o nulidad del contrato por razones de ilegitimidad deberá ser solicitada y declarada por el tribunal competente.

na, impropriamente, “acción” de lesividad.

Ciertamente, en sede judicial, la pretensión procesal de extinción del acto solo acaecerá por razones relativas a la *juridicidad*.

2.1.2.- Extinción originada en una antijuridicidad estructural sobrevenida

La extinción por razones de juridicidad puede tener su génesis, además, en una *antijuridicidad estructural sobrevenida*. Tal es lo que sucede cuando, frente al cambio de derecho objetivo, alguno de los elementos esenciales del acto contraviene gravemente el nuevo régimen normativo y la autoridad administrativa, en virtud de ese grave defecto –sobrevenido- decide su revocación.

Al respecto bien puntualiza Gordillo que, en los supuestos de ilegitimidad sobreviniente por cambio en el ordenamiento jurídico o por una modificación de la situación fáctica, es necesario “pronunciar su extinción”, sea por la administración o la justicia⁶¹.

La revocación fundada en antijuridicidad estructural sobrevenida no está regulada en la LNPA ni en la LPA CABA, lo cual acarrea no pocas dificultades a la hora de fijar el alcance de sus consecuencias.

A diferencia de la extinción del acto por antijuridicidad estructural genérica, en que los defectos del acto son consustanciales con su nacimiento, y por ende los efectos de la extinción por esa causa son, en principio, retroactivos, en el supuesto de extinción por antijuridicidad estructural sobrevenida los efectos son *ex nunc*, se producen a partir del momento en que se formaliza concretamente la discordancia del acto con el nuevo ordenamiento, esto es, desde la notificación del acto extintivo⁶². Esta solución, a nuestro juicio, es la mejor resuelve la tensión entre la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima del particular con el principio de juridicidad

No se nos escapa que en cuanto a las consecuencias *eventuales* de la extinción por antijuridicidad estructural sobreviniente algunos precedentes jurisprudenciales han asimilado esta situación a supuestos de revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia (art. 18 LNPA), habilitando de ese modo la posibilidad

61 Gordillo, *op.cit.*, XIII-8.

62 En contra Gordillo (*op.cit.*, XIII-11) para quien en los supuestos de ilegitimidad sobreviniente grave los efectos son retroactivos a la fecha que el ordenamiento cambió. Si la disparidad del acto con las nuevas normas es menos grave, en tanto anulable, la extinción tendrá efectos en nunc.

de solicitar un resarcimiento⁶³.

En el derecho público provincial se ha establecido que la falta de conformidad de un acto con el orden jurídico sobreviniente lo torna revocable en sede administrativa por razones de oportunidad, mérito o conveniencia⁶⁴.

2.1.3.- Extinción originada en una antijuridicidad funcional. El tercer supuesto de extinción formal con causa en el la antijuridicidad reside en lo que hemos denominado antijuridicidad funcional.

En el derecho administrativo nacional este modo formal de extinción se lo conoce como *caducidad* del acto administrativo. Está expresamente previsto en el art. 21, de la LNPA. Esa norma expresamente habilita a la Administración para que, por sí y ante sí, disponga la extinción del acto administrativo “cuando el interesado no cumpliera las condiciones fijadas en el mismo”. Sin embargo, la validez del acto que declara la caducidad está sujeto a un requisito de forma esencial: (i) deberá mediar previa constitución en mora y (ii) se le deberá conceder al particular un plazo suplementario razonable para su cumplimiento.

De consiguiente, la inobservancia del debido procedimiento previo establecido en la previsión legal (ora porque no existió una intimación previa, ora porque la interpelación no fijó el término para que el obligado que cumpla su obligación) determina la nulidad absoluta⁶⁵ del acto declarativo de caducidad.

La extinción del acto administrativo por caducidad⁶⁶ opera cuando se verifica una inobservancia grave de obligaciones y deberes esenciales a cargo del particular favorecido por aquél.

Su horizonte de proyección son los actos administrativos bilaterales, sobre todo en lo relativo a sus efectos.

La génesis que habilita la caducidad es el incumplimiento rele-

63 Fallos 312:670 (“Motor Once”).

64 Art. 95 de la Ley 5348, de la Provincia de Salta.

65 Fallos 308:108 (Borgo).

66 El art. 99 de la ley de Procedimientos de Salta conceptualiza a la caducidad como “la extinción de un acto o de un contrato administrativo dispuesta en virtud de incumplimiento grave, referido a obligaciones esenciales impuestas por el ordenamiento jurídico en razón del acto, o por cláusulas contractuales, e imputable a culpa o negligencia del administrado o cocontratante”.

vante de la carga modal impuesta por el mismo acto⁶⁷ o establecida en el régimen normativo aplicable⁶⁸. Así ocurre con la extinción de la autorización para construir por inobservancia de los plazos para iniciar las obras, o por desvirtuar la actividad autorizada.

El perecimiento del acto por conducto de este modo formal de extinción asume, como presupuesto, que el acto administrativo (i) es regular; (ii) generó una situación activa, favorable, provechosa al particular; (iii) que el particular incumplió de modo grave las obligaciones esenciales (iv) que emanan del propio acto o del derecho objetivo aplicable que le es aplicable.

Naturalmente si el acto es irregular, no procede la caducidad puesto que, en tal supuesto, la Administración tiene el deber de restablecer por sí y ante sí el principio de juridicidad mediante la emisión del correspondiente acto anulatorio (art. 17, primera parte, LNPA y 17, primera parte, LPA CABA).

