

La teoría jurídica del acto administrativo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONCEPTO. 3. ELEMENTOS. 4. RÉGIMEN DE LAS NULIDADES. 5. VICIOS. 6. CARACTERES. 7. EXTINCIÓN. 8. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

La actuación de los órganos del Estado se manifiesta, en lo que hace a la función administrativa, en la emisión de actos y hechos productores, o no, de efectos jurídicos directos².

Habida cuenta del tema que nos ocupa, prestaremos especial atención a la categoría de los actos productores de efectos jurídicos directos, a lo que agregaremos que esos actos, para ser considerados «administrativos» en sentido técnico, deben ser de alcance particular (es decir, que sus destinatarios sean personas individualizadas o individualizables) y que sus efectos sean externos (es decir, que se proyecten sobre terceros)³.

¹ Agradezco al Dr. Julio COMADIRA y al director de esta prestigiosa Revista la generosa invitación a participar en este número.

² COMADIRA efectúa una clara distinción entre hecho y acto administrativo en *Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada* (con la colaboración de Laura MONTI), pp. 181 y ss.

³ CASSAGNE engloba en el concepto «terceros» a las personas físicas, jurídicas privadas y públicas no estatales, así como a los agentes públicos cuando ellos son afectados por la Administración en el ámbito de su relación de servicio (Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, 6.^a ed. actualizada, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, tomo II, p. 51).

La teoría jurídica del acto administrativo (AA) así concebido, en cuanto a su caracterización, elementos, sistema de nulidades, vicios, caracteres, extinción, ha sido abordada extensamente por la doctrina argentina y extranjera⁴.

En consecuencia, me ha parecido interesante plantear este trabajo desde el siguiente punto de vista: ¿cuáles son las semejanzas y diferencias más importantes entre el acto jurídico de Derecho Privado y el AA, institución propia del Derecho Público?

La idea surge de que el AA es a nuestra especialidad lo que el acto jurídico (AJ) es al Derecho Privado (DP), razón por la cual muchas son las semejanzas que entre sus respectivas regulaciones jurídicas se advierten. De hecho, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) ha sostenido, desde antiguo, que las reglas del Derecho Civil se aplican por analogía a ciertos aspectos del AA (como el régimen de las nulidades)⁵.

Empero, como es lógico, existen diferencias notorias entre ambos regímenes, porque notorias son las diferencias de las relaciones y situaciones jurídicas regidas por el DP y por el Derecho Administrativo. La presencia estatal o de entes públicos estatales o no estatales en las últimas implica que necesariamente deben existir esas diferencias. En el DP, ambas partes deben encontrarse en igualdad de situaciones. Por eso, cuando en los hechos esa circunstancia no se configura, el Derecho crea figuras que tienden a restablecer la igualdad, en numerosas instituciones. Así, por ejemplo, el abuso del derecho, la protección de la parte más débil en las relaciones contractuales privadas por medio de la teoría de los contratos con cláusulas predispuestas, etc. En materia procesal, por su parte, la igualdad entre las partes se refleja con especial intensidad en el proceso judicial civil y comercial: así, por ejemplo, no está permitido a los administrados iniciar demanda para obtener la declaración de nulidad de sus propios actos, pues ello equivaldría a alegar

⁴ Recaredo FERNÁNDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo: Exposición doctrinal y estudio en el derecho español*, Madrid, Victoriano Suárez, 1929; José María BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1986; José GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, 2.^a ed. actualizada, Madrid, Civitas, 1991; Luciano PAREJO ALFONSO, «La actividad unilateral y formalizada de la Administración: el procedimiento y los actos administrativos», en L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de derecho administrativo*, Barcelona, Ariel Derecho, 1994, 3.^a ed. corregida y puesta al día, pp. 435 y ss.; Manuel DíEZ, *El acto administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1961; Bartolomé FIORINI, *Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1969; GORDILLO, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969; Juan Carlos CASSAGNE, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1974; Julio COMADIRA, *Acto administrativo municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1992, y *El acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos* (con la colaboración de L. MONTI), Buenos Aires, La Ley, 2003, entre muchos otros.

⁵ La sentencia registrada en Fallos: 190:142 constituye el *leading case* en la materia.

su propia torpeza, como sí se le permite al Estado mediante la regulación de la acción de lesividad.

