

# Comentarios Jurisprudenciales

## EVOLUCION JURISPRUDENCIAL EN RELACION A LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Mery Bóveda Z.  
*Abogado*

### INTRODUCCION

En el presente trabajo se presenta en forma detallada la evolución jurisprudencial de la revocación de los actos administrativos. Con base en el estudio de las sentencias se pretende hacer un análisis que abarque los criterios sustentados por nuestros tribunales con el objeto de hacer una construcción doctrinaria basada en la jurisprudencia.

El análisis detallado de la doctrina sobre el tema ha sido omitido por cuanto sobrepasaría las pretensiones del trabajo. Sin embargo, se ha incorporado un primer capítulo en el cual se presentan los principios fundamentales aceptados por la mayoría de los autores administrativistas en relación a la revocación de los actos administrativos, el cual sirve como marco de referencia para comprender las diferentes sentencias. Al final de este primer capítulo se recoge la consagración legal sobre la revocación de los actos administrativos establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El segundo capítulo se encuentra comprendido de dos partes, haciéndose en cada una de dichas partes el análisis de las sentencias más importantes dictadas por nuestros tribunales en las etapas comprendidas antes de la entrada en vigencia de la LOPA y después de su entrada en vigencia, todo ello con el objeto de hacer una construcción doctrinaria con base en ese análisis jurisprudencial. Dicha construcción doctrinaria es el contenido del tercer capítulo de este trabajo.

### I. LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. *Principios fundamentales*

La revocación es una forma de extinción de los actos administrativos en la cual la Administración Pública, a través de la misma autoridad o del superior jerárquico, dicta un nuevo acto contrario al acto revocado. La revocación de un acto puede ser efectuada por razones de oportunidad o por razones de ilegalidad.

La revocación se diferencia de la anulación en que esta última es dictada por un órgano jurisdiccional y sólo por razones de ilegalidad.

Todo el tema de la revocación de los actos administrativos es delicado por cuanto enfrenta al principio de la seguridad jurídica, el de la certeza de las relaciones jurídicas y de las situaciones subjetivas que de ellas nacen.

En cuanto a los efectos que acarrea esta forma de extinción, se reconoce que la revocación por mérito opera solamente hacia el futuro, mientras que la revocación por ilegalidad produce efectos inclusive hacia el pasado, ya que es la constatación de un vicio que afecta al acto administrativo desde su nacimiento.

La potestad revocatoria es la más importante manifestación de la autotutela de la Administración. Esta potestad comporta dos aspectos que la obligan y facultan al mismo tiempo: por una parte es una potestad y por la otra es una obligación, ya que la Administración está obligada a revocar el acto para ajustarse a derecho.

La Administración está limitada en cuanto al ejercicio de la potestad revocatoria, ya que ella va a depender del tipo de acto que se pretende revocar:

a) Los actos administrativos generales pueden ser revocados en cualquier momento por la autoridad competente.

b) El acto administrativo particular no creador de derechos puede ser revocado en todo momento por la Administración y por cualquier motivo.

c) Los actos administrativos particulares que sean creadores o declarativos de derechos a favor de particulares no pueden ser revocados a menos que sean absolutamente nulos.

Sobre este punto de la revocación, la doctrina y jurisprudencia francesa, que ahora pasamos a explicar, clasifican los actos administrativos en actos no creadores de derechos (serían los reglamentos y los actos inexistentes o cuasi inexistentes: los actos nulos y no conocidos y los actos nulos y de ningún efecto), y en actos creadores de derechos a favor de particulares (en general los actos administrativos individuales crean o atribuyen situaciones jurídicas y son, por consiguiente, generadores de derecho). Esta clasificación tiene su razón en que en los actos administrativos no creadores de derechos el principio es que pueden ser revocados en cualquier momento, mientras que en los actos creadores de derechos el principio es que no pueden ser revocados por la Administración.

Ahora bien, dentro de los actos creadores de derechos, la doctrina francesa diferencia los actos regulares de los irregulares. Los actos regulares no pueden ser objeto de revocación por la Administración.

Los actos irregulares, por su parte, pueden y deben ser revocados por la Administración, en razón de esas mismas irregularidades. El fundamento de la revocación en la doctrina francesa es que el acto irregular no crea derechos y que la revocación es una sanción a la ilegalidad del acto. En este sentido, la revocación no es más que un sucedáneo de la anulación contenciosa: es una manera de obtener de forma más sencilla el mismo resultado que tendría la intervención del juez.

La revocación sólo es posible cuando concurren dos condiciones: que la revocación esté justificada por la necesidad de reparar una ilegalidad y no por simples motivos de oportunidad, y que la revocación se efectúe dentro del lapso en que todavía pueda ser efectuada la anulación contenciosa.

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia francesa, la razón por la cual es necesario que el acto administrativo no sea firme para poder ser revocado por la Administración estriba en que reconocerle a la Administración la facultad de revocar actos administrativos firmes, sería reconocerle a la Administración un poder superior al poder del juez: la revocación sólo es posible mientras pueda intentarse un recurso contencioso. En este sentido, todas las causas que prolongan el plazo de anulación contenciosa (recurso jerárquico, recurso gracioso), prolongan, por sí mismas, el plazo de revocación. Después de transcurrido el plazo de revocación, la revocación todavía es posible cuando un recurso contencioso ha sido efectivamente formulado y durante toda la duración de su instancia, pero solamente dentro de los límites de los alegatos presentados por el recurrente. Ahora bien, más allá de este límite temporal, la revocación se vuelve irregular y puede ser anulada. El acto administrativo irregular no revocado en el plazo permitido, deviene firme, ya que la jurisprudencia francesa ha considerado que la seguridad jurídica es más importante que la legalidad misma.

