

EL ACTO
ADMINISTRATIVO

TEORÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO

JUAN CARLOS CASSAGNE

LA LEY

EL ACTO ADMINISTRATIVO

(TEORÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO)



Cassagne, Juan Carlos

El acto administrativo. - 1a ed. - Buenos Aires: La Ley,
2012.

544 p.; 24x17 cm.

ISBN 978-987-03-2395-2

1. Derecho Administrativo. I. Título.

CDD 342

Primera edición:

© Juan Carlos Cassagne, 2012

© De esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2011

Tucumán 1471 (C1050AACC) Buenos Aires

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del editor y del autor.

Printed in Argentina

All rights reserved

No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the publisher and the author.

Tirada: 700 ejemplares.

I.S.B.N. 978-987-03-2395-2

41381360

ARGENTINA

PRÓLOGO

La teoría del acto administrativo fue, durante muchos años, el eje alrededor del cual giraba prácticamente todo el Derecho Administrativo. Hasta podría decirse que dicha teoría constituyó, junto con la organización de la Administración, algo así como el acta de nacimiento de la disciplina que se consolidó en Francia, a través del contencioso-administrativo, verdadera obra pretoriana producto de una amalgama compuesta de principios forjados a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la labor doctrinaria.

Por esa razón, el decano HAURIUO llegó a decir que junto a la responsabilidad del Estado y el contencioso administrativo, la decisión ejecutoria (es decir, el acto administrativo en el derecho francés) constituía uno de los capítulos centrales de nuestra disciplina.

A partir de ellas fueron sentándose las bases de las restantes instituciones del Derecho Administrativo, como el servicio público y los contratos administrativos, las limitaciones a la propiedad en interés público y los procedimientos administrativos, al par que otras, de mayor antigüedad como el dominio público, la policía y la expropiación, tuvieron un notable desarrollo en un proceso en constante formación (*in fieri*) de sus principios fundamentales.

Porque el Derecho Administrativo siempre ha sido, en medio de la maraña de las disposiciones legislativas y reglamentarias que lo asediaban, un derecho basado en la preeminencia de principios provenientes de fuentes jurisprudenciales y doctrinarias, tanto en sus orígenes como en su posterior evolución, con la finalidad de organizar la Administración para poder cumplir sus objetivos con eficacia y de limitar el ejercicio de sus poderes públicos en beneficio de los ciudadanos.

El avance del positivismo legalista detuvo, por algún tiempo, ese proceso creativo y de adaptación del derecho público a la sa-

tisfacción de las necesidades de bien común que deben orientar la actividad administrativa pero, tras el derrumbe de los sistemas totalitarios a mediados del siglo pasado, se produjo la caída consecuente de los antiguos dogmas del positivismo y los principios generales del derecho, fundados en los valores o en la ley natural, pasaron a ser los principales protagonistas del derecho público.

La recepción de los derechos humanos y de sus principios protectores en las constituciones de la postguerra europea y en sucesivos tratados internacionales le han dado una remozada fisonomía al derecho público, aunque no siempre a salvo de las interpretaciones basadas en las ideologías más que en la justicia.

En la actualidad, las finalidades que persigue el Derecho Administrativo se orientan, más que a la realización del interés público estatal, a la satisfacción de las necesidades de las personas, el respeto de su dignidad y las garantías que protegen a los ciudadanos contra las arbitrariedades de la Administración. Bien interpretado, el Derecho Administrativo es una disciplina que evita caer en los extremos de un colectivismo absorbente de la libertad y de un individualismo que desdeña la función supletoria del Estado en su faz positiva o activa.

En ese escenario, el nuevo constitucionalismo (expresión que preferimos a la de neoconstitucionalismo) ha contribuido a reafirmar la tendencia del Derecho Administrativo a prohibir el exceso de poder por parte de la Administración, potenciando el papel que deben cumplir los principios generales en el sistema jurídico constitucional e internacional de protección de los derechos humanos. La extensión del alcance del control judicial constituye el reflejo natural de esa tendencia garantística.

En tal sentido, los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución (art. 75, inc. 22) han complementado el sistema de protección de los derechos individuales y sociales que consagra nuestra Carta Magna, haciendo preceptiva la aplicación de sus principios a la teoría del acto administrativo, conforme a las técnicas de la ponderación y a las reglas de la razonabilidad práctica.