La caducidad se exterioriza a través de un acto administrativo. Como bien lo puntualiza Soria este acto se caracteriza por ser: (i) constitutivo (puesto que extingue una relación o situación jurídica); (ii) de gravamen (en tanto incide de manera negativa sobre la esfera jurídica del destinatario) y (iii) sancionatorio⁶⁹.

Tanto la norma nacional como la local establecen, como recaudo de validez del acto que dispone la caducidad de otro anterior, la obligación del órgano competente de interpelar previamente al particular para que éste, dentro de un plazo razonable, tenga la oportunidad de cumplir las prestaciones debidas insatisfechas. Como

67 El art. 21 de la LNPA dispone que la Administración está facultada para declarar la caducidad de un acto administrativo “cuando el interesado no cumpliera las condiciones fijadas en el mismo”

En el mismo sentido el artículo 133 de la LPA de Chaco establece que se producirá la caducidad del acto administrativo cuando el beneficiario “no satisface las condiciones impuestas por el mismo”.

68 El art. 86 de la LPA de la Provincia del Neuquén denomina caducidad “a la extinción de un acto dispuesta en virtud del incumplimiento grave de obligaciones esenciales impuestas por el ordenamiento jurídico en razón del acto e imputable a dolo o culpa del interesado”.

69 Soria, Daniel F. “La caducidad del acto administrativo”, en AAVV en *Jornadas sobre Acto Administrativo y Reglamento*, organizadas por la Universidad Austral, ed. RAP, Buenos Aires, 2002, pp. 261 y ss.

En el mismo sentido, Julio Rodolfo Comadira sostiene que la caducidad es una sanción máxima, una pena administrativa (*op.cit.* p. 246).

señalamos, la inobservancia de este requisito de forma configura un defecto o vicio que, en virtud de su importancia y magnitud, origina una grave ilegitimidad. Si bien la algún precedente jurisprudencial lo encuadra en el aludido vicio en el de “violación de la ley aplicable”, en puridad, la omisión de la intimación prevista en el art. 21 de la LPA constituye un vicio grave en las formas esenciales. Más allá del encuadre legal que corresponda asignar a este vicio, lo concreto es que la magnitud o grado de la ilegitimidad torna *irregular* al acto de caducidad dictado sin la previa interpelación. En ese orden pues corresponde que el acto extintivo sea expulsado del mundo jurídico mediante la pertinente declaración de nulidad absoluta⁷⁰ (art. 14, inc. b, LNPA y LPA CABA).

El efecto jurídico del acto que dispone la caducidad de otro anterior consiste en que, hacia adelante (*ex nunc*), el particular queda privado de las ventajas o derechos que el acto administrativo le había otorgado (tal es lo ocurre cuando, en el marco de un régimen de promoción industrial si la empresa incumple el plan de inversiones acordadas con la Administración y, en virtud de esa causa, se dejan sin efecto los beneficios emanados del régimen especial de importaciones que le beneficiaba⁷¹).

2.2.- Extinción del acto administrativo originada en la necesidad ajustar la satisfacción del interés público de acuerdo a las nuevas circunstancias de hecho.

2.2.1.- Regulación legal

Las leyes de procedimientos administrativos nacional y local habilitan al órgano que despliega la función administrativa a extinguir un acto administrativo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Así, el artículo 18, de la LNPA, luego de fijar las excepciones a la estabilidad del acto regular del que nacieron derechos subjetivos, establece: el acto administrativo “[t]ambién podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados”.

El artículo 18 de la LPA CABA tiene una redacción idéntica a

70 Fallos: 308:108, “Hermes Francisco Borgo c/ Junta Nacional de Granos” considerando 7°.

71 Ver: CSJN, “Metalmecánica SACI v. Nación Argentina”, de 23/12/1976

la pretranscripta.

Sin embargo, a diferencia de la norma nacional, la local predetermina el alcance de la reparación. En tal sentido la parte final de esa previsión normativa establece: "... Dicha indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una causa directa e inmediata de la revocación, excluyendo el pago del lucro cesante"⁷².

2.2.2.- Presupuestos

En estos supuestos, la clausura del ciclo jurídico vital del acto (ya sea por revocación, total o parcial, como por modificación o sustitución) tiene origen en la necesidad de salvaguardar los intereses públicos. O, como se indica en el epígrafe, se busca que la función administrativa ajuste su actividad a la satisfacción inmediata del interés público de acuerdo con los requerimientos que imponen las nuevas circunstancias de hecho.

Este modo formal de extinción del acto reposa sobre dos *presupuestos*: el acto administrativo sobre el cual habrá de operar el ejercicio de la potestad revocatoria debe ser un acto *regular*, en tanto cumple las condiciones esenciales de validez. Si no lo fuera, esto es si el acto exhibiese una grave discordancia con el principio de juri-

⁷² Vale recordar que en el orden nacional existen normas similares al art. 18 in fine de la LPA CABA. Estas previsiones normativas devienen aplicables analógicamente al art. 18 LNPA. Así el art. 10 de la Ley de Expropiaciones; el art. 12, inc. d) del decreto 1023/2001, en materia contractual; el art. 26 de la ley 25.344 y el art. 11 de la ley 25.453 y antes también en el art 5 de la ley 12.910 y 30, 38 y 54 inc. f de la ley 13.064.

