

## EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO VS. CESACIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO: Disquisiciones conceptuales al respecto y cómo impacta el instituto de la “reincidencia” en esta diferenciación

Disquisiciones conceptuales al respecto y cómo impacta el instituto de la “reincidencia” en esta diferenciación

TOMÁS VILLAFLOR<sup>1</sup>

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |  
Mayo 2022 | Año 6 N° 7 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |  
pp. 124-133. Recibido 27/02/2022 - Aceptado 29/03/2022

**Resumen:** Existen debates doctrinarios e intelectuales acerca de la existencia o no de alguna diferencia entre los siguientes términos: (i) extinción del acto administrativo; y (ii) cesación de los efectos del acto administrativo. En este trabajo, me propongo a resumir las distintas posturas doctrinarias y jurisprudenciales acerca de la diferenciación señalada. A su vez, ahondaré en el instituto de la reincidencia, su recepción normativa y jurisprudencia, y su influencia determinante en la distinción de los términos referidos.

**Palabras clave:** acto administrativo; extinción; cesación de efectos; reincidencia.

**Abstract:** There are intellectual and doctrine debates on the distinction between the following legal terms: (i) administrative act termination; and (ii) administrative act discontinuation of effects. Throughout this article, I am determined to summarize the different views on this subject set forth by doctrinaires and tribunals. In addition, I will ramble on the “recurrence” institute, its normative and jurisprudential reception, and its crucial influence on the

<sup>1</sup> Abogado cum laude (UBA). Cursando la Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA). Asociado en el Departamento de Derecho Administrativo y Energía del estudio Tavarone, Rovelli, Salim y Miani Abogados.



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



aforementioned distinction.

**Key words:** administrative act; termination; discontinuation of effects; recurrence.

### 1. INTRODUCCIÓN

La extinción del acto administrativo parece ser un tema que, a primera vista, no acarrea mucho conflicto a nivel teórico y de comprensión. En líneas generales, se puede afirmar que el acto administrativo puede extinguirse por su agotamiento; por la voluntad del administrado; o bien, por la revocación del acto dispuesta por la misma Administración (Cassagne, 2018, págs. 605-606). Independientemente de la profundidad en el análisis de cada una de las causales, a grandes rasgos, un primer análisis podría finalizar allí.

No obstante, a medida que vamos indagando un poco más en este concepto, nos enfrentamos con algunas incógnitas a la hora de entender verdaderamente qué constituye la “extinción” del acto administrativo. Una de aquellas incógnitas está dada por la vinculación existente entre la extinción del acto administrativo y la cesación —o extinción— de sus efectos jurídicos. ¿Se puede decir que ambos conceptos son lo mismo? ¿O existen cuestiones a diferenciar entre dichos términos?

En el presente trabajo, me propongo abordar las distintas posiciones esbozadas por la doctrina y la jurisprudencia administrativa con relación a la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos jurídicos. Asimismo, una vez finalizado dicho análisis, esbozaré una opinión personal al respecto.

Luego, y en función de las conclusiones a las que llegaré en el primer análisis, me sumergiré en la consideración del instituto de la “reincidencia” —utilizado con mucha frecuencia en el derecho administrativo sancionador— y el impacto que posee en la diferenciación entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos.

### 2. DISQUISICIONES CONCEPTUALES ENTRE LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA CESACIÓN DE SUS EFECTOS JURÍDICOS

En primer lugar, debemos definir qué se entiende por extinción

del acto administrativo. Según Cassagne, la extinción del acto administrativo implica la eliminación o supresión de los efectos jurídicos y 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, como los supuestos en que la eliminación del acto del mundo jurídico no se produce sino a través de otro acto (Cassagne, 2018, pág. 603).

Por su parte, Gordillo afirmó lo siguiente: “La suspensión del acto acarrea la cesación sólo provisional<sup>1</sup> de sus efectos jurídicos. En cambio la extinción implica la cesación definitiva de ellos y del acto.” (Gordillo, 2011, págs. XIII-1).

