

## Comentarios monográficos

### COMENTARIOS SOBRE LAS NULIDADES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público  
de la Universidad Central de Venezuela*

Es frecuente en nuestra práctica administrativa y forense el manejo impreciso de los términos nulidad absoluta y nulidad relativa, en relación a los actos administrativos presuntamente viciados. Con frecuencia, frente a cualquier vicio o irregularidad de un acto administrativo, se afirma que el mismo está viciado de nulidad absoluta y aún de inexistencia, término impreciso y poco técnico jurídicamente.

Ahora bien, es claro que no todos los vicios de ilegalidad producen los mismos efectos en los actos administrativos. En algunos casos, que constituyen la regla, provocan la anulabilidad o nulidad relativa y en otros casos, que constituyen la excepción, provocan la nulidad absoluta. Estos últimos casos son graves y afectan el fondo de los actos administrativos, por lo que los vicios en la forma de los actos, por lo general, nunca producen la nulidad absoluta.

#### I. LOS VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: NULIDAD RELATIVA (ANULABILIDAD) Y NULIDAD ABSOLUTA

La Procuraduría General de la República, en diversos dictámenes, ha sido clara y terminante en la aclaración de los vicios de los actos administrativos y la posibilidad de que produzcan la nulidad absoluta o relativa de los actos. En efecto, en dictamen de 1966, la Procuraduría señaló lo siguiente:

“La gran mayoría de la doctrina se pronuncia porque, en materia de invalidez de los actos administrativos, la regla es la anulabilidad o nulidad relativa y la excepción la nulidad absoluta, en atención, primero, a la indudable exigencia de estabilidad y firmeza que deben revestir las actuaciones de la Administración; y segundo, a la presunción de validez que por la misma razón las ampara: En Derecho Administrativo la regla es la anulabilidad, siendo excepcionales las nulidades absolutas (Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1964, vol. I, p. 448). También aquí la presunción debe establecerse a favor de la consecuencia más leve, la anulabilidad (Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1958, p. 315) <sup>1</sup>.

---

1. Véase en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, p. 22 y confróntese el mismo principio en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1968*, Caracas 1969, p. 26.

La nulidad absoluta, por tanto, es un vicio de carácter excepcional en los actos administrativos. Tal como lo ha expresado en el más reciente libro sobre el tema, el Profesor Tomás Ramón Fernández<sup>2</sup>, surge solo en los casos de "gravedad extrema": "Es, en efecto, inimaginable que pueda concederse una cierta validez a unas conductas tan graves como la de ordenar algo imposible o delictivo o la de cometer un delito o, en fin, la de actuar absolutamente al margen del Derecho, llevando a cabo actividades de hecho, carentes de todo relieve jurídico y susceptible de ser combatidas, incluso por vía interdictal"<sup>3</sup>.

Dado este carácter excepcional de la nulidad absoluta, en el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos<sup>4</sup>, por ejemplo, y siguiendo los criterios antes señalados, se establecieron solo cuatro supuestos de nulidad absoluta, en los siguientes términos:

"Artículo 15. Los actos de la Administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Cuando resuelva un asunto precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares;
3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido".

Ahora bien, respecto de estos actos viciados de nulidad absoluta, el principio sería la revocabilidad. Por ello, el mismo Proyecto de Ley establece respecto de estos actos que la Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar su nulidad<sup>5</sup>. Además agrega, al contrario, que salvo esos casos, "la administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes"<sup>6</sup>.

La revocación de los actos administrativos individuales, declarativos de derechos a favor de particulares, en esta forma, sólo procedería aun estando firmes, cuando adolecieren de algún vicio susceptible de producir la nulidad absoluta, lo cual surgiría, por ejemplo, en casos de incompetencia manifiesta, por ejemplo, si un Permiso de Construcción hubiese sido otorgado por el Jefe del Cuerpo de Bomberos, o cuando se hubiese prescindido en forma total o absoluta del procedimiento legalmente pautado.

2. Véase Tomás Ramón FERNANDEZ, *La Nulidad de los Actos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1979, p. 17.

3. *Idem* p. 131. Sobre el carácter excepcional de la nulidad absoluta véase, además, del propio T. R. FERNANDEZ, *La doctrina de los vicios de Orden Público*, Madrid 1970; Juan A. SANTAMARIA PASTOR, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid 1975; y Raúl BOCANEGRO SIERRA, *La Revisión de Oficio de los actos administrativos*, Madrid 1977.

