

La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica

Revocation of administrative actions, public interest and legal security

JUAN CARLOS MORÓN URBINA*

Resumen: Las decisiones administrativas deben sujetarse al interés público no solo al momento de su aprobación sino durante su vigencia, por lo que se hace necesaria una institución como la revocación. Sin embargo, la existencia de la potestad revocatoria de actos administrativos conduce a la afectación de la seguridad jurídica, debido al efecto expropiatorio que tiene sobre derechos y situaciones jurídicas, con lo que se torna necesaria la búsqueda de formulas conciliadoras. En tal contexto, el presente artículo, además de brindar importantes alcances conceptuales, busca identificar los requisitos para la revocación del acto administrativo, ahondar en su estructura operativa, distinguir las clases de revocación existentes y señalar sus diferencias con otras figuras, como la nulidad, la caducidad, entre otras.

Palabras clave: Acto administrativo – revocación – interés público – seguridad jurídica

Abstract: Administrative decisions should be submitted to public interest not only upon its approval but during its effect, therefore it is necessary the existence of an institution as the revocation. However, since revocation power of administrative acts affects legal certainty (due to its effects on rights and legal situations) the search of conciliatory formulas became a need. In such context, this article not only provides important conceptual scopes but seeks to identify the requirements for revocation of administrative act, go deep into its operative structure, distinguishes types of revocation and to point out its differences with other legal concepts such as nullity, expiration among others.

Key words: Administrative act – revocation – public interest – legal certainty

* Abogado y profesor de Derecho administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

CONTENIDO: I. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. – II. EVENTOS CALIFICADOS POR EL ORDENAMIENTO COMO SUSCEPTIBLES DE PROVOCAR LA FALTA DE MÉRITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. – III. LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY 27444. – III.1. LA REVOCABILIDAD MOTIVADA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DESFAVORABLES Y DE LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA. – III.2. LA INTERDICCIÓN DE REVOCABILIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARATIVOS O CONSTITUTIVOS DE DERECHOS. – III.3. LA REVOCABILIDAD EXCEPCIONAL DE ACTOS FAVORABLES: (I) POR CAMBIO SOBREVINIENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS EXTERNAS DEL ACTO Y (II) POR CALIFICACIÓN EXPRESA EN NORMA LEGAL DE LA NECESIDAD DE REVOCAR ACTOS FAVORABLES. – IV. LA ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. – IV.1. EL SUJETO ACTIVO DE LA REVOCACIÓN. – IV.2 OBJETO DE LA REVOCACIÓN. – IV.3. LOS ACTOS INVOLUCRADOS: EL ACTO REVOCADO Y EL ACTO REVOCATORIO. – IV.4. EL PROCEDIMIENTO REVOCATORIO. – V. LAS DOS MANERAS DE REVOCAR ACTOS ADMINISTRATIVOS: LA REVOCACIÓN DIRECTA Y LA INDIRECTA. – VI. LA REVOCACIÓN COMO CONSECUENCIA DE CONDUCTAS DEL ADMINISTRADO. – VI.1. LA REVOCACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL DESTINATARIO DEL ACTO (TAMBIÉN CONOCIDA COMO CADUCIDAD O CANCELACIÓN). – VI.2. LA DENOMINADA «SANCIÓN DE REVOCACIÓN». – VII. LA INDEMNIZACIÓN POR REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES. – VII.1. EL DEBER DE INDEMNIZAR AL ADMINISTRADO POR EL PERJUICIO ECONÓMICO GENERADO POR LA REVOCACIÓN. – VII.2. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA REVOCACIÓN POR AGOTAMIENTO DE EFECTOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

I. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

No le falta razón a Laguna de Paz¹ cuando afirma que la dogmática jurídica de la revocación del acto administrativo nos recuerda a la torre de Babel, porque pese a que todos la señalamos como una institución tradicional del derecho administrativo, reconocemos sus contornos, elementos fundamentales y orígenes históricos, ocurre con frecuencia que aparecen dificultades de entendimiento cuando intentamos concretar un concepto, identificar los requisitos para su producción, distinguir las clases de revocación que existen y señalar sus relaciones con otras figuras, como la nulidad, la caducidad, entre otras.

Por ejemplo, si queremos revisar cómo aparece regulada esta figura en el Derecho comparado actual, podemos identificar el siguiente panorama.