Tal como se puede observar, se suele asimilar el concepto de “extinción” del acto administrativo con el de la “cesación” de sus efectos jurídicos. Sin embargo, estos mismos autores reconocen que aparecen ciertos conflictos teóricos a la hora de diferenciar ambos conceptos.

En este sentido, Marienhoff fue quizás uno de los primeros autores en enhebrar una diferenciación conceptual entre los términos señalados. Para este autor, existía una diferencia fundamental entre ambos conceptos, por cuanto “La “cesación” de los efectos del acto apareja la idea de algo que ocurre normalmente, de acuerdo a lo previsto de antemano (...) En cambio, la “extinción” del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas “abinitio”, sino que son “consecuencias” de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente.” (Marienhoff, 1966, págs. 154-155).

En sentido disímil, el doctrinario Armando Grau se enroló en una corriente más restrictiva del concepto, en tanto distinguió entre la “extinción de los efectos” y la “extinción del acto”, entendiendo que la principal diferencia reside en si se requiere o no el dictado de otro acto, emitido por un órgano administrativo, legislativo o judicial (Grau, 1961, págs. 1-2).

Por otro lado, Cassagne argumenta que no tiene mucho sentido realizar esa diferenciación, ya que “tales distinciones no trasuntan diferencias que justifiquen su apartamiento del concepto general de extinción pues siempre se opera la supresión de los efectos jurídicos del acto, sea este válido o inválido o que la extinción se produzca como consecuencia de una causal prevista o que surja con posterioridad al nacimiento del acto.” (Cassagne, 2018, pág. 603).

En otro orden de ideas, el jurista Gordillo, si bien coincide con Cassagne en que no tiene mucha significación efectuar la distinción en cuestión, entiende también que “Dado que lo tipificante del acto

administrativo es su calidad de producir efectos jurídicos,<sup>3</sup> no parece que puedan imaginarse casos de actos que subsistan sin producir efectos jurídicos. A la inversa, puede ser posible encontrar efectos ultraactivos de actos ya desaparecidos del mundo jurídico” (Gordillo, 2011, págs. XIII-1). Es decir, que parece dejarle una puerta abierta al hecho de que existan actos administrativos extintos formalmente, pero que continúen produciendo sus efectos jurídicos de alguna forma en particular.

Fuera del ámbito doctrinario, corresponde analizar lo expuesto por la jurisprudencia administrativa y judicial. Con relación a la segunda, no han existido sentencias en las que se efectúe una distinción entre los conceptos abordados en el presente trabajo. Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia administrativa –a través de la Procuración del Tesoro de la Nación– se ha expedido con respecto a este tema en particular en algunas ocasiones.

En efecto, la Procuración en una de sus intervenciones adhirió a la postura del Dr. Cassagne al aseverar que “La eliminación o supresión de los efectos jurídicos del acto administrativo se designa con el término extinción, que comprende a aquellas situaciones en que el acto cesa de operar sus efectos por causas normales o anormales...” y agrega que, pese a las opiniones de la doctrina en cuanto a que la discrepancia de aceptar o no un término genérico que pueda abrazar a todas las causales de extinción, “... tales distinciones no trasuntan diferencias que justifiquen su apartamiento del concepto general de extinción, ya que en todos los supuestos se opera la supresión de los efectos jurídicos del acto”<sup>2</sup>.

En los últimos años, el organismo asesor ha traído a colación la postura del Dr. Gordillo, al coincidir con que “la cesación definitiva de los efectos jurídicos del acto, por cualquier circunstancia, trae también aparejada la extinción del acto en sí aun cuando en su materialidad misma el acto no haya sido sometido a un proceso extintivo, es decir, a su revocación”<sup>3</sup>.