Por su parte, en el tema de la revocación de los actos administrativos, la doctrina italiana moderna es partidaria y justifica la revocabilidad irrestricta (incluso de los actos creadores de derecho), fundamentándola en la salvaguarda del interés público. Ahora bien, dicha revocabilidad irrestricta tiene como contrapartida necesaria la indemnización total de los derechos del afectado.

2. *Consagración legal de la potestad revocatoria de la Administración y sus límites en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) recoge los principios doctrinarios y jurisprudenciales de mayor importancia desarrollados tanto por nuestros autores como por nuestros tribunales relativos a la actividad sustantiva de la Administración Pública. Esta ley viene a llenar un vacío legal, regulando las relaciones de la Administración con los particulares.

En el tema concreto que nos ocupa, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra, sin límite en el tiempo, el principio de la revocación de los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, hecha de oficio por la misma autoridad administrativa que lo dictó o por su superior jerárquico, en los siguientes términos:

“Art. 82: Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico”.

Igualmente se consagra esta potestad revocatoria hecha a petición de parte mediante la solución de un recurso, así:

“Art. 90: El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables”.

Para el caso de los actos viciados de nulidad absoluta, se consagra la posibilidad por parte de la Administración de declararla en cualquier momento:

“Art. 83: La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece la nulidad absoluta de los actos dictados en resolución de casos ya decididos con carácter definitivo creadores de derechos particulares, con la excepción de que dichos actos podrán ser dictados siempre y cuando haya una autorización expresa de la Ley, así:

“Art. 19: Los actos de la Administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

.....

2º) Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley”.

Por último, el artículo 11 prohíbe la aplicación de nuevos criterios e interpretaciones a situaciones anteriores salvo que fueren más favorables para los administrados:

“Art. 11: Los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fueren más favorables para los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes”.

Vemos entonces cómo esta ley acoge algunos de los principios fundamentales desarrollados por la doctrina, relativos a la revocación de los actos administrativos no creadores de derechos subjetivos, sin diferenciar que sea por razones de mérito o de

ilegalidad, y la posibilidad de revocar en cualquier momento los actos viciados de nulidad absoluta.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no admite de manera expresa la posibilidad de indemnizar al particular por los daños y perjuicios causados por la revocación de actos que hayan creado derechos a su favor. Hemos visto que la LOPA establece que no son revocables los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, siendo nulos (de nulidad absoluta), los actos que revoquen un acto irrevocable. Los actos irrevocables son los que han resuelto sobre un caso con carácter definitivo y han creado derechos particulares. Sin embargo, la LOPA admite la revocación en tales casos siempre y cuando haya una autorización expresa de ley que la permita.

## II. EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DE LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En este capítulo iremos exponiendo cronológicamente a través del análisis de diversas sentencias, los principios que nuestra jurisprudencia ha ido consagrando y desarrollando a través de los años.

Este capítulo ha sido dividido en dos partes:

a) una primera parte en la cual se exponen y analizan las sentencias dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y

b) una segunda parte en la cual se analizan las sentencias dictadas por nuestros tribunales después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en la que se expone la interpretación que de dicha ley han hecho nuestros tribunales.

Cada una de estas partes ha sido subdividida a su vez, con el fin de ir analizando una por una cada una de las sentencias, para ir extrayendo los principios que cada una de ellas consagra y, finalmente, hacer en el siguiente capítulo un pequeño resumen de los principios consagrados por estas sentencias.

### 1. *Etapas anterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

a) Corte Federal y de Casación, Sala Federal, sentencia de 4 de agosto de 1949 (G.F. Nº 2, 1949, pp. 121-125).

En esta sentencia, la Corte Federal reconoce que:

“En la materia de la revocación de los actos administrativos no existe criterio uniforme, estando unos por la estabilidad de los actos; y otros por su precariedad, o sea que ellos no deben tener más vida que la que impone las propias necesidades de la administración. Se sostiene asimismo que la revocación no puede tener por fundamento el reconocimiento de que los actos sean precarios e inmutables sino el cambio de los presupuestos que determinaron el acto jurídico original, o sea la transformación o mutación superviviente de las exigencias del interés público, *desiderátum* de la actividad administrativa” (p. 122).

Y continúa:

“Es de consiguiente de buena hermenéutica decidirse, porque un acto administrativo de tal naturaleza (se refiere a una liquidación de impuesto sobre sucesiones), no puede ser extinguido, por simple revocatoria de una de las partes, tanto

más cuanto que al examinarse las propias disposiciones (arts. 29 y 52) de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones aparece sin lugar a dudas que el Legislador tuvo en mientes la conveniencia de mantener en toda su estabilidad el primitivo acto aprobatorio, no obstante la salvedad introducida en la Ley en vista de los posibles motivos supervivientes apuntados" (p. 123),

para terminar diciendo que:

"por lo que se debe inferir que el Legislador encontró más justo y conveniente apartarse de los principios generales que admiten la extinción de los actos administrativos por revocatoria, para acogerse al más lógico de la permanencia del acto en tratándose de impuestos sobre sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional" (p. 124).