En primer lugar, tenemos la tendencia habilitadora en la que el ordenamiento legitima como regla general la posibilidad de que la autoridad administrativa revoque sus propios actos. Tal es el ejemplo de la

1 LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Madrid: Thomson Civitas, 2006, p. 329.

Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras (decreto 152-87), la que indica que «el órgano que dictó el acto [...] podrá revocarlo o modificarlo cuando desaparecieren las circunstancias que lo motivaron o sobrevinieren otras que, de haber existido a la razón, el acto no habría sido dictado. También podrá revocarlo o modificarlo cuando no fuere oportuno o conveniente a los fines del servicio para el cual se dicta» (artículo 121).

En esta línea de pensamiento, la revocabilidad es una característica natural del acto administrativo y una de sus formas ordinarias de extinción². A partir de ello encontramos regulaciones que intentan morigerar la habilitación para revocar actos administrativos como los que manifestamos a continuación.

En Chile, la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (ley 19880) indica —sin esforzarse en darnos un concepto— positivamente que «los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado», y considera —en vía de excepción— que no procederán «cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente, cuando alguna ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto».

Por su parte, la siempre interesante Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (ley 6227 del 2 de mayo de 1978) regula al respecto que «el acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla esta ley», y, al referirse a los fundamentos para revocar, afirma que «la revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin» (artículo 152), para ello «la revocación podrá fundarse en la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto originario», así como «también podrá fundarse en una distinta valoración de las mismas circunstancias de hecho que dieron origen al acto, o del interés público afectado» (artículo 153).

A su turno, en Colombia es un deber revocar un acto tanto si tuviera vicios en su legalidad —aquello de lo que en nuestro derecho se ocupa la nulidad— como por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia. Así, la Ley del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

421

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

2 González Pérez afirma que «el acto administrativo es, esencialmente, revocable» (GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Segunda edición. Madrid: Civitas, 1988, p. 932).

Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011) nos dice que «los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte: Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona» (artículo 93). Específicamente, en cuanto a la revocación por oportunidad de actos de carácter particular y concreto, la norma nos expresa que «salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular», y «si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo» (artículo 97).

La clásica Ley de Procedimiento Administrativo de Argentina (ley 19.549) indica al respecto que:

[...] el acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.

En esa misma tesitura se encuentra la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela, en la cual se permite únicamente la revocación de los actos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos. En efecto, la norma dispone que «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» (artículo 82).

A su turno, el reglamento de la ley 2341 del procedimiento administrativo en Bolivia también proclama la estabilidad del acto que otorga derechos al administrado del modo siguiente:

[...] el acto administrativo individual que otorga o reconoce un derecho al administrado, una vez notificado, no podrá ser revocado en sede

administrativa, salvo que la revocación sea consecuencia de un recurso administrativo interpuesto en término por un administrado; el administrado, de mala fe, que teniendo conocimiento no hubiera informado del vicio que afectaba al acto administrativo, la revocación favorezca al interesado y no cause perjuicio a terceros, el derecho hubiese sido otorgado válida y expresamente a título precario o se trate de un permiso de uso de bienes del dominio público (artículo 51).

Luego, el Código de Procedimiento Administrativo de Portugal afirma al respecto que los actos administrativos válidos son libremente revocables, excepto cuando su irrevocabilidad resulte de mandato legal, cuando fueran constitutivos de derechos o intereses legalmente protegidos, o cuando de ellos resulten obligaciones legales o derechos irrenunciables para la autoridad. No obstante, también se señala que «aun en el caso de los actos constitutivos de derechos o intereses legalmente protegidos son revocables en la parte que sean desfavorables a los intereses de sus destinatarios, y cuando todos los interesados den su concordancia para la revocación del acto y no sean derechos indisponibles» (artículo 140).

Finalmente, en este mismo recorrido encontramos la española Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ley 30/1992), cuyo articulado intenta equilibrar la posibilidad revocatoria con la seguridad jurídica de los derechos adquiridos enfatizando la revocabilidad de los actos de gravamen. Así, nos indica que «las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico» (artículo 105), pero esta atribución «no podrá ser ejercitada cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes» (artículo 106).