Como se puede observar, parece ser que la doctrina y jurisprudencia administrativa imperante en la actualidad no aceptan, en principio, una diferenciación ontológica entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos jurídicos. No obstante ello, ¿podemos afirmar con toda certeza que una vez extinguido el

2 PTN, Dictámenes, 194:171.

3 PTN, Dictámenes, 304:380; también en Dictámenes 305:368.

acto, cesan automáticamente sus efectos jurídicos para siempre? ¿O existen supuestos en los que, a pesar de que el acto se encuentra extinguido, sus efectos se manifiestan de forma ultra-activa?

En relación con la primera pregunta, en mi opinión la respuesta debe ser negativa. Ello así debido a que, en rigor de verdad, cuando el acto se extingue, nos referimos a su faz formal; es decir, cuando el objeto del acto se cumple, incumple –por razones sobrevinientes-; o bien, se anula a través de un acto posterior. Empero, ello no implica necesariamente que sus efectos jurídicos cesan de forma definitiva. Con esto me refiero a que, si bien los efectos propios del acto administrativo pueden cesar, puede ocurrir que el objeto de ese mismo acto extinguido posea un impacto en situaciones que ocurran con posterioridad a su extinción, por lo que, en definitiva, sus efectos no expiran de forma concluyente.

En cuanto a la segunda pregunta formulada, a mi entender existen ejemplos en los que se divisa con mayor nitidez la distinción evaluada en este trabajo. Es por ello que a continuación profundizaré en lo referente al instituto de la “reincidencia” –de profusa utilización en sumarios administrativos- y de su impacto en la diferenciación entre los dos conceptos considerados en este acápite.

### 3. LA “REINCIDENCIA” Y SU INFLUENCIA EN LA DISTINCIÓN ENTRE EXTINCIÓN Y CESACIÓN DE LOS EFECTOS

De acuerdo con el artículo 50 del Código Penal de la Nación<sup>4</sup>, “Habrà reincidencia siempre que quien hubiera cumplido, total o parcialmente, pena privativa de libertad impuesta por un tribunal del país cometiere un nuevo delito punible también con esa clase de pena”. Según Terragni, el Código Penal adopta el criterio en virtud del cual, para que haya reincidencia, el delito que motivó la anterior condena no tiene que ser necesariamente de la misma clase que el que motiva la segunda o las ulteriores condenas (Terragni, 2012).

Este instituto, si bien emerge del derecho penal, ha tenido –y tiene- una vasta utilización en el derecho administrativo; sobre todo, en la faz sancionatoria de esta rama del derecho. Es así que en varios regímenes sancionatorios de distintas actividades económicas prevén a la reincidencia como un agravante a la hora de graduar el monto de

4 Ley 11.179: BO del 3/11/1921.

la multa a aplicar.

A modo de ejemplo, el “Régimen disciplinario a cargo del Banco Central de la República Argentina, Leyes 21.526 y 25.065 y sus modificatorias”<sup>5</sup> establece en su Sección 2.5.1. que “Los sancionados por resolución firme que cometieran nuevas infracciones dentro del lapso de 5 años siguientes a dicho decisorio tendrán un incremento de hasta el 40 % de las multas que se les impongan.”

Por su parte, el artículo 49 de la Ley de Defensa del Consumidor dispone que “En la aplicación y graduación de las sanciones previstas en el artículo 47 de la presente ley se tendrá en cuenta el perjuicio resultante de la infracción para el consumidor o usuario, la posición en el mercado del infractor, la cuantía del beneficio obtenido, el grado de intencionalidad, la gravedad de los riesgos o de los perjuicios sociales derivados de la infracción y su generalización, la reincidencia y las demás circunstancias relevantes del hecho.”<sup>6</sup>

En el mismo orden de ideas, en materia fiscal también existe la reincidencia como agravante a la hora de imponer sanciones pecuniarias. En efecto, el artículo 50 de la Ley de Procedimiento Fiscal estipula que “Se entenderá que existe reincidencia, cuando el infractor condenado por sentencia o resolución firme por la comisión de alguna de las infracciones previstas en esta ley, cometiera con posterioridad a dicha sentencia o resolución, una nueva infracción de la misma naturaleza. La condena no se tendrá en cuenta a los fines de la reincidencia cuando hubieran transcurrido cinco (5) años desde que ella se impuso.”<sup>7</sup>