4. Véase en Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo II, p. 507.

5. Art. 93.

6. Atr. 94.

Recientemente, por sentencia del 11 de diciembre de 1974, la Corte Suprema de Justicia en Sala Política-Administrativa ha ratificado el principio de que la revocabilidad por ilegalidad de los actos administrativos firmes no procede cuando los actos crean o declaran derechos a favor de particulares, salvo que el vicio sea de nulidad absoluta; o en otros términos, que la irrevocabilidad de los actos administrativos, como principio, encuentra su excepción en los actos que no lesionan derechos de particulares o aún, en el caso contrario, cuando están viciados de nulidad absoluta.

En efecto, la Corte al conocer de la solicitud de nulidad de un acto administrativo de las autoridades municipales del Distrito Sucre del Estado Miranda, por el cual se revocó un acto administrativo anterior que había dejado sin efecto otro acto precedente que ordenaba la demolición de un inmueble, señaló lo siguiente:

“Es cierto que, en principio, el acto administrativo no es revocable por la misma autoridad que lo dictó, pero este principio tiene sus excepciones en aquellos casos en que por razones de mérito u oportunidad, o por las de ilegalidad, procede la revocatoria. Especialmente cobra vigencia la excepción cuando con el acto administrativo no se lesionan derechos legítimamente adquiridos. Pero cuando el funcionario advierte que su decisión no corresponde a las exigencias de la equidad, por haberse incurrido en error de hecho o de derecho, el buen sentido señala que debe efectuarse la rectificación correspondiente. Es decir, que si la autoridad administrativa de donde emanó un determinado acto administrativo, no estuvo en posesión o conocimiento de todos los supuestos de hecho o de derecho pertinentes al caso, o si fueron falsos los datos suministrados, sobre los cuales basó su decisión, es obvio que no decidió cabalmente sobre el asunto sometido a su consideración, sino sobre otro diferente, basado en falsos supuestos de hecho no aplicables al caso en cuestión. Tal es el caso de autos, en el cual los supuestos de hecho, conforme a los datos que fueron suministrados, y que constan en el expediente, resultaron ser falsos y en tal situación cabía en derecho la revocatoria del acto administrativo que fue dictado con anterioridad, cayendo por su propio peso, y como consecuencia de la revocatoria, la firmeza de dicha decisión administrativa...”.

“Por lo tanto, la revocatoria de este acto administrativo que hizo el Concejo Municipal, contenida en el Oficio número 1.369, de fecha 6 de junio de 1972, dirigido a la señora Auxiliadora Román Tirado y en el Oficio N° 1.351 de fecha 21 de junio de 1972 del Director General de Ingeniería y Obras Públicas, dirigido a Vicente Sánchez Piña, de cuyo contenido se solicitó reconsideración y fue ratificado en comunicación dirigida por el Presidente del Concejo Municipal a la ciudadana Gloria González Araujo, en su carácter de representante de Vicente Sánchez Piña, con fecha 27 de noviembre de 1972, marcada con el número 3.197, está ajustada a los principios que para su formación deben regir a los actos administrativos, pues, el acto anterior que ella revoca no pudo causar estado ya que estuvo dictado sobre bases falsas, siendo por consiguiente, nulo; y es de doctrina y reiterada jurisprudencia que “la renovación de los actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, puede ser pronunciada en cualquier momento por la administración, pues dichos actos, como hemos visto, no son sus-

ceptibles de producir legítimamente algún derecho, por lo cual los administrados no podrían deducir de ellos derechos legítimos adquiridos”<sup>7</sup>.

De la lectura detenida de esta sentencia, y a pesar del documentado voto salvado que la acompaña, se deducen los siguientes principios:

- A. El de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos, como principio.
- B. El de la revocabilidad de los actos administrativos cuando ellos no crean o declaren derechos legítimamente adquiridos.
- C. El de la revocabilidad de los actos administrativos aún cuando creen o declaren derechos, cuando estén viciados de *nulidad absoluta* entre los cuales la Corte incluye el vicio que acompaña al acto que se revoca cuando se ha dictado sobre bases falsas.

Esta doctrina jurisprudencial reciente, aplicada a un acto administrativo de efectos particulares al cual se le imputan algunos vicios de forma, implica la irrevocabilidad por ilegalidad del acto por ser declarativo de derechos a favor de particulares y porque dichos vicios no son de los que acarrearán la nulidad absoluta del acto.

## II. LOS VICIOS DE FORMA NO ACARREAN LA NULIDAD ABSOLUTA

En efecto, los vicios de forma o las irregularidades procedimentales, nunca acarrearán la nulidad absoluta de los actos administrativos, salvo que el acto sea producto de la arbitrariedad por haberse prescindido total y absolutamente de las reglas de procedimiento. Por tanto, en el supuesto de que en el procedimiento constitutivo, por ejemplo, de un Permiso de Construcción, se hubiesen cometido irregularidades formales o procedimentales, esos vicios nunca acarrearían la nulidad absoluta del Permiso sino a lo sumo, la anulabilidad o nulidad relativa.