En Derecho Público, Administrativo en la especie, la situación es bien otra. En efecto, la presencia sustancial o procesal del Estado o de algún ente público estatal o no estatal en las situaciones y relaciones jurídicas que se plantean denota que no existe igualdad entre las partes. Es que el particular, sea en el marco de la relación general de supremacía que une a todos los habitantes de un país con el Estado, sea en el campo de relaciones especiales de sujeción, o de relaciones convencionales con el Estado (el contratista administrativo, por ejemplo), siempre se halla en situación de subordinación respecto de aquél. Esa situación se justifica, principalmente, en la finalidad que persigue el Estado en su actividad: la consecución del bien común, que es el de toda la comunidad. El particular, en cambio, si bien es considerado un colaborador del Estado en la búsqueda de la legitimidad del obrar de aquél (por ejemplo, cuando interpone un recurso contra un AA que considera ilegítimo), siempre persigue, en la realidad y principalmente, la satisfacción de su propio interés. Es por ello que el Estado goza de prerrogativas, propias de un régimen exorbitante del DP, que se equilibran con las garantías del particular. Esas prerrogativas, tanto sustanciales como procesales, se manifiestan con especial énfasis en el sistema jurídico del AA.

A continuación, pues, emprendemos la tarea de sistematizar, lo más esquemáticamente posible, de entre las semejanzas y diferencias a que aludimos, las que aparecen como más relevantes.

2. CONCEPTO

El AA es toda declaración emitida por un órgano estatal (o un ente público no estatal, según algunos autores⁶), en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros⁷.

Por su parte, son AJ los actos voluntarios lícitos que tengan por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos⁸. De acuerdo con esa definición, en DP –se ha explicado– sólo adquiere condición de AJ la declaración encaminada a producir en forma inmediata una modifica-

⁶ CASSAGNE no considera que los actos dictados por personas públicas no estatales puedan ser considerados AA (*Derecho, op. cit.*, p. 47).

⁷ COMADIRA, *Procedimientos, op. cit.*, p. 182.

⁸ Art. 944 del Código Civil argentino (CC).

ción del orden jurídico, mientras que el AA abarca un espectro más amplio, incluyendo también las declaraciones que persiguen esa finalidad en forma mediata⁹.

El AA debe ser conforme a la regla general preestablecida, en general, a los reglamentos, que tienen una jerarquía superior sobre aquél. Es lo que se llama el principio de inderogabilidad de los reglamentos¹⁰.

En esto guarda cierta similitud con el AJ, que debe someterse a la ley¹¹, porque de lo contrario sería ilícito. En cambio, la idea de que el AA no pueda hacer excepción a la regla general de un reglamento u otra norma estriba principalmente en la interdicción de la violación del principio de igualdad ante la ley¹².

En cuanto a la estructura del acto, existe discusión doctrinal acerca de la consideración de los contratos administrativos como una especie de AA bilateral. En nuestra opinión, revisten esa naturaleza y, en el Derecho argentino, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos argentino, n.º 19549 (LNPA), establece la aplicación directa de las normas sobre elementos, caracteres, etc., del AA a los contratos¹³. En cuanto a las diferencias con los contratos de DP (que serían AJ bilaterales), se advierte no sólo el debilitamiento de la autonomía de la voluntad¹⁴, sino también la fuerte presencia reguladora y controladora del Estado en ciertos contratos administrativos, en particular los de concesión o licencia de servicios públicos, lo que se justifica, nuevamente, en el bien común y en la necesidad de asegurar los caracteres de continuidad, igualdad, regularidad, etc., propios de los servicios de ese carácter¹⁵.

3. ELEMENTOS

MARIENHOFF considera a la voluntad como un requisito presupuesto del dictado del AA. Ahora bien, ¿qué relevancia tiene la voluntad psicológica del agente en el AJ y en el AA?

⁹ CASSAGNE, *Derecho*, *op. cit.*, p. 47.

¹⁰ Con más propiedad «de inaplicabilidad singular de los reglamentos», por Alberto BIANCHI, «El caso “Promenade” y la llamada inderogabilidad singular de los reglamentos en un controvertido fallo», en *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 1/2, Buenos Aires, Depalma, p. 377.

¹¹ Agustín GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, 5.ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, tomo 3, p. IV-1, con cita de la afirmación de GARRIDO FALLA sobre el particular: los actos estatales «están sometidos a los dos principios fundamentales del régimen jurídico-administrativo: sumisión a la ley y a las normas jerárquicamente superiores» (tomo 3, p. IV-4, nota 4.1).

¹² Art. 16 Constitución Nacional argentina (CN).