El art. 5 de la Ley 26.944 (de responsabilidad del estado) excluye el daño cesante en los supuestos de responsabilidad por actividad lícita del Estado.

En línea con las normas indicadas, el art. 95, del Decreto 1030, reglamentario del decreto delegado 1023/01, dictado en 2016, establece que "[l]a revocación, modificación o sustitución de los contratos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, no generará derecho a indemnización en concepto de lucro cesante, sino únicamente a la indemnización del daño emergente, que resulte debidamente acreditado".

También de 2016, sobre la base del proyecto enviado al Congreso por el Poder ejecutivo, la recientemente sancionada ley 27328, reguladora de los contratos de participación público privada, innova con los antecedentes normativos precitados. En ese orden el artículo 9º inciso p) establece que en caso de extinción del contrato por razones de interés público, no será de aplicación directa, supletoria ni analógica ninguna norma que establezca una limitación de responsabilidad, en especial las contenidas en las leyes 21.499 y sus modificatorias y 26944 y en el decreto 1023/2001 y sus modificatorias.

dicidad, la autoridad administrativa estará obligada, y no meramente facultada, a declarar su invalidez y expulsar, por la vía pertinente, el acto irregular del mundo jurídico mediante la secuela sancionatoria prevista en la ley de procedimientos vigente: la declaración de nulidad (art. 17, primera parte, LNPA y 17, LPA CABA);

el segundo presupuesto necesario de la revocación por razones de interés público exige que el acto aun no haya agotado su objeto. En puridad, el presupuesto es que no hubiese operado, previamente, ningún otro modo formal o no formal de extinción.

2.2.3.- Hechos determinantes que habilitan la extinción prevista en el art. 18, LNPA y LPA CABA.

(i) La validez del acto extintivo, en este supuesto, se vincula con la concreta acreditación de que el acto administrativo no armoniza⁷³ o deviene inadecuado⁷⁴ con las actuales exigencias o conveniencias del interés público.

El hecho determinante que justifica acudir a este modo de extinción reposa en que el acto ya no se acomoda a los intereses públicos⁷⁵, lo cual lleva ínsito la idea de que la pervivencia de los efectos del acto los perjudica. Como bien se ha señalado la coherencia del acto con los intereses públicos no debe estar presente cuando el acto nace sino a lo largo de toda su vida⁷⁶.

A diferencia de algunos regímenes provinciales⁷⁷, el art. 18 de la LNPA no establece pautas específicas que concreten el supuesto de hecho. Naturalmente, la escasa precisión de los conceptos jurídicos involucrados, en base a los cuales la norma precitada le atribuye a la autoridad la potestad para apreciar *in concreto* lo que conviene al bien común, no puede ser entendida como una libertad de estimación sin límites.

Marienhoff señala que los *cambios en las circunstancias de hecho*

⁷³ Marienhoff, *op.cit.*, pp. 495/496.

⁷⁴ Comadira, *op.cit.*, pp. 236/237.

⁷⁵ Parada, Ramón, *op. cit.* p. 219.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ El art. 94 de la Ley 920 de Procedimientos Administrativos de Chubut (T.O. 1995) establece que la autoridad emisora podrá abrogar el acto por razones de mérito "por haber cambiado las condiciones de hecho o *por nuevas exigencias del interés público*".

operados con posterioridad a la emisión del acto⁷⁸ son los hechos determinantes que habilitan la emisión de este tipo de actos. El Prof. Cassagne, por su parte, asevera que la revocación por razones de oportunidad aparece como una consecuencia de la modificación de la situación de interés público tenida en cuenta al dictar el acto, al producirse un cambio en las *condiciones de hecho existente*⁷⁹.

Para el Prof. Julio R. Comadira la génesis de la revocación por oportunidad, mérito o conveniencia opera no solo para *adaptar el accionar de la Administración a las nuevas circunstancias de hecho* –diferentes de las apreciadas originalmente– sino también a partir de la *nueva valoración* de aquéllas o de *las actuales exigencias* del interés público⁸⁰.

(ii) La revocación de un acto administrativo regular estable por razones de oportunidad, mérito o conveniencia requiere asumir que el supuesto de hecho que habilita la emisión de este tipo de acto, extintivo de uno anterior, no puede quedar alojado en la mera voluntad de apreciación del órgano emisor. Ella, básicamente, debe reposar en la modificación de las circunstancias fácticas, objetivamente relevantes y debidamente comprobadas, que perturban, frustran o perjudican los intereses públicos protegidos por el sistema normativo sobre el que se sustenta el acto.

Desde este vértice, la posición que habilita la revocación del acto por oportunidad, mérito o conveniencia, fundado en la necesidad de adaptar la actuación administrativa a una “nueva *valoración* de los hechos” o en la invocada “necesidad de adaptar el acto a las actuales exigencias del interés público”, aun cuando los hechos que determinaron el dictado del acto permanezcan inmutables, solo podrá operar en supuestos de actos regulares no estables.

En efecto: una interpretación amplia y sin matices, como predica un sector de la doctrina, que además no distingue entre el acto regular estable del que no lo es, exacerba la potestad administrativa y pone en riesgo la básica seguridad y confianza jurídica que debe existir en el Estado constitucional vigente en la república. Por cierto, la revocación de un acto administrativo fundado en una “nueva

78 Marienhoff, “Revocación...”, op. cit.

79 Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo, Teoría y Régimen jurídico*, ed. La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 419 y ss.