En efecto, la Procuraduría General de la República ha sido terminante en su opinión coincidente con el principio expuesto, en los términos siguientes:

“Como regla general, puede afirmarse que el acto administrativo queda afectado de nulidad absoluta *solamente cuando en su producción incurre la autoridad en infracción gravísima* de la ley, hasta el punto de que pueda considerarse que el acto no responde a la voluntad legítima de la Administración. No es éste el caso de los actos impugnados por la demandante, por cuanto la formalidad inicialmente omitida (consulta del ante proyecto) es solamente uno de los varios requisitos pautados en el procedimiento constitutivo para garantizar en lo posible el acierto de la decisión final o acto definitivo, es decir, el otorgamiento o la negativa del Permiso de Construcción, y es de lógica que la simple omisión de tal formalidad no producirá necesariamente y por sí sola el vicio que con ella se pretendió evitar: el desacierto o ineficacia del acto definitivo, pues bien podría ocurrir que, a pesar de la observancia del trámite establecido, la Administración decidiera acertadamente. Garrido Falla admite únicamente dos supuestos de nulidad absoluta por vicios del procedimiento: 1. Olvido total del procedimien-

7. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1915 Extraordinaria de 22-10-76.

to; 2. Incumplimiento de normas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (*op. cit.*, Vol. I, pp. 492-493). En consecuencia, aún en el supuesto de que la consulta del Anteproyecto de conjunto jamás se hubiera realizado, ello sólo habría acarreado la nulidad relativa o anulabilidad del permiso de construcción, el cual, por tanto, habría sido susceptible de convalidación o ratificación”<sup>8</sup>.

Por tanto, para que un acto administrativo pueda ser declarado nulo de nulidad absoluta por un vicio de forma, como lo hemos afirmado en otro lugar, habría que producirse una “ausencia total y absoluta de procedimiento administrativo, cuando éste estaba determinado para guiar y garantizar la correcta formación y manifestación de la voluntad administrativa. No se trata de una violación de formas prescritas sino de una ausencia total de esas formas”<sup>9</sup>.

Coincide con esto Jesús González Pérez, quien al estudiar la revocación de los actos administrativos sobre ordenación urbana, señala que “la declaración de nulidad sólo procede en caso de transgresiones de la normativa del procedimiento de extrema gravedad, y que puede acordarse cuando se ha omitido todo el procedimiento o trámites esenciales del mismo, que hayan producido indefensión”<sup>10</sup>. De allí que, para que un vicio de forma pueda acarrear la nulidad absoluta de un acto administrativo, tendría que haberse dictado el mismo “con ausencia total y absoluta de procedimiento”. es decir, en forma arbitraria por el o los funcionarios respectivos.

Por lo tanto, como se dijo, los vicios de forma nunca conllevan la nulidad absoluta<sup>11</sup>, por lo que ocupan un modestísimo lugar en la teoría de las nulidades del Derecho Administrativo<sup>12</sup>. A lo sumo, esos vicios o irregularidades formales, lo que podrían producir sería la nulidad relativa o anulabilidad de los actos; y sin embargo, ésta no es la regla general: como lo ha señalado Jesús González Pérez, “la infracción de una norma de procedimiento administrativo, no sólo no determina la nulidad, sino que ni siquiera produce por si sola la anulabilidad. El acto dictado con infracción de normas de procedimiento será válido en tanto no hubiere dado lugar a la indefensión de los interesados”<sup>13</sup>.

En todo caso, para que la anulabilidad se produzca, resulta indispensable que el vicio de procedimiento resulte de formalidades establecidas en la Ley. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Suprema desde 1937, “es necesario que la

---

8. Véase en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, p. 22 y 23.

9. Véase Allan- R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 89 y 76.

10. Véase Jesús GONZALEZ PEREZ, “Dictamen sobre el Procedimiento de Revisión de Oficio de actos sobre Ordenación Urbana”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 10, Madrid 1968, p. 108.

11. Véase lo expuesto por Tomás Ramón FERNANDEZ, *La nulidad de los actos administrativos*, cit., p. 153.

12. *Idem*, págs. 33, 34 y 42.

13. Véase Jesús GONZALEZ PEREZ, “Dictamen sobre el procedimiento de revisión de oficio...”, *loc. cit.*, p. 122.

misma ley establezca de manera categórica, las formas en que ha de cumplirse (el acto administrativo), y sólo así es cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad”<sup>14</sup>.

---

14. Véase Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 7-12-37 en *Memoria* de 1938, págs. 373 y 374. En el mismo sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República en *Doctrina de 1973*, Caracas 1974, págs. 105 y en *Doctrina de 1966*, Caracas 1967, pág. 22.