Analizando esta sentencia, nos encontramos que la Corte reconoce la inexistencia de un criterio único sobre la revocabilidad de los actos administrativos, declarando la improcedencia de la revocabilidad en este caso por expresa prohibición del Legislador.

b) Corte Federal y de Casación, Sala Plena, en sentencia de 30 de mayo de 1952 (*G.F.* Nº 11, 1952, pp. 16-18).

En este caso se plantea la revocación de un acto administrativo del Ministro de Fomento por otro acto del mismo Ministro de Fomento. A pesar de que existía un dictamen del Procurador General de la Nación en el cual declaraba que:

"la resolución impugnada fue dictada por la autoridad competente en la esfera administrativa, actuando dentro de sus atribuciones legítimas, sin que pueda calificarse de arbitraria como resultado de abuso de poder" (p. 16).

La Corte, por su parte, declaró que:

"Tal actuación constituye un hecho anormal, pues con la decisión primitiva el Ministro de Fomento había agotado su jurisdicción, sin que esa resolución pudiera volver a ser reconsiderada y juzgada por él, ya que la cuestión debatida no versa sobre actos de carácter general en que sí le es reconocida la facultad de revocar a la Administración Pública. En el caso de haber surgido un nuevo motivo capaz de modificar la situación primitiva, el interesado ha debido ocurrir a la autoridad a quien corresponde conocer del asunto en primer término, o sea la Comisión Nacional de Abastecimiento, a fin de dejar incólume el recurso de apelación a que hubiere lugar.

El referido Despacho ha procedido en el caso de que se trata sin tener para ello ninguna facultad legal y, por tanto, su actuación está al margen de la Ley, con la circunstancia de que en vez de crear la estabilidad que es uno de los fines superiores en la organización del Estado de derecho, su determinación revocatoria acarrea incertidumbre en el público, en contra de aquel principio cardinal, base de la institución política" (p. 17).

Podemos observar que la Corte, por interpretación a contrario, no le reconoce a la Administración Pública la facultad de revocar actos administrativos de carácter particular, toda vez que declara que en este caso no se está debatiendo sobre un acto de carácter general en el cual a la Administración sí le es reconocida la facultad de revocar.

Por otra parte, la Corte reconoce como principio superior al de la facultad revocatoria, el principio de la seguridad jurídica, que sirve para lograr la estabilidad, la cual es uno de los fines superiores en la organización del Estado.

c) Corte Federal, en sentencia de 17 de julio de 1953 (*G.F.* Nº 14, 2ª et., 1953, pp. 146-155).

En el presente caso, la Corte, después de hacer un análisis clasificando a los actos administrativos en dos categorías: actos administrativos discrecionales y actos administrativos reglados, declara que:

“es de principio de los actos administrativos, aun cuando no sean de la categoría de los llamados discrecionales, pueden ser revisados por el propio órgano que los expide, sobre todo cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos. En ello está comprometido el buen nombre de la Administración, pues una de las peculiaridades, precisamente, del acto administrativo es su subordinación a la equidad y a la oportunidad. Advertido el funcionario de que su determinación no corresponde a las exigencias de la equidad, bien por haberse cometido error de derecho, bien porque no se apreciaron cabalmente circunstancias de hecho, la sana lógica y el buen sentido han de inducirlo a la consiguiente rectificación, tanto más si, como en el caso concreto, no se ha lastimado ningún derecho adquirido” (pp. 152-153).

Ya en esta sentencia, comienza a observarse que la Corte reconoce la facultad de la Administración de revocar los actos administrativos (aun los reglados) por el propio órgano que los expide, siempre y cuando dichos actos no lesionen derechos adquiridos de los particulares, siendo, además, necesario que el acto revocado haya sido dictado incurriendo en error de hecho o de derecho.

d) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 2 de noviembre de 1967 (*G.F.* Nº 58, 1967, pp. 41-46).

En esta sentencia, la Corte declara que:

“la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido (se refiere a un Acuerdo dictado por el Consejo Universitario disponiendo la revisión de ciertos actos administrativos de suspensión de profesores), está contenida en el principio de la autotutela de la administración pública, que da a ésta poderes para revocar o modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o la legalidad de los casos por ellos contemplados”.

Podemos observar cómo ya en esta sentencia la Corte reconoce plenamente la facultad de la administración de revocar sus propios actos en virtud del principio de autotutela. Dicha facultad revocatoria es discrecional, y puede ser ejercida por razones de legalidad o de mérito.

e) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa en sentencia de 18 de marzo de 1969 (*G.F.* Nº 63, 1969, pp. 228-235).

En este caso se trataba de determinar si el Ministro de Fomento podía reconsiderar su decisión de revocar una Resolución dictada por el Registrador de la Propiedad Industrial y, además, revocarla por considerarla contraria a derecho, de conformidad con el procedimiento que rige la materia.

En esta sentencia, la Corte declara:

“En el derecho positivo venezolano, la revisión de las decisiones definitivas o que causen gravamen irreparable no se confía a los mismos órganos o funcionarios que las hayan dictado sino a otras autoridades superiores, que pueden reformarlas, confirmarlas, o revocarlas”.