80 Comadira, Julio R., *El acto administrativo*, ed. La Ley, Buenos Aires, 2003, pp. 235 y ss.

valoración de los hechos” o a la necesidad de adaptar el acto a las actuales exigencias del interés público, operará con amplitud si la relación jurídica activa generada por el acto revocado quedara en una mejor posición a la preexistente en cuanto a la protección de los derechos fundamentales del interesado.

De consiguiente la génesis de este modo de extinción, en cuanto atañe al acto regular estable, se aloja en la *necesidad de ajustar la protección, directa y concreta, del interés público de acuerdo a los cambios objetivamente relevantes de las circunstancias de hecho iniciales*. Cuando nos referimos a *modificaciones o cambios objetivamente relevantes* aludimos a nuevas circunstancias, distintas de las originarias, con aptitud suficiente para perturbar o perjudicar de modo grave los bienes jurídicos comunes que protege el sistema normativo dentro del cual se encauzó el acto administrativo que se considera inoportuno o inconveniente.

2.2.4.- Notas características del objeto del acto

El objeto o contenido del acto extintivo debe resultar *idóneo*, adecuado, para tutelar, en concreto, los intereses públicos que tutela el régimen jurídico dentro del que se encausa el acto inconveniente. Al-lende este estándar se encuentran los casos en que, mediando el retiro del acto, los intereses públicos tutelados por el sistema normativo que lo sustentan se mantendrían igualmente perjudicados.

Cuando del acto considerado inoportuno o inconveniente para el interés público hayan nacido derechos a favor del particular concierne al órgano competente realizar, *ex ante*, un juicio de previsibilidad tendente a justificar, según el curso ordinario de las cosas, que el retiro de aquél del mundo jurídico se presenta como *factor de evitación*, no solo idóneo, sino también necesario de un daño a los intereses públicos.

Ello así pues la decisión de extinguir (modificar o sustituir) un acto por oportunidad, mérito o conveniencia fundado en razones de interés público, además de idóneo para satisfacer esos fines, debe ser *necesario*. Esto significa que el órgano, al momento de adoptar la decisión deberá comparar la medida con otras jurídicamente posibles que, alcanzando los mismos fines, resulten menos gravosas. El subprincipio de necesidad, como una de las variables en que se descompone el principio de proporcionalidad, exige del órgano un juicio comparativo.

Si existen medidas alternativas, menos gravosas, que impliquen

una menor intensidad interventora, y siempre que con ellas se cumpla el fin querido por la norma aplicable, el objeto del acto extintivo, fundado en razones de interés público, habrá de exhibir desproporción. Ello así pues, *in concreto*, mediante una decisión alternativa igualmente se habría podido satisfacer, con eficacia, los mismos fines y, sin embargo, se lo hizo con la mayor lesión sobre los derechos

De consiguiente, el subprincipios de necesidad y de idoneidad opera como límite natural a este modo de extinción. La inobservancia de uno u otro torna desproporcionado el objeto del acto extintivo (artículo 7, incisos c y f, LNPA), resultando de ello un acto gravemente antijurídico (art. 14 inciso b, LNPA).

2.2.5.- Procedimiento previo ¿simple o complejo?

(i) En el orden nacional, como en la CABA, el acto que extingue otro anterior estable por inconveniente o inoportuno está programado como una derivación secuencial exclusiva de un procedimiento administrativo previo *simple*, en tanto solo participa la Administración, además del particular la LNPA. Naturalmente, en tanto acto administrativo, el acto que extingue otro anterior con fundamento en el art. 18 debe reunir todos los requisitos esenciales del art. 7°, de ley de procedimientos.

(ii) Sin embargo algunos regímenes provinciales establecen que la emisión del acto administrativo que extingue uno anterior por razones de interés público está subordinado al concurso de voluntades de órganos de diferentes poderes. En este entendimiento el acto extintivo debe cumplir un *procedimiento previo complejo* en el que intervienen la Administración y el poder legislativo.

Si se compara la LNPA -cuyo Título III asume como fuente inspiradora el pensamiento de Marienhoff- con las leyes de procedi-

mientos de las provincias de Salta⁸¹, Mendoza⁸² o del Neuquén⁸³, advertiremos que éstas, en línea con las opiniones del Prof. Gordillo⁸⁴, consideran que la potestad revocatoria por razones de oportunidad, para resultar constitucionalmente admisible, requiere de una ley especial expresa que autorice tal revocación de manera razonable, previa indemnización de daño patrimonial que irroge.

Estos cuerpos normativos, como principio, vedan la revocación del acto estable (ora regular, ora irregular) salvo que una “*norma legal expresa*” califique de utilidad o interés público el derecho creado o reconocido por el acto, declarándolo sujeto a revocación o expropiación.

2.2.6.- Límites a la revocación por oportunidad, mérito o conveniencia

(i) En lo que atañe a la interpretación de la LNPA un sector de la doctrina sostiene que la revocación del acto por razones de oportunidad, en cuanto ello acarree la eliminación de los derechos subjetivos nacidos del propio acto, no puede realizarse sin que exista una *ley especial* que declare de utilidad pública el derecho de cuya expropiación se trata⁸⁵.