Asimismo, en materia contractual también se ha previsto al instituto de la “reincidencia” como factor a tener en consideración para graduar el monto de las multas impuestas al contratista. En concreto, el Contrato de Concesión del servicio público de Distribución de Energía Eléctrica suscripto entre la EDENOR S.A. y el Estado Nacional<sup>8</sup> –muy similar a aquél firmado con EDESUR S.A.- prescribe en la Sección 5.2. del Sub-Anexo 4 que “Las multas dispuestas, además de ajustarse al tipo y gravedad de la falta, tendrán en cuenta

5 Comunicación BCRA A 6202/2017: BO del 3/05/2017.

6 Ley 24.240: BO del 15/10/1993.

7 Ley 11.683 (T.O. 1998): B.O. del 12/01/1933.

8 Texto aprobado por la Resolución 170/1992 –de fecha 31/08/1992- de la ex Secretaría de Energía Eléctrica de la Nación.

los antecedentes generales de LA DISTRIBUIDORA y, en particular, la reincidencia en faltas similares a las penalizadas, con especial énfasis cuando ellas afecten a la misma zona o grupo de usuarios.”.

En relación con esto, la Procuración del Tesoro de la Nación ha tenido la oportunidad de expedirse con respecto la reincidencia y su aplicación en el marco de la ejecución de un contrato de concesión de servicios públicos, al advertir que “a los fines de la aplicabilidad de la figura de la reincidencia sólo pueden tomarse en cuenta las sanciones firmes dictadas por el Ente, entendiéndose por tales aquellas que no hubieran sido recurridas o que habiéndolo sido fueron objeto de resolución definitiva en sede administrativa.”<sup>9</sup>.

Por lo demás, la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha avalado la aplicación de la reincidencia por parte de los distintos organismos del Estado Nacional como factor a tener en cuenta al momento de graduar las sanciones de multa aplicadas a los administrados<sup>10</sup>.

Tal como se puede observar, la reincidencia parece ser un instituto de amplia y pacífica recepción en el derecho administrativo por parte de los entes de la Administración Pública Nacional; en especial, a la hora de ejercer las facultades sancionatorias otorgadas por los distintos regímenes disciplinarios existentes.

Ahora bien, volviendo al tema en análisis, el acto administrativo que impone una sanción de multa puede perfectamente extinguirse por su cumplimiento; es decir, por el pago de la multa por parte del administrado infractor. No caben dudas que el acto administrativo, una vez realizado el pago de la multa, se encuentra extinguido formalmente y ya no irroga sus efectos jurídicos propios.

No obstante, y tal como se puede concluir en los distintos ejemplos brindados, esa multa puede servir luego como una antecedente

9 PTN, Dictámenes, 244:097; también en Dictámenes 244:772 y 249:290.

10 CNACAF, Sala III, “Edesur S.A. c. Ente Nacional Regulador de Electricidad”, sent. del 31 de mayo del 2017; “Telefonica Moviles Argentina SA c. DNCI s/ Defensa del Consumidor - Ley 24.240 - Art 45”, sent. del 21 de junio del 2019; Sala I, “Banco Piano y otros c. Banco Central de la República Argentina s/ Entidades Financieras - Ley 21.526 - Art. 42”, sent. del 21 de noviembre del 2019; Sala IV, “Sullivan y Villalon S.A. c. Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo”, sent. del 16 de julio del 2019; Sala V, “Obra Social Unión Personal de la Unión Personal Civil c. Superintendencia Servicios Salud - RSL 543/13 (expte. 160538/09)”, sent. del 13 de agosto del 2013; entre muchos otros.

a tener en cuenta al momento de graduar una multa a aplicarse en el futuro. Con lo cual, el acto administrativo sancionatorio anterior, si bien extinguido por cumplimiento del objeto –v. gr. pago de la multa–, sigue irradiando efectos jurídicos hacia el futuro. Esto es así debido a que, de no existir el acto sancionatorio anterior, la reincidencia no aplicaría y, por ende, el monto de la multa debería ser menor.

