

## Comentarios monográficos

### COMENTARIOS SOBRE LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Allan R. Brewer Carías  
*Director de la Revista*

#### I. LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Puede afirmarse que es doctrina universal del derecho administrativo en materia de revocación de los actos administrativos, la siguiente:

a) La Administración Pública puede revocar sus actos administrativos siempre que *no sean* creadores o declarativos de derechos a favor de particulares;

b) Si se trata de actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, una vez firmes, los mismos no pueden ser revocados en perjuicio de sus destinatarios, por la Administración, por razones de mérito (conveniencia, oportunidad) o ilegalidad;

c) Excepcionalmente, aun cuando un acto pueda ser de aquellos que declaran o crean derechos a favor de particulares, la Administración podría revocarlos por razones de ilegalidad, si el vicio del acto es un vicio de *nulidad absoluta*.

Conforme a esta doctrina, resulta que la única posibilidad que tiene una autoridad administrativa para revocar un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares, una vez firme, es considerar que el mismo es un acto administrativo nulo, de nulidad absoluta, pues de lo contrario si se tratase de un acto anulable (viciado de nulidad relativa) sería irrevocable, si crea o declara derechos a favor de particulares.

#### II. EL PRINCIPIO DE LA IRREVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARATIVOS O CONSTITUTIVOS DE DERECHOS

En efecto, la consecuencia fundamental de que un acto administrativo declarativo o constitutivo de derechos a favor de particulares, adquiera firmeza, es decir, no sea impugnado dentro de los lapsos legalmente establecidos, es que el acto se torna en irrevocable por la autoridad administrativa.

Debe tenerse en cuenta, como lo señala la Procuraduría General de la República, que "el poder de extinción de la Administración debe ser ejercido dentro de los lapsos de caducidad establecidos por la ley para la impugnación de los actos administrativos por ante los órganos jurisdiccionales"<sup>1</sup>, por lo que vencidos dichos lapsos, el acto es

---

1. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1970*, Caracas 1971, pág. 33.

irrevocable. En otras palabras de la misma Procuraduría, el poder de revocación de los actos que originan derechos a favor de particulares "sólo puede ser ejercido mientras el acto a revocar no haya adquirido firmeza" <sup>2</sup>.

Tal como lo hemos señalado en anterior oportunidad, "la consecuencia fundamental de la firmeza del acto administrativo es el principio de la cosa juzgada administrativa, según el cual la Administración está sujeta y no puede revisar una decisión administrativa creadora de derechos a favor de particulares, contra la cual no se permite ejercer ningún recurso o éstos han caducado, no quedando, por tanto, ninguna vía para impugnarla" <sup>3</sup>. En otras palabras, "cuando los recursos que se permitían no han sido ejercidos o cuando la ley no permite el ejercicio de ningún recurso, la Administración no puede revocar de oficio sus actos creadores de derechos a favor de los administrados, pues quebrantaría el principio de la cosa juzgada administrativa" <sup>4</sup> y, precisamente, según la Procuraduría General de la República, la cosa juzgada administrativa, "tiende a dar estabilidad al derecho e impide que el acto de la Administración pueda ser revisado en vía administrativa, ni a instancia de parte, ni por decisión de la autoridad que las dictó" <sup>5</sup>.

Por tanto, sin lugar a dudas, puede decirse que es un principio general del Derecho Administrativo venezolano, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, salvo que una Ley lo autorice expresamente. La consecuencia fundamental de este principio, aceptado unánimemente por la doctrina nacional <sup>6</sup> y la doctrina extranjera <sup>7</sup> como se dijo, es que la revocación o suspensión de los efectos de un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares, da derecho a éstos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les cause la revocación o suspensión de los efectos del acto. En otras palabras, la revocación o suspensión de efectos de dichos actos por la Administración, por razones de interés general, la obliga a indemnizar los perjuicios causados a los beneficiarios o destinatarios del acto.

Tal como lo ha señalado A. Matheus González en relación a los actos administrativos municipales, "un Concejo no puede revocar un acto suyo, cuando éste ha creado derechos a favor de particulares; si lo hiciera, es responsable de los daños causados. Igualmente, lo son civil, penal y administrativamente, las personas que integran dicho cuerpo, a tenor de los artículos 121 y 46 de la Constitución. El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley, dice el artículo 121 y el 46: "Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe

2. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, pág. 26. Este criterio de la Procuraduría fue acogido expresamente por la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 18-3-69 en *Gaceta Forense*, Nº 63, 1969, pág. 228 a 235.

3. Véase Allan R. Brewer Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pág. 146.

4. *Ibid.*, pág. 143.

5. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, p. 87.

6. Véase Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1975, pág. 208.

7. Véase, por ejemplo, Agustín A. GORDILLO, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1969, pág. 414; M. M. DIEZ, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1956, p. 262; Cretella JUNIOR, *Do Ato Administrativo*, São Paulo 1972, pág. 175; Michel STASSINOPOULOS, *Traité des Actes Administratifs*, Atenas 1954, pág. 257; José R. DROMI, *Acto Administrativo*, Buenos Aires 1973, pág. 106.

los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que le sirvan de excusa, órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”<sup>8</sup>.