En tal sentido se sostiene que el artículo 18, *in fine*, de la LNPA

81 El art. art. 96 de la ley de Procedimientos administrativos de Salta prescribe: Si el acto administrativo goza de estabilidad, conforme las prescripciones de esta ley, no puede ser revocado por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, sin norma legal expresa que califique de utilidad o interés público el derecho que el acto crea, declara o reconoce; declarándolo sujeto a revocación o expropiación.

82 En sentido casi idéntico el art. 100 de la Ley de Procedimiento administrativo de la Provincia de Mendoza establece que si “[e]l acto administrativo goza de estabilidad conforme a las prescripciones de esta ley, no puede ser revocado por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, salvo norma legal expresa que califique de utilidad o interés público el derecho que aquel crea, reconoce o declara, declarándolo sujeto a revocación o expropiación”.

83 El art. 84 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Neuquén reza lo siguiente: “[r]evocación de actos estables. Si el acto administrativo goza de estabilidad, conforme a las prescripciones de esta Ley, no puede ser revocado por razones de ilegitimidad o de oportunidad, salvo norma legal expresa que califique de utilidad o interés público el derecho que aquel crea, reconoce o declara, declarándolo sujeto a revocación o expropiación”.

84 Gordillo, *op.cit.*, p. XIII-22.

85 Las leyes de las provincias de Salta, Mendoza y Neuquén, entre otras, adscriben a este criterio.

es inconstitucional⁸⁶.

(ii) La jurisprudencia labrada por la CSJN durante los últimos lustros, sin embargo, ha reconocido la validez constitucional de la revocación por razones de interés público⁸⁷ con respaldo legal el art. 18, LNPA.

Las vacilaciones de la doctrina y de la jurisprudencia residen, sin embargo, en el alcance de la reparación⁸⁸.

(iii) En el Estado constitucional contemporáneo, las limitaciones a la revocación del acto administrativo estable por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, fundada en razones de interés público, están básicamente ligada a la naturaleza indisponible del derecho que pudo nacer de él. Estos derechos no son susceptibles de expropiación. De consiguiente, cualesquiera sea la tesis que se adopte con respecto al procedimiento previo de extinción fundado en razones de interés público, lo concreto es que la índole del derecho fija de antemano el ámbito de lo prohibido y permitido al que se habrá de ajustar este modo de extinción.

Desde este vértice, todo acto administrativo que elimine o dis ponga la clausura del ciclo vital de un acto administrativo estable, del cual emanan situaciones jurídicas activas mediante las cuales *se concreten directamente derechos fundamentales indisponibles*, es, ab initio, irregular. Ese acto resulta portador de vicio grave en el objeto, en tanto elimina un derecho que concierne al ámbito vital y existencial de la persona, no susceptible de expropiación. Esa situación, por ende, acarrea su nulidad absoluta (art. 14 inciso b, LNPA).

En ese orden, en el Estado constitucional de derecho vigente en la república a partir la Constitución convencionalizada en 1994, la raíz del acto administrativo, esto es la función administrativa, es vivificada por el interés público directa e indisolublemente asociado al principio de dignidad humana y a los derechos humanos fundamentales que le son inherentes.

86 Gordillo, op.cit. XIII-22.

87 Fallos 328:2654 (“El Jacarandá”), en especial, considerando 7°. Allí se extrae que el “cuadro manifiesto de oposición social” a la adjudicación de una licencia de radio a la actora funda “autónomamente” el “ejercicio de las facultades contempladas en el art. 18 de la ley 19.549”.

88 Comparar los votos de mayoría y minoría en el fallo citado en la nota anterior.

Como consecuencia insoslayable de ese presupuesto, si del acto administrativo emanan derechos subjetivos por cuyo conducto se concretizan derechos fundamentales *indisponibles*, la propia esencia de estos derechos se proyectan directamente sobre su estabilidad. Concretamente: los actos que hacen nacer este tipo de situaciones activas también son inmutables en sede administrativa.

Cabe así interrogarnos ¿podrán existir razones de “interés público” que habiliten revocar un acto administrativo que concede a personas en estado de grave vulnerabilidad social el derecho de acceder a un tratamiento médico, al suministro de una medicación o a una vivienda digna? ¿Podrán existir razones de “interés público” que habiliten revocar un acto administrativo que concede -a personas en situación de grave vulnerabilidad social- el derecho de acceder a una subvención para salir de un estado de desnutrición o para alcanzar el mínimo indispensable (existencial) que garantizan los instrumentos internacionales de derechos humanos por conducto del art. 75.22 CN? ¿Podrán existir razones de “interés público” que habiliten revocar un acto administrativo que concede el derecho de admisión a la educación pública, en cualquiera de sus niveles?

2.2.5.- En definitiva:

La extinción originada en la necesidad de poner en armonía el acto administrativo con las exigencias del interés público actual asume como presupuesto que el acto administrativo es regular y aun no agotó su objeto.

A la vez, su génesis reposa en una situación antecedente compleja: frente al cambio de circunstancias objetivas, acaecidas con posterioridad a la emisión del acto administrativo, el órgano aprecia que el mantenimiento de sus efectos no se acomoda, o directamente perjudica, a los bienes jurídicos comunes que protege el sistema normativo dentro del cual se dictó el acto (intereses públicos) los que, según lo aprecia en concreto el órgano emisor, guardan primacía sobre los intereses particulares que atañen al acto.

El demérito del acto administrativo fundado en *circunstancias sobrevenidas* no se identifica con la extinción originada en la discordancia, también sobrevenida, del acto con el orden normativo⁸⁹.