A la hora de resumir la ecuación actual del Derecho Administrativo se advierte que ella no gira, como antes, sólo en torno del equilibrio entre autoridad y libertad que, por cierto, hay que seguir

manteniendo a rajatabla, sino entre el poder público y la dignidad humana —o si se prefiere— entre la autoridad y la protección de la persona física y jurídica y de sus derechos individuales y colectivos, interpretados con arreglo a las reglas de la razonabilidad práctica.

Por otra parte, no obstante los buenos propósitos que animan el intento de introducir la teoría francesa de la inexistencia para impedir la firmeza de actos administrativos que padecen de graves vicios seguimos pensando que dicha teoría, calificada como una rareza en la doctrina gala, plantea una complicación inútil en la teoría de la invalidez. Mayor utilidad práctica tendría que la doctrina apoyase la lucha por erradicar los plazos de caducidad para acceder a la justicia en los supuestos de nulidad absoluta, conforme a una de las primeras interpretaciones que hicimos sobre el sistema de la LNPA.

Algunos temas que se debaten en torno de la teoría del acto administrativo han enredado a los juristas en discusiones un tanto bizantinas. En tal sentido, algunos prefieren utilizar el término decreto-ley en vez de ley, con referencia a la legislación de facto sobre procedimientos administrativos, no obstante que en obras anteriores emplearon esta última designación y que las leyes dictadas por el Congreso la siguieron utilizando, tras el restablecimiento de la democracia. Pero es evidente que ni la forma ni el nombre pueden cambiar la naturaleza de las cosas y que la LNPA posee idéntica jerarquía normativa que cualquier ley formal y material y aunque también sea correcto designarla como Decreto-Ley, ello carece de efectos jurídicos prácticos.

Otro aspecto de la teoría que plantea una discusión innecesaria es el que concierne a si los contratos son o no actos administrativos. Es así, por cuanto si la figura del contrato constituye un acto jurídico, la mayor o menor extensión del concepto que se utilice no modifica la naturaleza de cada especie de la categoría genérica con la que tienen relaciones de conexidad, ya sea a través de la técnica de la subsidiariedad o de la analogía. Porque lo que realmente importa es la cuestión acerca de cuáles son los preceptos de la LNPA que se aplican al contrato administrativo y si esa aplicación debe hacerse en forma directa (subsidiaria) o bien, indirecta, a través de la técnica de la analogía.

La idea central de nuestra tesis sigue siendo la demostración de una teoría jurídica autónoma y diferenciada para el acto administrativo, concebido como una categoría de derecho público que se caracteriza por un régimen de prerrogativas públicas y de garantías individuales, sobre la base del equilibrio que siempre debe reinar entre la autoridad, la libertad y los demás derechos individuales y colectivos y, en definitiva, con el objetivo de promover la eficiencia de la Administración para la realización de sus fines y la protección de las personas frente al poder público. En esa inteligencia, se impone una postura substancialista y no procesal del acto administrativo concebido, fundamentalmente, como una declaración de voluntad de un órgano estatal producto de potestades pertenecientes a la función materialmente administrativa, productora de efectos jurídicos. Quedan así, fuera de la noción los reglamentos, los actos de objeto privado y los llamados actos de contenido jurisdiccional que dicta la Administración así como muchas actuaciones que no alcanzan a configurar actos jurídicos en tanto no operan la modificación, creación o extinción de efectos que recaen sobre los administrados.

Se trata, como puede apreciarse, de una noción más acotada con respecto a la que originariamente propiciamos, la cual no incluye los meros pronunciamientos administrativos. Esta categoría, comprende sólo aquellas actuaciones que no generan relaciones sustanciales con el administrado y que no producen, por tanto, la creación, modificación o extinción de sus derechos en ejercicio de potestades administrativas.

Por otra parte, el acto administrativo es, sustancialmente, un acto jurídico producto del conjunto de la voluntad real declarada del funcionario y de la norma legal atributiva de competencia. Esta concepción, que no ha sufrido variaciones significativas en Francia, país de origen de la teoría, difiere de la doctrina y legislación alemanas que continúan aún aferradas a la definición de MAYER que, tras equiparar el acto administrativo a la sentencia, concebía la figura como el producto de la voluntad exclusiva de la norma, relegando el papel que debe cumplir, como en todo acto jurídico, la declaración de voluntad real del funcionario.