Y continúa diciendo:

“Siguiendo esta orientación, las leyes que rigen la organización y funcionamiento de la administración pública nacional en sus diversas ramas, generalmente, no conceden a los agraviados por un acto administrativo, otro recurso que el de apelación ante el funcionario u organismo que designe la Ley respectiva. La de-

cisión que dicte este último funcionario u organismo causa estado, es decir, agota la vía administrativa, y contra ella sólo puede proponerse el recurso de nulidad previsto en el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Sala. Sin embargo, en algunos casos el Legislador dispone que contra dicha decisión no se oirá recurso alguno y en otros permite recurrir contra ella, por vía de apelación para ante este Alto Tribunal.

El recurso de revisión, es, por lo tanto, de carácter excepcional en la legislación patria y no es admisible sino en los casos en que expresamente lo consagra la Ley“.

Sobre la revocación de los actos administrativos, esta sentencia pareciera que constituye un retroceso por cuanto declara que el recurso de revisión es de carácter excepcional en nuestra legislación y sólo es admisible cuando expresamente lo consagra la Ley. Es decir, aplicando este principio a la Administración Pública, la facultad de revocación de los actos administrativos por el mismo órgano que los dictó sólo es admisible cuando la Ley así lo permita.

f) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 26 de octubre de 1971 (*G.F.* N° 74, 1971, pp. 41-51).

En esta sentencia la Corte acoge el criterio sustentado por la doctrina para los casos de la revocación tácita de los actos administrativos. En este sentido declara:

“La revocación tácita debe ser de interpretación restringida, ya que la Administración debe manifestarse en forma clara. Si se trata de revocar un acto anterior, la manifestación de voluntad de la Administración no puede ser ambigua y, en caso de duda, habrá que mantener el acto anterior” (p. 49).

Es decir, la revocación tácita de los actos administrativos sólo es admitida cuando la voluntad de la Administración de revocar ciertos actos administrativos ha sido expresada de manera clara.

g) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 11 de diciembre de 1974 (*G.F.* N° 90, 1974, pp. 215-235).

Dentro del tema que estamos tratando, esta sentencia constituye un gran aporte de la jurisprudencia por diversos motivos: por la complejidad del asunto y por la forma tan detallada en que es analizado el caso. Por otra parte, esta sentencia no contó con el consenso de todos los magistrados y, al respecto, hay un voto salvado, el cual también trae una serie de consideraciones que consideramos conveniente destacar.

En este caso se demandaba la nulidad de un acto dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre el cual revocaba otro anterior dictado por el mismo Concejo.

A continuación pasamos a citar el análisis que hace la Corte:

“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 presupuestos de hecho, conforme a los datos que fueron suministrados, y que constan en el expediente, resultaron 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" (p. 223).

Finalmente, la Corte declara:

"Por lo tanto, la revocatoria de este acto administrativo que hizo el Concejo Municipal, de cuyo contenido se solicitó reconsideración y fue ratificado, 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 revocación 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 susceptibles de producir legítimamente algún derecho, por lo cual los administrados no podrían deducir de ellos derechos legítimamente adquiridos»" (p. 224).

Como podemos observar, en esta sentencia y a diferencia de criterios anteriores, la Corte Suprema de Justicia establece como principio la irrevocabilidad de los actos administrativos por la misma autoridad que los dicta, pero reconoce excepciones a este principio por razones de mérito o de oportunidad. Reconoce, igualmente, que estas excepciones tienen mayor vigencia cuando el acto administrativo no lesiona derechos legítimamente adquiridos. Por otra parte, declara que cuando el funcionario reconoce haber incurrido en error de hecho o de derechos, puede rectificar el acto dictado, e incluso reconoce que un acto administrativo dictado sobre bases falsas es nulo y, por consiguiente, no puede causar estado.

Ahora bien, el Magistrado Martín Pérez Guevara disiente de este criterio y salva su voto haciendo una serie de consideraciones doctrinarias importantes. He aquí algunas citas del voto salvado:

"El principio general que rige en materia de extinción de los actos administrativos es que la Administración puede privar de efectos a los actos administrativos, bien sea de oficio o a instancia de parte. La posibilidad para la Administración de anular o modificar los efectos jurídicos producidos por un acto administrativo, siempre que no haya transcurrido el plazo señalado al efecto por las leyes, obedece a razones de legitimidad en aquellos casos en que el acto adolece de algún vicio o defecto que le impide tener plena validez y eficacia, y por lo que respecta a los actos administrativos regulares, son razones de oportunidad las que sirven de fundamento a la revocabilidad de los mismos, pues es lógico y conveniente que la administración pueda amoldar su actividad a las transformaciones y mutaciones de la realidad, adoptando en un determinado momento las medidas que estime más apropiadas para el interés público.

"Este principio tiene aplicación absoluta en materia de actos administrativos generales. Nadie discute, en efecto, el derecho de la Administración de revisar, en cualquier tiempo, por las razones apuntadas, sus actos de carácter general".

Pero, por otra parte, declara que:

"No sucede lo mismo, sin embargo, cuando se trata de actos administrativos individuales. En lo que atañe a éstos, el principio general de revocabilidad tiene limitaciones o excepciones de bastante importancia, en cuya virtud el acto administrativo es irrevocable, no solamente en el supuesto de que sea válido, sino aun cuando se dé la circunstancia de que el acto haya nacido viciado.