89 Así, en el caso “El Jacarandá” (Fallos 328:2654, considerando 7° voto mayoría y 7° de la minoría) la entrega de una licencia de radiodifusión adjudicada a la interesada en los últimos meses del período militar generó, una

En los términos del art. 18 LNPA y 18 LPA CABA, la revocación por oportunidad, mérito o conveniencia de los actos administrativos establece como horizonte de proyección a los actos administrativos que crean derechos subjetivos disponibles. De consiguiente quedan fuera de ese radio los actos que concretizan derechos fundamentales indisponibles (o aquellos otros que suministran los medios con la exclusiva finalidad de acceder a derechos llamados a satisfacer el mínimo existencial de la persona).

2.3.- Extinción originada en la decisión privada lícita

También la extinción del acto puede tener origen en una la decisión privada lícita que, previa valoración de la Administración, no resulte incompatible con el interés público. Tal es lo que ocurre cuando el particular interesado, sujeto activo de un acto, renuncia o declina el beneficio que emana de un acto favorable, siempre que, al respecto, las normas vigentes exijan del órgano competente la emisión de un *acto administrativo de aceptación*. En este supuesto la extinción opera mediante un acto administrativo bilateral, en su formación y también en cuanto a sus efectos.

3. Evaluación

3.1. El sistema de extinción del acto administrativo requiere valorar, de manera general, tres parcelas: (i) la génesis, origen o causa de la clausura del ciclo jurídico vital del acto; (ii) su correlativo modo de extinción y (iii) los efectos que se derivan de éste.

La sistematización propuesta permite inferir que si el evento de la realidad se subsume en el supuesto de hecho de un determinado modo formal de extinción, deviene improcedente extinguir el acto a través de un modo distinto. Ello en la medida que el acto no se hubiera extinguido a través de un modo no formal, como v.gr., el agotamiento de su objeto.

Así, frente a una antijuridicidad estructural originaria grave que torna irregular el acto, resulta pues incongruente declarar la caducidad del acto o disponer su revocación por razones de oportunidad,

vez recuperadas las instituciones democráticas en 1983, una “oposición cierta en las fuerzas vivas de la comunidad” lo cual configuró “un cuadro de opinión pública adversa” que justifica “el ejercicio por parte de la administración de sus facultades de revocación de los actos supuestamente regulares”.

mérito o conveniencia.

Frente al acto irregular (causa generadora) el modo formal de extinción establecido por la ley es la nulidad (art. 17 LNPA y LPA CABA). La caducidad o la revocación por razones de interés público son modos de extinción que no guardan nexo de conectividad válido con el antecedente causal establecido por el derecho aplicable (antijuridicidad estructural originaria grave).

3.2. La ineficacia definitiva de un acto administrativo, en tanto consecuencia natural de la extinción, está ligada a la observancia del nexo de conectividad entre el modo extintivo y su causa generadora. En la LNPA y la LPA CABA, este vínculo está predeterminado en relación con los modos formales de extinción. En cambio, surge implícito en relación con los modos no formales.

3.3.- La clasificación de los modos de extinción del acto administrativo en formales y no formales asume como dato común homogeneizador la presencia, o no, de un acto estatal, como factor determinante del perecimiento o eliminación del acto del mundo jurídico.

De allí que, en cuanto concierne a los modos formales, mientras no se dicte el acto administrativo correspondiente –que naturalmente deberá observar los requisitos esenciales previstos en el art. 7° de la LNPA- y se lo notifique al particular – art. 11, LNPA- no será posible predicar aun los efectos que se derivan de la extinción: la cesación definitiva de sus efectos, con sus variables ex nunc o tunc, según corresponda al modo de extinción.

3.4.- Desde este vértice, resulta inadecuada sostener que frente a un acto administrativo que a juicio del particular exhibe vicios graves y ostensibles resulta válido desobedecerlo⁹⁰, a su costa y riesgo.

El incumplimiento (o la desobediencia) de un acto administrativo no se puede fundar en la apreciación subjetiva del particular. Solo a partir de que irrumpa en el mundo jurídico el modo de extinción

90 Señala el Prof. J.R. Comadira, con respaldo en la opinión del Prof. Gordillo, que frente al acto irregular con vicio manifiesto puede ser desde el comienzo válidamente desobedecido por el particular en el sentido de que por su riesgo y cuenta puede incumplirlo sin hacerse acreedor a consecuencia punitiva alguna a raíz de tal conducta. Fundamenta su posición en que ese acto (irregular con vicio manifiesto) carece *ab initio* de presunción de legitimidad y consiguiente de obligatoriedad y ejecutoriedad (*El acto administrativo*, 2003, p 197).

correlativo a esa causa (grave discordancia del acto con las normas que lo condicionan) se lo podrá considerar definitivamente ineficaz.

3.5.- La cesación definitiva de los efectos de un acto originariamente ilegítimo opera como consecuencia de otro acto administrativo que lo extingue. Salvo que medie una suspensión (administrativa o judicial) que paralice de manera provisional sus efectos⁹¹, no es jurídicamente admisible predicar el incumplimiento (o la desobediencia) de un acto administrativo hasta tanto no se observe el modo de extinción correspondiente.