¹³ Art. 7.º, último párrafo, LNPA.

¹⁴ CSJN, Fallos: 316:3157, 321:174 y 30/9/03, «El Rincón de los Artistas».

¹⁵ Ver GORDILLO, *Tratado*, *op. cit.*, p. IV-21, aunque el autor no parece compartir la idea de que los contratos administrativos configuren una especie de AA.

En el CC se dispone que «los hechos que fueren ejecutados sin discernimiento, intención y libertad, no producen por sí obligación alguna»¹⁶. Por su parte, en DA, parte de la doctrina admite la validez de un acto, en especial si es reglado, emitido por un funcionario demente o mediando violencia, dolo o error, si ese vicio no ha repercutido sobre los elementos esenciales del acto¹⁷.

En el ámbito contractual, LLAMBÍAS sostiene que la voluntad real debe prevalecer en atención a la autonomía de la voluntad de las partes, consagrada en el art. 1197 CC¹⁸. En DA, aceptado que el contrato administrativo es una especie de AA bilateral, aquella autonomía se relativiza, pues es obligatoria la sujeción estricta a las reglas normativamente, o en los actos que son base de la contratación, por lo que los principios del DP no se aplican con la amplitud con que se hace en ese campo.

Al adentrarnos en el examen de los elementos esenciales, una primera diferencia entre los AA y los AJ es que, en los primeros, al elemento subjetivo de la capacidad (del agente público y en su caso del particular, si el acto fuere bilateral) se agrega el de la competencia, impropio de los segundos.

Por otra parte, ciertos elementos de los AA, que exigen las leyes como recaudos de su legitimidad y por la necesaria publicidad de los actos estatales y las razones que inducen a emitirlos, no son requeridos respecto de los AJ. Así, por ejemplo, la motivación, como la expresión de la causa y la finalidad de los AA¹⁹.

Lo mismo sucede con el debido procedimiento previo, uno de cuyos componentes es el debido proceso adjetivo²⁰, en especial con la obligatoriedad del dictamen jurídico emanado de los órganos de asesoramiento jurídico permanente del organismo activo que vaya a dictar un AA que pueda afectar derechos subjetivos o intereses legítimos. Ello así porque como la Administración posee la llamada «autotutela declarativa», por la cual puede imponer en algunos casos cargas al particular sin su consentimiento, o sancionarlo en forma unilateral y en su sede, es necesario rodear a esas prerrogativas de las garantías que aseguren que el particular ha sido útilmente oído y garantizada su defensa antes del dictado de esos actos, y que existe una opinión jurídica

¹⁶ Art. 900 CC.

¹⁷ COMADIRA, *Procedimientos*, op. cit., p. 183 y nota 643. CASSAGNE se expresa en sentido contrario (*Derecho*, op. cit., pp. 168 y ss.).

¹⁸ Que establece que «las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma».

¹⁹ Art. 7.º, inc. e, LNPA. Por su parte, el art. 1.º, inc. f, ap. 3.º, de la misma norma impone que el acto «haga expresa consideración de los principales argumentos» expuestos, por ejemplo, por el particular en un recurso. GORDILLO, *Tratado*, op. cit., p. IV.6.

²⁰ Arts. 7.º, inc. d, y 1.º, inc. f, LNPA.

de un órgano con independencia²¹ que preceda al dictado del AA que pueda producir la afectación antes señalada.

En lo referente a la forma de los actos, debe hacerse una mención especial al instituto del silencio. En DP, el silencio como expresión de voluntad implica negativa. En efecto, el art. 919 CC dispone que «el silencio opuesto a actos, o a una interrogación, no es considerado como una manifestación de voluntad, conforme al acto o a la interrogación, sino en los casos en que haya una obligación de explicarse por la ley o por las relaciones de familia, o a causa de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes». Por su parte, en sentido análogo, el art. 10 LNPA sienta, como principio general, que el silencio de la Administración, salvo disposición contraria de la ley, debe interpretarse en sentido negativo. Es que no puede presumirse que el Estado, si incurre en silencio, se ha expresado en forma positiva sobre cualquier presentación del particular, pues ello engendraría un grave riesgo para el interés público que debe tutelar. En efecto, la voluntad que expresa el funcionario, conforme a la teoría orgánica, es la del propio Estado, razón por la cual no cabe entender que una persona o varias personas físicas comprometan a la comunidad representada en el Estado por la simple inercia o el mero silencio.