La pretensión de un sector de la doctrina española de trasladar la tesis de MAYER adolece a nuestro juicio de falta de coherencia lógica en tanto deja sin sustento la regulación de los denominados

vicios subjetivos de la voluntad (error, dolo y violencia) admitiendo la posibilidad de que la sola conformidad del acto con el ordenamiento constituye el fundamento de su validez, aunque el agente público no haya querido el acto o hubiere sido forzado a dictarlo. La propia tendencia actual del procedimiento administrativo, orientada al abandono de la concepción procesalista, abona la innecesidad de desplazar la declaración de voluntad del funcionario de la teoría del acto administrativo y su consecuente caracterización tradicional como acto jurídico.

Al propio tiempo, los principios generales del derecho público provenientes de la Constitución, de los tratados y de la jurisprudencia, se incorporan a diferentes aspectos del régimen jurídico del acto administrativo, con las actualizaciones correspondientes, a fin de hacer aplicables, en la medida que constituyan mandatos constitucionales operativos, los principios, derechos y garantías de la Constitución. Estamos convencidos de que ellos merecen una justa y legítima protección en el Estado de Derecho basado en la limitación de los poderes y en su recíproco equilibrio.

Necesitamos, además, y en esta materia más que ninguna, formar juristas con conocimientos firmes pero, sobre todo, con conciencia moral que evite las tentaciones que los acechan en un ambiente de corrupción generalizada, que no es patrimonio exclusivo de los gobernantes, legisladores ni jueces sino de toda la sociedad. Por eso, hay que propugnar el estudio de los valores éticos, junto al sistema normativo y la experiencia, en los primeros años de la carrera, pues, como decía uno de los grandes olvidados maestros de la filosofía del Derecho Werner GOLDSCHMIDT, *"antes que llenar las cabezas de información hay que formarlas"*.

En el Derecho Administrativo de hoy día y, particularmente, en el campo de la teoría y del régimen del acto administrativo resulta imprescindible la observancia del Estado de Derecho y de sus principios fundamentales. Es nuestra responsabilidad continuar bregando para que los servidores públicos actúen con independencia e imparcialidad y estén al servicio del bien común.

Buenos Aires, 14 de julio de 2012.

JUAN CARLOS CASSAGNE

INDICE GENERAL

Prólogo	VII
Principales abreviaturas utilizadas	XIII
Indice analítico	XXVII

CAPÍTULO I

LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Función y trascendencia de la teoría del acto administrativo	1
2. Problemas lingüísticos y metodológicos	4
3. Los principios generales del derecho y su proyección al Derecho Administrativo	6
3.1. Trascendencia de los principios generales del derecho en el Derecho Administrativo	6
3.2. La inserción de los principios generales en el ordenamiento y el papel de la tópica	9
3.3. El principio de legitimidad	11
4. La aplicación de normas privadas en el Derecho Administrativo	12
5. La ruptura de la ecuación entre la Administración Pública y Derecho Administrativo	16
6. Finalidad metodológica de la teoría del acto administrativo	19
7. Origen de la teoría y el nacimiento de distintas concepciones ..	21
7.1. Acto administrativo y acto o negocio jurídico privado	26
7.2. Las concepciones subjetivas, materiales y mixtas sobre el acto administrativo	28
8. El acto administrativo como declaración de voluntad. Diferencias con el acto o negocio jurídico privado	31

	Pág.
9. El equívoco de convertir la teoría del acto administrativo en una concepción de naturaleza procesal basada en el concepto de firmeza	34

CAPÍTULO II

LA ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO PÚBLICO (NORMAS, PRINCIPIOS GENERALES Y PARADIGMAS)

1. El nuevo escenario	37
1.1. Sobre el neoconstitucionalismo y el positivismo	37
1.2. La declinación del positivismo legalista y el auge de las tendencias iusnaturalistas.....	43
1.3. Acerca de la distinción entre moral y derecho	47
2. La estructura del ordenamiento.....	49
2.1. Las normas	49
2.2. Los principios generales: su diferencia con las normas. Las directrices o directivas políticas.....	50
2.3. Los principios son preceptivos. Características de los mandatos: los derechos absolutos. La confusión o identidad entre derecho y principio	53
3. El papel de los principios generales	54
4. Los paradigmas del derecho público y su proyección al acto administrativo	59
4.1. El surgimiento de los paradigmas	59
4.2. La dignidad de la persona	64
5. Los nuevos paradigmas	67
5.1. El principio pro homine y su función ordenadora. El principio in dubio pro libertate.....	67
5.2. El principio de la confianza legítima.....	70
5.3. El principio de la tutela judicial y administrativa efectiva.	72
6. Reflexiones finales.....	75