Siempre que el acto no haya agotado aun su objeto, la cesación definitiva de los efectos de un acto gravemente antijurídico (*ineficacia*) reside en la previa declaración formal de invalidez y en su posterior expulsión del mundo jurídico, a través de la nulidad. De consiguiente, frente a una causa determinante de un modo formal de extinción (como habría de ser la ilegitimidad grave y originaria del acto) la cesación definitiva de los efectos del acto operará a partir de que se notifique el acto anulatorio que lo extingue⁹².

91 Ciertamente, no se nos escapa que, en el marco de los modos formales de extinción, el acto podrá volver ineficaz a partir de que se ordene, en sede administrativa o judicial, la suspensión de sus efectos. Sin embargo, a diferencia de la extinción, en el caso de suspensión la ineficacia del acto administrativo no es definitiva (como ocurre con la extinción) sino meramente provisional y transitoria.

92 En ese entendimiento, reiteradamente la Corte federal puntualiza que “la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12 de la ley 19.549), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente (Fallos: 319: 1476 cit.)” (CSJN, “Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente s/daños y perjuicios”, de 24-9-2013). Más reciente el Tribunal sostuvo: “...en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos, se presume que toda actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente (conf. doctrina de Fallos: 319:1476)” (CSJN, “Estado Nacional - Fuerza Aérea Argentina e/ Buenos Aires, Provincia de s/ cobro de pesos/sumas de dinero”, cons. 4°, de 28 de junio de 2016).

3.6. Los modos formales de extinción de los actos administrativos están sujetos a los límites que consagra la Constitución. Naturalmente, éstos tienen prelación sobre las previsiones normativas fijadas en la LNPA y en la LPA CABA.

El régimen jurídico de los modos formales de extinción contempla de manera uniforme a los actos administrativos según hayan generado o suprimido derechos subjetivos, con prescindencia de la *naturaleza* de la situación activa creada (declarada o reconocida) o, en su caso, suprimida (o disminuida) o de la situación pasiva creada con la emisión del acto.

De nuestro lado consideramos que frente al deber jurídico fundamental de respetar y garantizar la dignidad humana y a los derechos humanos fundamentales que le son inherentes, todo acto administrativo que concretiza, de manera directa e inmediata, un *derecho fundamental indisponible* adquiere *estabilidad plena*, esto es, *inmutabilidad* en sede administrativa, una vez notificado.

De consiguiente, tales actos no pueden ser objeto de revocación, ora por razones de ilegitimidad o de oportunidad mérito o conveniencia, salvo, naturalmente, que la revocación, sustitución o modificación esté llamada a mejorar la situación del titular de esos derechos.

En virtud de la estabilidad plena o absoluta que exhiben los actos administrativos creadores de derecho subjetivos que implementan y desarrollan derechos fundamentales indisponibles, amén de la calificación de regular o irregular establecida en los artículos 17 y 18, LNPA y LPACABA, la extinción a través de un modo formal opera, en estos casos, únicamente como consecuencia de una decisión judicial. La expulsión de estos actos del mundo jurídico, y la consiguiente cesación definitiva de sus efectos (ineficacia) solo es producto de un pronunciamiento judicial.

La *estabilidad* del acto que concretiza un derecho indisponible con miras a satisfacer el mínimo existencial de la persona es una *garantía jurídica fundamental*. Correlativamente, esa garantía fundamental impacta sobre la potestad revocatoria de la Administración en tanto le prohíbe tornar ineficaz ese derecho en sede administrativa.

El catálogo de actos comprendidos dentro de este grupo se extrae, inicialmente, de la enumeración realizada por el legislador nacional en el art. 2.2 de la Ley 26854, de Medidas Cautelares. Esta norma confiere trato procesal preferencial a quienes están en situación de vulnerabilidad social. A la vez, brinda una regulación especial a los derechos a

la vida, a la salud, a los derechos de naturaleza alimentaria y también a los relativos al ambiente. Esta enumeración no es taxativa.

Desde este vértice es dable apreciar que analógicamente deben tener trato diferenciado los actos administrativos favorables de los que emergen derechos subjetivos que conciernen de modo directo e inmediato a los derechos a la vida, la salud, el derecho a estar protegido frente al hambre, y los derechos sociales concretizados a favor de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad. No cabe duda que en todos estos casos el derecho administrativo asume su condición de derecho constitucional y convencional concretizado.

En el plano normativo, esta regla se consolida a partir de la decisión del legislador formalizada en el artículo 9, inciso p) *in fine*, de la ley 27.328.

El referido artículo establece, en el marco de los contratos de participación público-privada, que “la suspensión o nulidad del contrato por razones de ilegitimidad deberá ser solicitada y declarada por el tribunal competente”. De este modo la ley establece que potestad anulatoria, prevista en el art. 17, LNPA, es inaplicable a este tipo de contratos.

La previsión normativa transcrita, en la medida que conserve preservación de constitucionalidad, produce un fuerte impacto sobre el todo el régimen de extinción de los actos administrativos.

De consiguiente, si ciertos actos administrativos bilaterales de contenido *patrimonial* (como son los contratos públicos de participación público-privada contemplados en la ley 27328), del cual emanan derechos disponibles, están dotados legalmente de *estabilidad*, sería incoherente para todo el sistema de potestades y garantías sobre el que afina el régimen administrativo argentino no darle *idéntica confianza de protección* (inmutabilidad plena en sede administrativa), con carácter igualmente general y abstracto, a los actos administrativos del que nacen derechos subjetivos directamente vinculados con el principio de dignidad humana.