Como se puede apreciar, los legisladores pasan por la tensión natural entre el reconocimiento liso y llano que las decisiones administrativas se encuentren alineadas al interés público no solo al momento de su aprobación, sino que continúen en esa calidad durante su vigencia, y, por otro lado, debido al matiz virtualmente expropiatorio que tiene la revocación sobre derechos y situaciones jurídicas, aparecen fórmulas que intentan equilibrar su empleo con valores importantes, como la seguridad jurídica y la intangibilidad patrimonial de los derechos administrativamente otorgados.

En ese orden de ideas se sustenta la noción de revocabilidad de los actos administrativos, al afirmar que el obrar estatal siempre se encuentra frente a situaciones y circunstancias cambiantes, por lo que, de modo permanente e incesante, tiene que ser capaz de adaptarse a ellas para

423

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

alcanzar el bienestar general y demás cometidos de interés público. Por ello, se reconoce que la propia autoridad creadora de una situación o relación jurídica tiene la facultad para suprimirla o modificarla cuando en algún momento posterior se produce una incompatibilidad entre el acto y el interés público, por lo que, por ende, estamos frente a un acto administrativo fundamentalmente revocable.

Pero a su turno, constatamos que la existencia de la potestad revocatoria de actos administrativos conduce naturalmente a la afectación de la seguridad jurídica. Preocupa que la existencia de una amplia potestad revocatoria implique el debilitamiento y la precarización los derechos administrativos otorgados por la autoridad a los ciudadanos, en particular aquellos que dan lugar a una relación jurídica continuada en el tiempo (por ejemplo, los títulos habilitantes para ejercer libertades económicas). Si el instituto es regulado de modo permisivo quedará en manos de la autoridad la continuidad o cesación de derechos subjetivos, según se aprecien en el futuro inmediato o remoto circunstancias de interés público adversas. De ahí que, por lo general, se asocia la revocación con los denominados «precarios administrativos»³, en los que se traslada al ciudadano el riesgo del cambio de interés público.

En este orden de ideas, un mayor o menor reconocimiento de la revocación redundaría directamente en la estabilidad del acto administrativo o en el debilitamiento de los derechos administrados otorgados o reconocidos. Cuando la revocación es un fenómeno connatural al acto administrativo, estaremos frente a una gran presencia de derechos debilitados. Por el contrario, en la medida que la revocación sea disciplinada y, en otros casos, impedida, tendremos derechos individuales más fortalecidos.

No cabe duda que tanto la revocación como la seguridad jurídica son necesarias dentro del Estado de Derecho. La autoridad debe poder siempre atender el interés público a su cargo actualizando sus actuaciones. Por otro lado, las decisiones estatales deben ser cada vez más predecibles y permitir a los administrados adoptar decisiones en función de ellas, tener la expectativa razonablemente fundada acerca de cuál será el sentido de la futura actuación del poder y de que sus márgenes de actuación, respaldados por el Derecho, no serán brusca o arbitrariamente desconocidos o modificados por la autoridad y que cuando el cambio deba suceder se le resguarde razonablemente sus derechos⁴. Por ello es que es necesario compatibilizar esa adaptación al variable interés públi-

3 COMADIRA, Julio Pablo. «La revocación de los permisos otorgados a título precario». En *Estudios de Derecho administrativo en homenaje al profesor Julio Rodolfo Comadira*. Buenos Aires: Instituto de Derecho Administrativo, 2009, pp. 265 y siguientes.

4 Si bien la seguridad jurídica no está enunciada de manera literal en la Constitución Política del Estado, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional como un principio consustancial al estado de derecho implícito en la Constitución, en sus STC 016-2002-AI/TC (acción de inconstitucionalidad contra la ley 27755, artículo 7), STC 001-003 /2003-AI/TC (acción de inconstitucionalidad contra la ley 27755) y STC 009-2001-AI (acción de inconstitucionalidad contra la ley 27153).

co sobreviniente con el principio igualmente valioso de dar seguridad jurídica a los ciudadanos y, en específico, con la confianza legítima que debe también dispensarse a quienes de buena fe han obtenido del acto original alguna situación jurídica individual favorable.