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

1. La declinación del legicentrismo.....	79
--	----

	Pág.
2. Legalidad y legitimidad. Distintas formulaciones del principio de juridicidad	82
3. Legalidad y reserva de legalidad. La llamada preferencia de Ley	83
4. Discrecionalidad y arbitrariedad. La irrazonabilidad	84
5. La interdicción de arbitrariedad en el derecho argentino: su basamento constitucional	86
6. El principio de razonabilidad como fundamento de la prohibición de arbitrariedad	92

CAPÍTULO IV

LOS PODERES JURÍDICOS (POTESTADES Y DERECHOS SUBJETIVOS)

Sección 1ª: Las potestades de la Administración como mecanismos del principio de legalidad	95
1. El denominado régimen administrativo	95
2. Los poderes jurídicos de la Administración: las potestades	96
Sección 2ª: Situaciones jurídicas de carácter activo	100
1. Las situaciones jurídicas activas de los particulares frente a la Administración	100
1.1. Las nociones clásicas y la ampliación de su ámbito original	100
1.1.1. Potestad y derechos subjetivos	100
1.1.2. Derecho subjetivo e interés legítimo o directo	101
1.1.3. Los derechos debilitados	106
1.1.4. El llamado interés simple y su protección. El interés difuso o colectivo	107
1.2. Nuevas tendencias sobre las situaciones jurídicas activas	108
1.2.1. Hacia una nueva concepción amplia de la legitimación. Sus consecuencias sobre la doctrina del derecho subjetivo	108
1.2.2. La superación de las categorías tradicionales	110
1.2.3. Los elementos del interés que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria)	111

	Pág.
1.2.4. Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional	114
Sección 3ª: Situaciones jurídicas de carácter pasivo	115
1. Diferentes situaciones pasivas en que se encuentra el administrado frente a la Administración	115
2. La carga como situación jurídica accesoria de carácter pasivo..	117
Sección 4ª: Las potestades regladas y discrecionales	118
1. Introducción	118
2. Necesidad de despejar la confusión entre la discrecionalidad y el mérito, oportunidad o conveniencia de un acto administrativo	121
3. Distintos tipos de discrecionalidad	122
4. Los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de reducción de la discrecionalidad.....	123
5. La llamada discrecionalidad técnica	125
6. La admisión de un círculo o bloque de discrecionalidad y el control de los tribunales judiciales sobre los actos de contenido parcialmente discrecional	127
7. Reflexiones finales.....	128

CAPÍTULO V

LAS CATEGORÍAS JURÍDICAS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Sección 1ª: Acto administrativo y reglamento	136
1. La pluralidad de actos que emite la Administración.....	136
2. La construcción técnica de la figura del acto administrativo	138
2.1. El acto administrativo constituye una declaración	138
2.1.1. El carácter unilateral o bilateral de la declaración.	141
2.1.2. Los efectos jurídicos de la declaración	143
2.2. El alcance del acto administrativo.....	146
2.2.1. Carácter normativo del reglamento	146
2.2.2. Acto administrativo y reglamento: principales diferencias	148

	Pág.
2.2.3. La prelación jerárquica del reglamento y la imposibilidad de establecer excepciones singulares y concretas	148
2.2.4. El régimen de publicidad	150
2.2.5. Continuación: el régimen de extinción y protección jurisdiccional	151
2.2.6. El acto administrativo no integra el ordenamiento	152
2.2.7. Acto administrativo y reglamento singular	153
2.3. La tipicidad de su régimen jurídico	154
3. La clasificación que distingue entre actos favorables y actos de gravamen. Su trascendencia	158
4. El concepto de acto administrativo unilateral	160
5. Los hechos administrativos	162
6. Las vías de hecho administrativas	163
Sección 2ª: Otros actos regulados por el Derecho Administrativo	165
1. Los actos inter-orgánicos	165
1.1. Conflictos de competencia	168
1.2. Actos de control	168
1.3. Actos que afectan derechos de los agentes públicos	168
2. Los actos que vinculan sujetos de la Administración Pública (actos inter-administrativos)	168
3. Solución de conflictos inter-administrativos	170
3.1. Controversias entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional	171
3.2. Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a diferentes esferas de gobierno	173
4. Improcedencia de la aplicación de multas	174
5. Actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el Derecho Privado	177
6. Actos de sustancia jurisdiccional que dicta la Administración ..	183
7. Las cuestiones políticas. Dificultades que plantean	186
7.1. Concepción limitativa del juzgamiento	187
7.2. Posturas que propugnan el control judicial pleno	188
8. Acerca de lo que debe entenderse por cuestión política	190