VII.- CONCLUSIONES

1. El sintagma *extinción del acto administrativo* guarda dentro suyo múltiples variables. Es una figura poliédrica.

Su significación primaria remite a la idea de *perecimiento* o *clausura del ciclo jurídico vital del acto administrativo*.

2. El régimen jurídico de la extinción del acto administrativo no es único ni uniforme. Varía según el *modo* (que algunos denominan medio). El modo extintivo varía en función al origen o hecho generador de la extinción

3. la heterogeneidad de los modos extintivos del acto administrativo dificulta su clasificación y sistematización.

De nuestro lado consideramos apropiado distinguir *modos no formales* y *modos formales de extinción del acto administrativo*.

En general, y salvo regulación legal específica, los modos no formales operan de pleno derecho, sin requerir acto formal alguno de la autoridad pública.

Los modos formales de extinción del acto administrativo, en cambio, operan exclusivamente a partir de la emisión de un acto estatal.

En algunos casos se exteriorizan a través de otros actos administrativos, es decir mediante declaraciones que son producto de la función administrativa – v.gr. la anulación, revocación y caducidad –. En tanto actos administrativos, esos modos formales de extinción deben cumplir los requisitos esenciales de validez previstos en el art. 7° de la LNPA. Sin embargo, cuando la extinción del acto se origina en el ejercicio de la función judicial (anulación de un acto, ora a pedido de parte interesada, ora como consecuencia de la pretensión procesal de nulidad de acto administrativo postulada por la Administración) el modo formal de clausura del ciclo jurídico vital del acto administrativo opera mediante una sentencia judicial.

4. Los modos de extinción del acto administrativo se distribuyen en dos grandes clases: no formales y formales, según que el perecimiento del acto administrativo requiera, o no, la emisión de un acto estatal.

5. En lo que atañe a los *modos no formales de extinción* – que son aquellos que no requieren de un acto estatal que declare o disponga la extinción y que, por ende, operan sin estar sujetos a un procedimiento o proceso previo- es posible observar que allí conviven diversas clases: el agotamiento o consumación del objeto; imposibilidad de hecho sobrevenida; vencimiento del plazo y cumplimiento de la condición resolutoria; renuncia y rechazo.

6. La extinción mediante un acto estatal, a la vez, puede ser el producto de la función administrativa como de la función judicial. En ambos casos la extinción no es automática, antes bien, ella es el

producto de un procedimiento o proceso propio de cada función.

Así, la extinción del acto administrativo por parte órganos o entes que despliegan la función administrativa requiere la observancia del procedimiento administrativo previo (en el orden nacional, la LNPA y el RPA; en el orden local, la LPACABA, Dto. 1510/97). Ahora si la extinción tiene origen en la sentencia (v.gr., el pronunciamiento judicial que declare la nulidad del acto) ese acto estatal, como su proceso de formación, deberá responder a los recaudos formales pre-establecidas en el código procesal (en el orden nacional, el CPCCN; en la CABA, el CCAYT, Ley 189).

7. La extinción formal del acto emanado de los órganos que desarrollan la función administrativa responde a orígenes diversos.

Así, la génesis de la extinción de los actos administrativos podrán tener su causa en: (1) la inobservancia del principio de juridicidad (ilegitimidad); (2) la necesidad ajustar la satisfacción del interés público de acuerdo a las nuevas circunstancias de hecho; (3) a la decisión privada lícita que requiera la intervención formal de la Administración –v.gr., renuncia que requiera aceptación.

A la vez, la extinción del acto administrativo con sustento en razones de *antijuridicidad* (1), presenta tres hontanares: (i) la *antijuridicidad estructural originaria* (en estos supuestos el modo de extinción es la nulidad o anulación de un acto administrativo). (ii) la *antijuridicidad estructural sobrevenida* (así, ocurre en los supuestos en que se dispone la revocación de un acto que sobrevino ilegítimo a partir del cambio de derecho objetivo); (iii) la *antijuridicidad funcional* (a esta causa de perecimiento se liga el modo de extinción denominado caducidad).

8. La antijuridicidad estructural originaria tiene su causa en *vicios puramente administrativos* y *vicios constitucionales oconvencionales*.

Los vicios constitucionales, determinantes de actos administrativos inconstitucionales e inconvencionales, se podrán originar en: (i) una infracción estructural genética u originaria *formal* directa a la Constitución; (ii) una infracción estructural genética u originaria *material* directa de la Constitución convencionalizada y (iii) una infracción estructural genética u originaria *formal* y *material* directa de la Constitución convencionalizada⁹³.

93 Para ampliar: Sammartino, Patricio M.E. “Introducción al estudio

La antijuridicidad estructural originaria, una vez que ha sido formalmente declarada y expulsado el acto del mundo jurídico, tiene *en principio* efectos *ex tunc*, lo cual acarrea la reposición de las cosas a su estado originario.

El origen del perecimiento del ciclo jurídico vital del acto administrativo puede obedecer a la necesidad de reencauzar la actividad de la Administración según las circunstancias sobrevenidas. En este supuesto el modo de extinción opera a través de la denominada revocación por oportunidad mérito o conveniencia fundada en razones de interés público.

También la extinción podrá derivar de la decisión privada lícita del particular no incompatible con el interés público. En este último supuesto el modo será la renuncia a un acto favorable que requiera la aceptación de la Administración.

sistemático de las consecuencias principales y secundarias del acto administrativo irregular”, RDA 2021-135, de 3/06/2021, p. 3 y ss.