“La doctrina administrativa es unánime en reconocer que la Administración no puede volver sobre sus pasos y revocar sus propios actos cuando éstos hubieren establecido algún derecho a favor de particulares. De acuerdo con la doctrina, la revocación de los actos administrativos creadores de derechos subjetivos pugnaría con la intangibilidad de las situaciones jurídicas individuales.

“El límite impuesto por el respeto a los derechos adquiridos afecta tanto a los actos legales como a los ilegales” (pp. 236-237).

Continúa diciendo que:

“Otra limitación al principio general de la revocabilidad se encuentra en la llamada cosa juzgada administrativa que se produce cuando la decisión administrativa ha causado estado.

“En efecto, cuando los recursos que se permitían no han sido ejercidos o cuando la Ley no admite el ejercicio de ningún recurso, la Administración no puede revocar de oficio sus actos creadores de derechos a favor de los particulares, pues, de lo contrario, se quebrantaría el principio de la cosa juzgada administrativa...

“...La consecuencia fundamental de la firmeza del acto administrativo es el principio de la cosa juzgada administrativa, según el cual la Administración no puede revisar sus decisiones administrativas creadoras de derechos a favor de particulares, si la Ley niega todo recurso contra ellas o cuando el recurso concedido haya caducado, no quedando, por tanto, ninguna vía para impugnarlas” (p. 228).

“Se señala, por último, como otro supuesto de irrevocabilidad del acto administrativo las normas de rango legal y las sentencias de los Tribunales.

“En efecto, si la Ley reguladora de un acto administrativo impone la irrevocabilidad, o si el acto confirmado por una sentencia firme, no puede la Administración contrariar normas de rango superior ni sentencias investidas de la autoridad de cosa juzgada” (p. 230).

Y finaliza diciendo que:

“En el sistema jurídico venezolano, acorde con reconocida doctrina administrativa, los principios de certeza, seguridad y estabilidad de las situaciones y relaciones jurídicas que inspiran la norma *bis de re ne sit actio* tienen un valor más estimable aún que el de la legalidad. Ello explica que existen los lapsos de caducidad o preclusión que permiten conciliar el derecho a la acción con la necesidad de que los actos administrativos no sean causa permanente de conflictos y los favorecidos por ellos puedan descansar en la seguridad de que los efectos jurídicos de los mismos son firmes y perdurables.

“Ahora bien, haciendo abstracción de si el acto primario del Concejo Municipal —la Resolución del 13 de marzo de 1972— adolecía de algún vicio de ilegalidad (v.gr. falso supuesto de hecho), es lo cierto que contra ese acto administrativo no podía ejercerse ningún recurso administrativo. La única vía para atacar ese acto por parte del particular que se considere afectado, era la vía jurisdiccional ante la Corte Suprema de Justicia, mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación (artículo 3º, Ley Orgánica del Poder Municipal). Al no haberse ejercido oportunamente la vía contenciosa, el acto administrativo municipal del 13 de marzo de 1972 es un acto definitivo, que causó estado a favor del particular impugnante y quedó firme” (p. 234).

Vemos cómo para el Magistrado Martín Pérez Guevara, los principios de la protección de los derechos adquiridos por los particulares y la cosa juzgada administra-

tiva tienen preeminencia por sobre la revocabilidad de los actos administrativos dictados sobre bases falsas.

h) Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 21 de abril de 1980 (Ramírez & Garay. Tomo LXIX, pp. 302-304).

En esta sentencia la Corte Primera reconoce que la doctrina y la jurisprudencia consideran que cuando el acto crea derechos en favor de particulares, la Administración sólo puede ejercer el poder de revocación durante el plazo para interponer el recurso contencioso de anulación, pero, por otra parte, considera la Corte que:

“en nuestro ordenamiento jurídico el acto administrativo afectado de irregularidades que producen invalidez, puede ser revocado de oficio o a petición de parte en cualquier momento” (p. 303).

Por otra parte, la Corte Primera admite el principio de que el acto administrativo es, en general, revocable por razones de oportunidad o conveniencia, con ciertas excepciones, las cuales vienen dadas de acuerdo con la categoría del acto que se pretenda revocar. En este sentido hace el siguiente análisis:

“Tratándose de actos reglados, la Administración debe limitarse a proceder conforme a las reglas legales. Dicha revocación se concibe únicamente donde la Administración tiene discrecionalidad, es decir, libertad para apreciar la oportunidad o conveniencia de decidir. En general, puede establecerse que por el principio de la autotutela la Administración puede revocar sus propios actos, salvo que afecte derechos adquiridos de particulares. Si el acto no creó tales derechos o las situaciones constituidas tenían precariedad, la revocación es siempre posible.

“El acto de revocación puede dictarlo el mismo órgano que formuló el acto originario o su superior jerárquico, sea de oficio o al resolver los recursos que se hubieran interpuesto” (p. 304).

Del análisis de esta sentencia podemos concluir que la revocación de un acto administrativo puede ser dictada por el mismo órgano que dictó el acto o por su superior jerárquico; sólo pueden revocarse actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales, y sólo cuando no afecten derechos adquiridos por particulares.

i) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 4 de marzo de 1982 (G.F. Nº 115, Vol I, pp. 534-540).