	Pág.
9. Distintos criterios	193
10. La doctrina del acto institucional	194
11. El control judicial de ejecución de los actos institucionales	196
12. La erradicación del acto político en la doctrina española	197
13. El desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	199
14. Los intentos por delinear criterios restrictivos	203
15. La configuración del acto constitucional	206

CAPÍTULO VI

LAS CONDICIONES DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Consideraciones metodológicas sobre los elementos del acto administrativo	213
2. El papel de la voluntad como presupuesto del acto administrativo	215
3. Elementos esenciales y accidentales o accesorios	218
4. El elemento subjetivo.....	218
4.1. Concepto, clasificación y reglas fundamentales sobre la competencia.....	219
4.2. Capacidad del agente público y del administrado.....	225
5. La causa como elemento del acto administrativo	225
6. El objeto y sus requisitos.....	230
7. La forma del acto administrativo: concepto, trascendencia y peculiaridades que reviste en el Derecho Administrativo	231
7.1. Silencio o ambigüedad	235
7.2. Signos y señales.....	238
7.3. Actos tácitos.....	239
8. El documento electrónico: firma digital y firma electrónica	239
9. La clasificación de las formas según el Código Civil y el sentido que corresponde atribuir al concepto de forma esencial	241
10. El requisito de la motivación.....	243
11. Las formas de publicidad: publicación y notificación	248

	Pág.
12. La finalidad	252
13. Las denominadas cláusulas accidentales o accesorias y el contenido del acto	255
13.1. Plazo.....	256
13.2. Condición	257
13.3. Modo	257
13.4. Otras cláusulas particulares: reservas de revocación y de rescate	258

CAPÍTULO VII

EL SISTEMA DE LA INVALIDEZ ADMINISTRATIVA

1. Advertencia liminar sobre las terminologías existentes	261
2. Validez y eficacia. Nulidad e ineficacia.....	262
3. Planteo metodológico.....	263
4. Antecedentes y lineamientos generales del sistema de las nulidades en el Código Civil francés	264
5. Los tipos de nulidad según el Código Civil	266
5.1. Nulidad absoluta.....	266
5.2. Nulidad relativa.....	267
5.3. Actos nulos y anulables	267
6. Las nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	268
7. Esbozo acerca de las relaciones entre vicios e invalidez.....	272
8. Cuestiones liminares que plantea la teoría de la invalidez.....	274
8.1. El avance que implica la distinción entre ilegitimidad (o ilegalidad), invalidez e ineficacia.....	275
8.2. La presunción de legitimidad del acto administrativo	277
8.3. La clasificación bipartita de la invalidez: nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). El mito del acto inexistente	278
9. ¿Una nueva categoría? La ilegalidad o arbitrariedad manifiestas como vicio del acto administrativo.....	284

	Pág.
10. La categoría del sistema de las nulidades fundada en el carácter rígido o flexible de la causal de invalidez	288
11. Las clasificaciones precedentes en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	288
12. El control ex officio de la invalidez.....	290
13. Efectos de la declaración de invalidez.....	293
14. Características generales del sistema administrativistas de las nulidades y sus diferencias con el régimen que estatuye el Código Civil.....	296
15. Crítica de la teoría del acto inexistente como categoría de invalidez. Las denominadas vías de hecho	298
16. Conclusiones	302

CAPÍTULO VIII

LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. La clasificación de las nulidades y la regulación de los vicios en el derecho comparado	305
2. La distinción entre los vicios del acto administrativo según su carácter subjetivo u objetivo	309
3. Vicios de la voluntad	311
3.1. Error	313
3.2. Dolo.....	316
3.3. Violencia.....	317
4. La simulación	319
5. Vicios en el elemento subjetivo.....	320
5.1. Incompetencia	320
5.1.1. Incompetencia territorial.....	321
5.1.2. Incompetencia por razón de la materia.....	321
5.1.3. Incompetencia en razón del grado	323
5.2. Incapacidad.....	324
6. Vicios que afectan a la causa del acto administrativo	325
7. Defectos en el objeto.....	326

	Pág.
8. Vicios de forma.....	327
8.1. Vicios relativos a las formas del proceso de integración de la voluntad administrativa	328
8.2. Defectos de la declaración	330
8.3. Vicios relativos a la publicidad	332
9. La desviación del poder	333
10. Invalidez de cláusulas accesorias	337