4. RÉGIMEN DE LAS NULIDADES

Las diferencias más notables entre AA y AJ se advierten en materia de actos afectados de vicios determinantes de su nulidad absoluta, y son las siguientes: a) la del AA no puede ser declarada de oficio por el juez en ningún caso; en cambio, el art. 1047 CC impone al juez lo contrario, cuando la nulidad del AJ sea manifiesta; b) la pretensión de declaración de invalidez del AA puede ser esgrimida en cualquier tiempo por la Administración pero no por el particular, que está sujeto a plazos de caducidad para acudir a sede judicial con ese objeto. En cambio, la acción para obtener la declaración de nulidad absoluta de un AJ es imprescriptible²².

En DP, el acto ilícito es un acto voluntario, reprobado por las leyes, que causa un daño imputable al agente en razón de su dolo o culpa²³.

²¹ Por ello debe tratarse de los organismos de asesoramiento jurídico *permanente*, para evitar que el dictamen lo emitan, por ejemplo, asesores de gabinete que acompañan al funcionario que ha de adoptar la decisión durante su gestión, pero que no gozan de la estabilidad que aseguraría la independencia de criterio del órgano que opina.

²² Ver COMADIRA, *Procedimientos*, *op. cit.*, pp. 283 y ss.

²³ Según surge de la conjugación de los arts. 898, 1066 y 1067 del CC (Jorge LLAMBIAS, *Tratado de derecho civil*, tomo II, parte general, Buenos Aires, Perrot, 1980, p. 306).

En cambio, en DA la categoría que se distingue es la del acto irregular, es decir, el viciado de nulidad absoluta, que puede haber sido emitido involuntariamente (por error del agente inducido por dolo del particular, por ejemplo). También puede acontecer que el daño no sea imputable al agente. La existencia de dolo o culpa en el obrar de aquél podrá originar su responsabilidad civil, penal, administrativa, pero puede no haberse incurrido en esos vicios y aun así ser el AA irregular, porque lo que se resguarda es la juridicidad de la actuación estatal, existan o no vicios en la voluntad del órgano interviniente en su dictado (o del particular, en su caso).

5. VICIOS

Los vicios del AA están en relación directa con sus elementos, lo mismo que sucede en el caso del AJ. De hecho, por ejemplo, para la regularidad del elemento «objeto» del AA se requieren las mismas cualidades que para aquél²⁴. Sin embargo, y en especial en los casos de AA unilaterales perjudiciales para el particular, se exige que en él se traten todas las cuestiones propuestas e incluso las no propuestas, previa audiencia del interesado y sin que ello afecte sus derechos adquiridos²⁵. Esto se debe a que la Administración, en su actuación, persigue principalmente la obtención de la legitimidad y la verdad material, y a que es imperativo proteger el derecho de defensa del particular, tratando, sea para admitirlos o desecharlos, los argumentos y propuestas que haya acercado a la Administración.

Es también relevante el respeto del precedente, que constituye «el resultado de la práctica (actos sucesivos, reiterados en un mismo sentido) observada por la Administración Pública»²⁶, en resguardo de la garantía de la igualdad ante la ley. En DP, en cambio, lo que una persona haya decidido anteriormente no lo vincula para su actuación posterior²⁷. Dentro del mismo elemento «objeto», es relevante la «proporcionalidad» entre los medios que el acto adopta y los fines que persigue la norma que otorgó al administrador las facultades que ejerce en el caso. Por su parte, en DP, si bien para situaciones excepcionales, el legislador ha establecido que puede obtenerse la anulación de los actos jurídicos

²⁴ Las mentadas en el art. 953 CC. En cuanto a la inmoralidad del objeto, hay que considerar las normas que son especialmente dirigidas a los funcionarios públicos en la Ley Nacional de Ética Pública, n.º 25188 (arts. 17, 13 al 15), y en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

²⁵ Art. 7.º, inc. c, LNPA.

²⁶ COMADIRA, *Procedimientos*, *op. cit.*, p. 152.

²⁷ Arts. 19 CN y 1197 CC.

cuando una de las partes obtuviera «una ventaja patrimonial evidentemente desproporcionada»²⁸. Aun cuando ello juega sólo en supuestos en los que se pruebe claramente esta situación, la norma muestra la vigencia de un principio general contrario a los actos carentes de proporcionalidad, en los cuales una de las partes pudiere quedar sometida a la otra²⁹.