Ahora bien, como se dijo, un acto administrativo, aun cuando sea declarativo o constitutivo de derechos a favor de particulares, podría ser revocado sólo cuando esté viciado de nulidad absoluta. Esto plantea el problema de la nulidad absoluta respecto de los actos administrativos, pues es claro que no todos los vicios de ilegalidad producen los mismos efectos en los actos administrativos: en algunos casos, que es la regla, provocan la anulabilidad (nulidad relativa), y en otros casos, que es la excepción, provocan la nulidad absoluta. A esta problemática ya nos hemos referido en un comentario anterior<sup>9</sup>.

### III. FIRMEZA E IRREVOCABILIDAD

Los actos administrativos declarativos de derechos a favor de los particulares, tal como quedó dicho, una vez que adquieren firmeza por haberse vencido los lapsos para su impugnación, se tornan irrevocables aun en el caso de que adolezcan de algún vicio que los haga anulables. En esto está conforme la doctrina administrativa<sup>10</sup>, la cual puede resumirse con las expresiones de J. González Pérez en relación a materias urbanísticas: “Con arreglo al criterio tradicional, recogido y reiterado en tratados, manuales y trabajos monográficos, ante un acto declarativo de derechos subjetivos, nulo o simplemente anulable, sólo es admisible la pretensión de anulación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa... Cualquier órgano administrativo carece de competencia para ejercer la potestad de revisión. No puede, no ya revocar, sino tampoco anular ni declarar la nulidad de sus actos”<sup>11</sup>.

Estos principios han sido tradicionalmente establecidos por la Corte Suprema de Justicia, en materia de Permisos de Construcción. Debe recordarse la sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 12 de noviembre de 1947, en la cual señaló lo siguiente:

“La resolución por la cual las autoridades municipales acuerdan o niegan un Permiso para la ejecución de alguna obra, *se traduce siempre en un acto administrativo que afecta necesariamente los derechos del propietario*. Cuando se concede el Permiso, el solicitante adquiere de inmediato el derecho de ejecutar

8. Véase en “Los Concejos Municipales y la Cosa Juzgada Administrativa” en *El Universal*, 16-7-74, pág. 1-4.

9. Véase en el N° 1 de esta *Revista*, enero-marzo 1980, pág. 45 a 50.

10. Por ejemplo, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, “La ineficacia de los actos administrativos” en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Vol. XII, págs. 445 y sigs.; M. F. CLAVERO AREVALO, “La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos” en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 102, Madrid 1958, pág. 837; L. LAVILLA ALSINA, “La revisión de oficio de los actos administrativos” en *Revista de Administración Pública*, N° 34, Madrid 1961, págs. 57 y siguientes; Miguel MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires 1966, pág. 622; José Manuel SALAS ARQUES, *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Madrid 1974; Hugo A. OLGUÍN JUÁREZ, *Extinción de los Actos Administrativos, Revocación, Invalidez y Decaimiento*, Santiago 1961.

11. Véase “Dictamen sobre el procedimiento de revisión de oficio de actos sobre ordenación urbana”, *loc. cit.*, pág. 100.

la obra correspondiente, y como, en el caso de que se hubiera cometido alguna irregularidad en la tramitación de aquél, la Ordenanza no establece ningún procedimiento para repararla, a este fin sólo procedería el recurso de nulidad por ilegalidad o abuso de poder, ejercitable ante esta Corte”<sup>12</sup>.

En otras palabras, conforme a la doctrina de la Corte, un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares, es un acto irrevocable por la propia Administración, aun cuando pueda estar viciado de irregularidades de forma.

#### IV. LA ADOPCION DE LOS PRINCIPIOS POR LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1980)

La recién sancionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de diciembre de 1980, aún no promulgada por la devolución de la misma al Congreso efectuada por el Presidente de la República<sup>13</sup>, ha acogido la totalidad de los principios anteriormente señalados.

En efecto, establece el principio de la *irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares*, en la siguiente forma:

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.

La Ley sancionada, en todo caso, va más allá y sanciona con la nulidad absoluta al acto administrativo revocatorio de un acto anterior creador o declarativo de derechos a favor de particulares. El artículo 19 de la Ley, en efecto, establece:

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 hayan creado derechos particulares.

Como consecuencia, por tanto, los principios legales en la materia serán los siguientes, una vez que la Ley Orgánica sea promulgada:

1. Los actos administrativos que no declaran o crean derechos son esencialmente revocables;

2. Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares, son irrevocables sea que se aleguen motivos de méritos o de ilegalidad, y si sucede tal revocación, el acto revocatorio sería nulo, de nulidad absoluta; y

3. La única excepción a este principio de la irrevocabilidad, es que el acto administrativo del cual se pretenden derivar derechos a favor de particulares, esté viciado de nulidad absoluta, en cuyo caso, la ley otorga siempre a la Administración poder revocatorio, en los siguientes términos:

Art. 83. La Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los dictados por ella<sup>14</sup>.

12. Véase en *Memoria* 1948, pág. 10 a 13.

13. Véase la comunicación respectiva en *El Universal*, Caracas, 31-12-80, págs. 2-1.

14. Sobre las nulidades absolutas véase nuestro comentario en el Nº 1 de esta *Revista*, enero-marzo, 1980, Sección *Comentarios Monográficos*.