CAPÍTULO IX

LA SUBSANACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto, trascendencia y terminologías existentes. Aplicabilidad genérica de las nociones del Derecho Privado.....	339
2. La ratificación: carácter y efectos. Forma del acto de ratificación.....	341
3. La confirmación. Diferencias con la ratificación. Críticas al concepto: su refutación. Naturaleza y efectos.....	343
4. Acerca de si la confirmación puede operarse a través de la prescripción del acto.....	345
5. La conversión como medio de saneamiento	346
5.1. Conversión legal.....	348
5.2. La conversión como acto bilateral.....	349
6. Su fundamento. Tipo de invalidez objeto de la conversión.....	349
7. Doctrina que considera a la conservación una especie de saneamiento. Crítica. La invalidez parcial del acto	350

CAPÍTULO X

LAS PRERROGATIVAS DE PODER PÚBLICO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Enfoque liminar	353
2. Origen histórico y sentido de las prerrogativas estatales.....	355
3. La regla que afirma que la legitimidad del acto se presume	357
4. La ejecutoriedad. Concepto y fundamento	361

	Pág.
5. Continuación. Principales terminologías y nociones existentes en la doctrina comparada.....	363
6. Amplitud de la noción de ejecutoriedad: el uso de la coacción no constituye la única especie	366
7. La llamada ejecutoriedad impropia. Crítica	367
8. Límites a la ejecutoriedad	368
9. La suspensión del acto en sede administrativa	369
10. Sistema de la LNPA en materia de ejecutoriedad y suspensión del acto en sede administrativa. Crítica	370
11. Continuación. La ejecutoriedad y el problema de la interrupción de los plazos en la LNPA	372
12. La suspensión del acto administrativo dispuesta en sede judicial	373
13. La ejecutividad del acto administrativo	380
14. El acto administrativo y su condición instrumental.....	382
15. Retroactividad del acto administrativo. Casos en que se admite	385

CAPÍTULO XI

LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Tendencias imperantes en las concepciones actuales.....	391
2. Concepto de extinción. La llamada "cesación o extinción de efectos"	394
3. Aclaración, rectificación y modificación o reforma del acto. Diferencias con la extinción	395
4. Las causales de extinción en particular. El agotamiento. Lo relativo a la imposibilidad de cumplir el acto	396
5. Extinción que depende de la voluntad del administrado.....	397
6. Extinción del acto dispuesta por la Administración. Distintos supuestos	398
6.1. Revocación	398
6.2. Caducidad	400
7. El principio de la irrevocabilidad o estabilidad del acto administrativo	401

	Pág.
7.1. Un caso paradigmático: "Carman de Cantón"	401
7.2. Doctrina sustancial sentada en el caso	402
7.3. La crítica de Bielsa vis à vis la tesis de Linares sobre la "cosa juzgada administrativa". El concepto de acto regular constituyó la piedra basal de la estabilidad del acto administrativo	404
7.4. La posterior evolución de la "cosa juzgada administrativa" tras la sanción de la LNPA. Afirmación del principio de la estabilidad y su extensión a los actos administrativos irregulares.....	410
7.4.1. La falta de conexión entre estabilidad y revocación por oportunidad, mérito o conveniencia	413
7.4.2. La aplicación de la regla de la estabilidad a los contratos administrativos	415
7.5. Balance final y prospectiva.....	416
8. Revocación por ilegitimidad sobreviniente o cambio del derecho objetivo	418
9. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	419
10. Supuestos particulares de revocación: la autorización para construir.....	421
10.1. Revocación por ilegitimidad	421
10.2. Revocación por razones de interés público	423
11. Otros casos de revocación	424
12. Efectos del acto de revocación	425
13. La caducidad del acto administrativo	426
14. Caducidad y mora automática	427

CAPÍTULO XII

EL RÉGIMEN DE LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. Ideas y creencias	429
2. La idea que identifica lo público con lo estatal constituye una premisa errónea	432

	Pág.
3. La justicia contractual es, esencialmente, justicia conmutativa y no distributiva. El papel de la justicia distributiva.....	435
4. Las formas de personificación: públicas y privadas.....	436
5. Las formas jurídicas de las empresas estatales. La privatización en Latinoamérica	438
6. Los principios que justifican la intervención estatal.....	440
7. Tipología de la empresa pública	442
8. El régimen jurídico de la empresa pública.....	446
9. Excurso sobre los contratos de las empresas públicas: en particular, los contratos que celebran las sociedades anónimas del Estado.....	449
Bibliografía	455