De esta manera, surge con meridiana claridad por qué la reincidencia es un ejemplo preciso de la extinción del acto cuyos efectos jurídicos no cesan al momento de la extinción. En efecto, esos efectos provocan una modificación en la situación jurídica del particular al momento de ser sancionado por una nueva infracción cometida.

## CONCLUSIÓN

Evidentemente, la distinción planteada en el presente trabajo acarrea opiniones disparejas en la doctrina. Sin embargo, a mi entender, la distinción entre la extinción de los efectos del acto administrativo y la cesación de sus efectos jurídicos merece ser realizada, en tanto constituyen, en algunos casos, dos momentos claramente separados en el tiempo.

En este sentido, el instituto de la “reincidencia” le otorga relevancia a la distinción en cuestión, ya que, mientras el acto administrativo sancionatorio se puede extinguir con su cumplimiento, los efectos pueden subsistir al momento en que se gradúa la sanción pecuniaria de una infracción cometida con posterioridad. Espero que este trabajo sirva para realzar la importancia de la diferenciación entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos jurídicos. En esencia, es un debate que demuestra plena lozanía y vigencia.

## BIBLIOGRAFÍA

CASSAGNE, JUAN C., Curso de derecho administrativo – t. I, Buenos Aires, La Ley, 2018.

GORDILLO, AGUSTÍN, Tratado de derecho administrativo – Tomo 3: El Acto Administrativo, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2011.

GRAU, ARMANDO E., “Resumen sobre la extinción de los actos administrativos”, JA, 1961-I-40, secc. Doctrina.

MARIENHOFF, MIGUEL S., Tratado de derecho administrativo – t. II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966.

TERRAGNI, MARCO A., Tratado de derecho penal – t. I, Buenos Aires, La Ley, 2012.

### Dictámenes

PTN, Dictámenes, 194:171.

PTN, Dictámenes, 244:097.

PTN, Dictámenes, 244:772.

PTN, Dictámenes, 249:290.

PTN, Dictámenes, 304:380.

PTN, Dictámenes, 305:368.

### Jurisprudencia

CNACAF, Sala III, “Edesur S.A. c. Ente Nacional Regulador de Electricidad”, sent. del 31 de mayo del 2017.

CNACAF, Sala III, “Telefonica Moviles Argentina SA c. DNCI s/ Defensa del Consumidor - Ley 24.240 - Art 45”, sent. del 21 de junio del 2019.

CNACAF, Sala I, “Banco Piano y otros c. Banco Central de la República Argentina s/ Entidades Financieras - Ley 21.526 - Art. 42”, sent. del 21 de noviembre del 2019.

CNACAF, Sala IV, “Sullivan y Villalon S.A. c. Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo”, sent. del 16 de julio del 2019.

CNACAF, Sala V, “Obra Social Unión Personal de la Unión Personal Civil c. Superintendencia Servicios Salud - RSL 543/13 (expte. 160538/09)”, sent. del 13 de agosto del 2013.

### Normativa

Comunicación BCRA A 6202/2017: BO del 3/05/2017. Régimen disciplinario a cargo del Banco Central de la República Argentina, Leyes 21.526 y 25.065 y sus modificatorias.

Ley 11.179: BO del 3/11/1921. Código Penal de la Nación.

Ley 24.240: BO del 15/10/1993. Defensa del Consumidor.

Ley 11.683 (T.O. 1993): B.O. del 12/01/1933. Procedimiento Fiscal.

Resolución SEE 170/1992. Aprobación del Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la Empresa Distribuidora del Norte S.A..