Por su parte, es importante y debe generar la nulidad absoluta del AA el vicio en el debido procedimiento previo, precisamente por los fines a los que tiende su observancia, situación que no se advierte en el campo del DP. Por ejemplo, resulta esencial que se otorgue al particular vista de las actuaciones administrativas que puedan afectarlo, para que ejerza su derecho de defensa. En DP, el principio es el inverso, esto es, el de la inviolabilidad de los papeles privados³⁰.

6. CARACTERES

En el DA argentino, dos son los caracteres esenciales del AA, que concurren a diferenciarlo del AJ: la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad³¹.

A su turno, el Código Civil argentino (CC) establece para los actos privados una presunción de validez que alcanza a los actos de vicios no manifiestos (anulables), pero expresamente excluye a los actos de vicios manifiestos (nulos)³². Sobre los primeros, el art. 1046 del cuerpo legal citado dispone que «los actos anulables se reputan válidos mientras no sean anulados y sólo se tendrán por nulos desde el día de la sentencia que los anulase».

En la LNPA, según sus términos expresos, todo AA, incluso el «nulo» (que es, en los términos de la LNPA, el afectado de nulidad absoluta), debe presumirse legítimo. Aun cuando esa presunción debe caer cuando el acto está afectado por un vicio determinante de una nulidad tan grave, sea que ésta sea manifiesta o se haga manifiesta a raíz de un procedimiento administrativo o un proceso judicial³³, lo cierto es que la literalidad de la ley citada no permite al particular desobedecer

²⁸ GORDILLO, *Tratado*, *op. cit.*, p. VIII-15.

²⁹ *Op. y loc. cit.* en nota anterior.

³⁰ Art. 18 CN.

³¹ Art. 12 LNPA.

³² Art. 1038 CC. «Actos tales se reputan nulos aunque su nulidad no haya sido juzgada».

³³ De hecho, la CSJN, en el año 1979 (es decir, con posterioridad a la sanción de la LNPA), en la causa «Pustelnik», señaló que el AA manifiestamente nulo no puede presumirse legítimo (Fallos: 293:133).

lo que el acto impone, aunque se trate de un AA manifiestamente ilegítimo.

En cuanto a la ejecutoriedad del acto, es una derivación de la presunción de legitimidad (por eso, no debería existir cuando el acto carece de presunción de legitimidad, por las razones expuestas anteriormente). Sin embargo, nuevamente la LNPA la adosa a todos los AA³⁴, y habilita a la Administración, en principio, a ponerlo en ejecución por sus propios medios, sin necesidad de recurrir a la intervención judicial³⁵. El AJ, en cambio, si no es cumplido, no autoriza al particular a ponerlo en práctica por sus propios medios. La distinción se aprecia fácilmente en el caso de extinción de un contrato administrativo por supuesta culpa del particular cocontratante: si la Administración decide rescindir el contrato, lo hace mediante un AA y, una vez notificado éste, el particular debe abstenerse de continuar ejecutándolo. En cambio, si la extinción se produce por culpa de la Administración, el particular deberá, en principio, seguir ejecutando el contrato (pues debe respetar el carácter de continuidad de aquél), efectuar el correspondiente reclamo a la Administración y, si ésta no responde a sus requerimientos (por ejemplo, si no le paga las sumas adeudadas), requerir al juez que declare que el contrato se ha extinguido.

¿Cuáles son las garantías que protegen al particular frente a estas poderosas, y en ocasiones de injustas consecuencias, prerrogativas estatales? Las más importantes son las que permiten obtener la suspensión de la ejecutoriedad del AA, sea en sede administrativa o en sede judicial, por medio de la solicitud de medidas cautelares³⁶.

Una similitud entre el AA y el AJ es que ambos están sujetos a control judicial posterior³⁷. Es que el acto en sí mismo «irrecurrible» no existe en un Estado de Derecho, salvo la sentencia judicial que con autoridad de cosa juzgada cierra definitivamente una cuestión³⁸.

³⁴ Sin embargo, en la mayor parte de los casos el ordenamiento jurídico le reserva este privilegio al Poder Judicial, y la misma LNPA así lo reconoce cuando establece que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios *a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial* (art. 12), norma criticable pues, con una redacción poco afortunada, mueve a confusión presentando como regla lo que es una evidente excepción (GORDILLO, *Tratado, op. cit.*, p. V-32).

³⁵ COMADIRA, *Procedimientos, op. cit.*, p. 235.

³⁶ Arts. 12 LNPA y 230, 232 y ccdtes. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina.