Esta sentencia reconoce como regla general el principio de la revocabilidad de los actos administrativos de oficio o a instancia de parte, pero señala dos limitaciones a este principio: a) cuando dichos actos son declarativos de derechos; y b) cuando aquellos actos hubieren causado estado, por cuanto en esta situación sólo son susceptibles de recurso ante la vía contencioso-administrativa.

A tal respecto acoge el criterio consagrado en la LOPA y lo cita en los siguientes términos:

“Recientemente, además, la doctrina fue incorporada claramente, en texto legal expreso, a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyos artículos 82 y 11, respectivamente, rezan:

«Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó».

«Los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a

situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes» (pp. 538-539).

j) Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 31 de marzo de 1982 (*Revista de Derecho Público*, N° 10, pp. 147-150).

Esta sentencia fue dictada pocos meses después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, si bien se trataba de un recurso de nulidad intentado antes de la entrada en vigencia de la LOPA. Como antes se explicó, la LOPA recoge y conagra legalmente los principios del derecho administrativo desarrollados por nuestra doctrina y jurisprudencia en materia administrativa. Es por ello que en esta sentencia se exponen principios y se citan artículos de la LOPA, aun cuando dicha Ley aún no era aplicable al caso.

En el presente caso estaba planteada la validez o no de la revocatoria de un acto administrativo (permiso de construcción) dictada por un Concejo Municipal. La Corte hace consideraciones generales sobre la competencia de un órgano administrativo para revocar en *cualquier momento* su acto administrativo y, al efecto, establece:

“Es necesario distinguir, a tal efecto, dos situaciones: la primera, que el acto no haya conferido derechos, conforme a la teoría de los derechos adquiridos. A tal punto que la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (aun cuando no vigente sino desde el 1-1-1982) en los casos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, señala que son absolutamente nulos los actos administrativos cuando resuelvan un caso ya decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares (artículo 19,2)” (p. 148).

La Corte vuelve a reconocer la preeminencia de los derechos adquiridos por sobre la facultad revocatoria de la Administración, criterio éste ya consagrado en la LOPA. Sin embargo, la Corte establece una excepción a ese principio relativa a la ilegalidad del acto revocado y, por otra parte, acogiendo parcialmente la doctrina francesa, declara que la posibilidad de revocar actos administrativos por el mismo órgano que los dictó está limitada en el tiempo, por cuanto sólo puede ser revocado un acto administrativo dentro del mismo lapso en el cual puede ser impugnado en vía jurisdiccional. Los términos de la sentencia son los siguientes:

“Cuando el acto ha conferido derechos debe tenerse en cuenta que esté justificada la revocación para subsanar una ilegalidad y que sea posible revocar por el órgano administrativo porque el lazo limitado de impugnación en vía jurisdiccional no ha transcurrido.

“Debe la Corte subrayar que la estabilidad de los actos administrativos es una necesidad de esencia finalista para el Ordenamiento Jurídico, tanto para la eficacia del acto (principio del favor *acti*) como para la seguridad jurídica y es por ello que se ha establecido un lapso preclusivo de seis meses para la impugnación de los actos administrativos; transcurridos éstos el acto deviene firme y no es impugnable en vía jurisdiccional, último y definitivo control para éstos conforme a nuestra Constitución. Este lapso preclusivo de caducidad para la impugnación en vía jurisdiccional (que de acuerdo a la teoría del acto consentido lo hace inatacable por el particular destinatario del mismo) hace que también su revocación —como principio general— sólo pueda serlo en momentos en los cuales sea todavía posible la anulación contencioso-administrativa de la decisión que la Administración pretende revocar: es decir, los seis meses a partir de la notificación del mismo (artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Lo contrario —que la Administración pudiera anular sin más las

decisiones que hubiera adoptado— sería reconocer a los órganos administrativos poderes más amplios que los del juez constitucionalmente encargado de velar por el respecto al principio de legalidad.

“Aún más, los poderes que atribuye la novísima Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a la Administración Pública en relación a la revisión de oficio de los actos administrativos y su revocación en el artículo 82 está sujeta a dos condiciones: la primera, que no hayan originado tales actos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (justamente condiciones de recurribilidad de los actos administrativos) incluso en los casos absolutamente nulos (artículo 19,2 *ejusdem*); y, en segundo lugar, que ese acto revocatorio es controlable jurisdiccionalmente por los tribunales de lo contencioso-administrativo. (Constitución, artículo 206)” (pp. 148-149).

Por otra parte, la Corte declara que una vez que el acto administrativo ha conferido derechos al destinatario, la revocatoria de dicho acto conlleva la reparación de los daños y perjuicios causados por la actuación de la Administración:

“De ello se desprende que el lapso de seis meses que tenía el Concejo para revocar dicho acto había precluido y que, por otra parte, el acto permisivo de construcción había conferido derechos al destinatario, lo cual impedía su simple revocación; esto quiere decir que la Administración Pública —en este caso la Administración municipal— puede revocar el acto administrativo creador de derechos a particulares pero dicha revocación está sujeta a la reparación de los daños y perjuicios causados por la actuación de la Administración en detrimento de los particulares (artículos 206 y 47 de la Constitución), o bien actuando incluso de manera lícita pero lesiva al patrimonio del administrado, como, por ejemplo, expropiando pero indemnizando previamente el valor de lo expropiado, pues el particular no tiene el deber jurídico de soportar esa lesión, y así se declara” (p. 149).