³⁷ Nuevamente aquí citamos a GARRIDO FALLA, quien afirma que debe existir la posibilidad de una fiscalización jurisdiccional para hacer efectiva la sumisión de aquéllos a la ley (ver GORDILLO, *Tratado, op. cit.*, tomo 3, p. IV-4, nota 4.1), y COMADIRA, *Procedimientos, op. cit.*, p. 38, y Fallos: 305:1937, al que hace referencia el autor.

³⁸ GORDILLO, *Tratado, op. cit.*, p. VI-34. Salvo, en el último caso, que se den los excepcionales supuestos de cosa juzgada írrita o fraudulenta.

7. EXTINCIÓN

Como consecuencia de la necesidad de proveer al bien común y de defender la legitimidad de la actividad estatal, los ordenamientos administrativos autorizan a la Administración a revocar en su propia sede los actos administrativos afectados de vicios determinantes de su nulidad absoluta, así como a hacerlo por razones de interés público (por ejemplo, revocación por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, salvo si existe en el acto a revocar un vicio determinante de nulidad absoluta)³⁹. En esto aparece una diferencia con el régimen de los AJ que hayan requerido, para su configuración, la expresión de voluntad de más de una persona, pues éstos, en principio, no pueden ser extinguidos por la sola voluntad de una de ellas.

En este sentido hay una cierta similitud de los AJ con los llamados AA regulares, que son aquellos que no poseen vicios o que sólo poseen vicios determinantes de una nulidad relativa⁴⁰. En el Derecho argentino estos últimos, si generaron derechos y fueron notificados, no pueden ser revocados en sede administrativa⁴¹, pues gozan de estabilidad.

Otro modo de extinción del AA, extraño al orden jurídico-privado, es el de la caducidad, conforme al cual la Administración lo extingue unilateralmente si el interesado no cumple las condiciones fijadas en aquél, previa constitución en mora y concesión de un plazo suplementario razonable al efecto (como garantías para el particular)⁴². En DP existen, empero, algunas instituciones que en cierto modo se le asemejan (art. 1204 CC)⁴³. Pero en general debieron haber sido convenidas, no así en DA. Por lo demás, si bien el art. 1204 permite obtener la resolución sin recurrir a los tribunales judiciales, la vía extrajudicial no excluye, en muchos casos, la necesidad de recurrir a la justicia para hacer efectivos los efectos de la resolución; es el caso de que se requiera la restitución de cosas, el pago de los daños y perjuicios, etc.⁴⁴.

³⁹ Arts. 17 y 18 LNPA.

⁴⁰ Su sistema de revocación y anulación es regulado en el art. 18 LNPA.

⁴¹ Art. 18 LNPA.

⁴² Art. 21 LNPA.

⁴³ Que dispone que «en los contratos con prestaciones recíprocas se entiende implícita la facultad de resolver las obligaciones emergentes de ellos en caso de que uno de los contratantes no cumpliera su compromiso».

⁴⁴ Augusto BELLUSCIO (director) y Eduardo ZANNONI (coordinador), *Código Civil y leyes complementarias, comentado y concordado*, Buenos Aires, Astrea, 1994, tomo 5, 2.^a reimpresión, p. 1001. CASSAGNE entiende que el art. 1204 es aplicable a los contratos administrativos, por analogía (*El contrato administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 93), y explica que el núcleo típico de las causas de extinción del contrato administrativo conforma el régimen exorbitante, aunque a veces se acerca al régimen del CC (por ejemplo, si se aplican por analogía las normas sobre pacto comisorio tácito para los contratos de ejecución

8. CONCLUSIÓN

No ha sido posible enumerar todas las diferencias y semejanzas entre el régimen jurídico del AA y del AJ, pero sí —considero— las más relevantes. Mi intención ha sido develar si la existencia del régimen exorbitante justifica la disímil regulación normativa sobre las distintas cuestiones estudiadas. En la mayor parte de ellas, esa justificación existe; en las que no, la jurisprudencia y la doctrina han llevado y seguirán conduciendo al equilibrio entre prerrogativas y garantías que debe signar a ese régimen en un Estado de Derecho.

continuada, y pone como ejemplo la caducidad como modo de extinción de aquéllos) y en otros casos no altera la normativa civilista (por ejemplo, cuando se configura la imposibilidad de hecho de cumplir la prestación convenida por causas no imputables a las partes, arts. 888 y 891 del Código citado; *El contrato, op. cit.*, pp. 93-94).