Esta sentencia tiene dos aspectos que es necesario destacar:

i) Por una parte, acogiendo la tesis francesa, reconoce la posibilidad por parte de la Administración, de revocar los actos administrativos ilegales que hayan conferido derechos a favor de particulares, siempre y cuando dicha revocación tenga lugar antes del transcurso del lapso de impugnación del acto revocado en vía jurisdiccional.

Esta interpretación todavía no tiene asidero legal en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que la LOPA (aun cuando no era aplicable al caso analizado), establece la nulidad absoluta de los actos que revoquen actos definitivos creadores de derechos a favor de particulares, salvo que haya una autorización expresa de Ley.

ii) Por otra parte, acogiendo la moderna doctrina italiana, reconoce igualmente la posibilidad de revocar los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, siempre y cuando se indemnice al titular de dichos derechos por los daños que le pueda causar dicha revocación. Hemos visto, al comentar la consagración legal establecida en la LOPA de los principios sobre la revocación de los actos administrativos, la dificultad de aplicar este criterio.

## 2. *Etapas posteriores a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

a) Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 1º de enero de 1983 (*Revista de Derecho Público*, Nº 17, pp. 180-181).

Esta sentencia, después de reconocer la existencia de lapsos de caducidad de las acciones intentadas contra los actos administrativos (30 días para los de efectos temporales, 6 meses para los actos particulares, y ningún límite para los de efectos generales), declara que “este lapso” para impugnar los actos administrativos no es aplicable a la Administración, la cual puede en todo tiempo utilizar su potestad revocatoria, siempre que no lesione derechos adquiridos, expresándolo en los siguientes términos:

“De allí que sea impropio e infundado hablar de «cosa juzgada administrativa» en relación con un acto de la Administración frente al organismo que lo dictara. No existe cosa juzgada administrativa, ni están sometidas sus potestades a los lapsos que para el ejercicio de los recursos establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia” (pp. 180-181).

Consideramos que esta sentencia, si bien reconoce el límite de los derechos adquiridos a la facultad revocatoria de la Administración, hace una declaración que atenta contra la seguridad jurídica del administrado y la firmeza de los actos administrativos al no reconocerle límite en el tiempo a dicha revocatoria. Esperemos que esa interpretación sólo se refiera, como en el caso que se analiza, a los actos generales.

b) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 26 de julio de 1984. (*Revista de Derecho Público*, N° 19, pp. 121-130).

Esta sentencia declara la nulidad de un acto revocatorio dictado por el Consultor Jurídico del Ministerio de Fomento una vez agotada la vía administrativa. La Corte hace consideraciones sobre el límite del poder revocatorio de los actos administrativos, y al efecto establece:

“Si bien los autores coinciden en que la Administración, en principio, se encuentra siempre investida de la potestad de revisar sus actos por razones de ilegalidad o de oportunidad, ya sea de oficio o a instancia de parte, forzoso es reconocer que tal poder queda circunscrito a aquellos casos en los cuales la revocatoria no afecte derechos adquiridos. En este sentido puede afirmarse, en perfecta concordancia con la doctrina, que el límite de la Administración en esta materia es el de no alterar la seguridad jurídica del administrado mediante el ejercicio de tal potestad. Lo contrario conduciría al absurdo de un poder público capaz de dañar de forma tal al beneficiario del acto revocado que mal pudiera concebirse la justicia en la acción de resarcimiento.

“Los anteriores principios doctrinarios informan asimismo la hoy vigente —a partir del 1° de enero de 1982— Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual establece en su artículo 82: «Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico», y se han integrado también en el patrimonio jurisprudencial de este Supremo Tribunal... Además, la referida Ley consagra, asimismo, el principio de inviolabilidad de la cosa juzgada administrativa al castigar con nulidad absoluta (artículo 19, numeral 2) el pronunciamiento administrativo que osare quebrantarla, salvo previsión en contrario de rango legal.

“Parte de la doctrina italiana sostiene, sin embargo, una posición menos rigurosa, buscando con ello salvaguardar el interés público, con base en el cual justifica la revocabilidad irrestricta, a cambio, por supuesto, de una indemnización total de los derechos del afectado.

“Pero, aun admitiendo una tal apertura doctrinaria, se mantendría una limitación al poder de la revocabilidad absoluta —por respeto al principio de la “cosa juzgada administrativa”— cuando la motivación de la revocatoria no provenga

de un interés superior o colectivo que se haga prevalecer por sobre el interés particular, principio este último complementario del anterior también recogido por nuestra jurisprudencia" (pp. 129-130).

De las consideraciones anteriores podemos destacar que la Corte, una vez más, establece como límite de la potestad revocatoria de la Administración, la existencia de derechos adquiridos y el principio de inviolabilidad de la cosa juzgada administrativa.

Por otra parte, vemos cómo ya la Corte empieza a abrir un poco más los límites de la potestad revocatoria anunciando los principios de la doctrina italiana, la cual justifica la irrevocabilidad irrestricta, indemnizando al titular de los derechos afectados, buscando con ello salvaguardar el interés público.

c) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa en sentencia de 26 de julio de 1984 (*Revista de Derecho Público*, Nº 19, pp. 130-132).

En esta sentencia la Corte ratifica el criterio sustentado en anteriores ocasiones, relativo a la posibilidad de revocar actos administrativos particulares creadores de derecho aun después de haber transcurrido el lapso de impugnación, si dichos actos estaban viciados de nulidad absoluta.

Esta revocación está sustentada en la potestad de autotutela de la Administración, siendo esta revocación un imperativo del interés general.

La Corte hace estas consideraciones en los siguientes términos:

"Así también, desde hace bastante tiempo reconoció la jurisprudencia de esta Corte la existencia de la llamada potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual pueden y deben los órganos competentes que la integran revocar de oficio, en cualquier momento, aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos. Tal potestad ha sido reconocida como un atributo inherente a la Administración y no como un "sucedáneo" de la potestad jurisdiccional. En tal sentido, merece ser citada sentencia de esta Sala del 2-11-67, en la cual se dictaminó que "... la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes de revocar y modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o legalidad de los casos por ellos contemplados..." (pp. 131-132).

"Frente a una situación como ésta, no cabe admitir la presunta existencia de derechos adquiridos ni el hecho de que hubiera habido errores en la conducta del órgano concedente del permiso como argumentos válidos para impedir la revocatoria del mismo. En este caso, la revocación del acto nulo era un imperativo del interés general" (p. 132).

### III. PRINCIPIOS CONSAGRADOS POR LA JURISPRUDENCIA, RELATIVOS A LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como conclusión y con base en el análisis de las sentencias citadas en el capítulo anterior, ahora se pretende hacer una construcción doctrinaria relativa a la revocación de los actos administrativos.

A lo largo de este estudio hemos visto cómo nuestros tribunales han ido reconociendo la potestad revocatoria de la Administración, y cómo han ido estableciendo los límites y alcances de esta potestad.

Al respecto podemos establecer que nuestra jurisprudencia ha reconocido y consagrado los siguientes principios:

a) La autoridad competente de la Administración puede revocar en cualquier momento actos de carácter general.

b) El propio órgano que emite un acto administrativo particular o su superior jerárquico puede revocarlo si no ha creado o declarado derechos a favor de particulares, es decir, si no se lesionan derechos adquiridos. Esta revocación puede ser pronunciada de oficio, o al resolver recursos interpuestos.

c) La revocación de los actos administrativos particulares puede ser hecha por razones de mérito o de legalidad.

d) La revocación de los actos viciados de nulidad absoluta, aun siendo actos particulares, puede ser pronunciada en cualquier momento por la Administración, bien sea de oficio o a petición de parte.

e) Cuando el acto administrativo particular es ilegal pero crea derechos a favor de particulares, sólo puede ser revocado por la Administración durante el plazo previsto para interponer el recurso contencioso de anulación. Hemos comentado esta interpretación al analizar la sentencia dictada por la CPCA el 31-1-82.

f) Recientemente, pero aún antes de la entrada en vigencia de la LOPA, nuestros tribunales han dictado sentencias en las cuales se le reconoce a la Administración Pública la posibilidad de revocar actos administrativos particulares creadores de derechos a favor de particulares, siempre y cuando dicha revocación esté sujeta a la reparación por parte de la Administración de los daños y perjuicios que cause dicha revocatoria. Este principio sólo ha sido anunciado por la jurisprudencia, pero todavía no ha sido aplicado. Por otra parte, la LOPA no ha consagrado este criterio, lo cual hace difícil su aplicación, tal y como lo hemos sostenido al analizar la sentencia de la CPCA de fecha 31-3-83 y al comentar los principios establecidos en la LOPA.

#### BIBLIOGRAFIA

##### 1. Doctrina

Alessi, Renato: *Instituciones de Derecho Administrativo*, Tomo I. Ed. Bosch, trad. 3ª ed. italiana, Barcelona.

Brewer-Carías, Allan R.: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas 1982.

———: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Ed. U.C.V., 1964.

Cazorla Prieto, Luis María: *Temas de Derecho Administrativo*, Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, 3ª Ed.

De Laubadère, André: *Traité Elementaire de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4ème. ed., Paris 1967.

García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Civitas S.A., Madrid 1983.

Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Centro de Estudios Constitucionales, 8ª ed., Madrid 1982.

Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. U.C.V., 5ª Ed., Caracas 1983.

Rivero, Jean: *Derecho Administrativo*, Ed. U.C.V., Caracas 1984.

Rondón De Sansó, Hildegard: *Procedimiento Administrativo*, Edit. Jurídica Venezolana, 2ª ed., Caracas 1983.

Vedel, Georges: *Droit Administratif*, Press Universitaires de France, 4ème. Ed. augmenté, Paris, 1968.

*20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1962-1981*. Tomo II, Caracas 1984.

*Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1982*. Caracas 1983.

*El Procedimiento Administrativo*, Instituto de Derecho Público, Ed. U.C.V., Caracas 1983.

*Revista de Derecho Público*, Nos. 1 y 4.

## 2. Jurisprudencia

Colección *Gaceta Forense*.

Colección *Ramírez y Garay*.

*Revista de Derecho Público*, Nos. 10, 17 y 19.

Colección *Jurisprudencia de la C.S.J.*, Oscar Pierre Tapia.