En esa línea, el Derecho contemporáneo y la doctrina administrativa parecen formar consenso alrededor de algunas ideas centrales: la necesidad de contar con el instrumento de la revocación, y la obligación de este de ser atemperado cuando se trate de aplicar respecto a derechos e intereses individualizados ya reconocidos o declarados administrativamente. Aquí aparecen hasta tres formulas posibles: (i) vedar la revocación en caso de actos favorables del que se desprenden derechos administrativos subjetivos —la opción de los ordenamientos chilenos y venezolano—, (ii) sujetar su procedencia a la aceptación previa y voluntaria del beneficiado del acto —opción seguida en los ordenamientos colombiano y portugués—, y, finalmente, (iii) reconocer la existencia del derecho subjetivo y proceder a calificar, por medio de la norma, algunas circunstancias que permiten la revocación con efectos a futuro, pero sin dejar de indemnizar debidamente al afectado por la medida para monitorear el patrimonio del afectado por la revocación —opción seguida por los ordenamientos argentino, peruano y boliviano—.

Para nosotros, la institución de la revocación consiste en la potestad que la ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa, de oficio o a pedido de parte y mediante un nuevo acto administrativo modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido —por razones externas al administrado— en incompatible con el interés público tutelado por la entidad.

En consecuencia, ese acto que aun despliega sus efectos ha sobrevenido en un acto inoportuno o inconveniente para el interés público, por lo que debe ser extinguido precisamente en protección de ese interés general.

De este modo, el acto administrativo es valorado permanentemente sobre su adecuación y congruencia con el propósito de interés público que persigue. Al emitirse, busca concretar determinada situación concreta que no solo es legal, sino que es concordante con el interés público. Pero, durante su vigencia, debe mantener esa conformidad de modo continuado hasta que cumpla sus efectos o se extinga naturalmente. Esta necesidad de concordancia o adaptación del acto al interés público propio del contexto actual es denominada como «mérito del acto administrativo».

425

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

La procedencia de la revocación se asocia a la inoportunidad, a la inconveniencia o a la falta de mérito del acto administrativo, tal como mencionan algunas legislaciones —como la peruana—, por ello es que, como se manifiesta en la doctrina, «el interés público involucrado en la revocación debe ser apreciado a través del análisis del mérito, de la oportunidad y de la conveniencia actual de la continuidad de la relación jurídica nacida al amparo del acto original. De allí la importancia de determinar cuál es, entonces, el contenido de los conceptos oportunidad, mérito o conveniencia»⁵.

Podrían intentarse diversas acepciones para estas tres voces. Para algunos, un acto afectado en su mérito es aquel que no guarda la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo tiende a lograr. El acto afectado en su oportunidad está referido al que se encuentra fuera del tiempo adecuado o del propósito perseguido. Mientras que la inconveniencia refiere inutilidad o carencia de provecho para la finalidad pública. Pero este esfuerzo hace más compleja la valoración de aquello que la justificación de la revocación. En esa línea creemos, como parte de la doctrina, que la oportunidad, la conveniencia y la eficacia del acto administrativo constituyen, bajo la designación genérica de «mérito» un solo elemento a tener en cuenta para explicar la revocación⁶.

De este modo, la apreciación del mantenimiento del acto estará sujeto a que, durante su vigencia, el desarrollo de la actividad conserve su mérito, esto es, su congruencia con la conveniencia, oportunidad y eficacia para lograr sus fines propios.

II. EVENTOS CALIFICADOS POR EL ORDENAMIENTO COMO SUSCEPTIBLES DE PROVOCAR LA FALTA DE MÉRITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Corresponde que la autoridad revoque el acto cuando aprecie la oposición o incompatibilidad entre los efectos producidos por este y el interés público, que también debe tutelar de manera permanente el mismo organismo. Como esta condición permite a las autoridades apreciar de modo permanente el mérito que los actos mantienen a lo largo de su existencia, se produce un innegable debilitamiento a la seguridad jurídica y a la previsibilidad de los beneficiarios sobre sus derechos basados en esos actos. Por ello es que la seguridad jurídica aconseja ser prudente con la habilitación, y no dejar en manos de las autoridades la facultad de

5 CANDA, Fabián. *La revocación por oportunidad del acto administrativo. Acto administrativo y reglamento*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Buenos Aires: Ediciones RAP, 2002, pp. 221 y siguientes.

6 ESCOLA, Héctor. *Tratado general de procedimiento administrativo*. Segunda edición actualizada. Buenos Aires: Depalma, 1981, p. 60.

determinar cuándo se produce esta oposición insalvable y de proceder a calificar previamente —a través de las normas legales— los supuestos en que esa discordancia justifica aplicar la revocación. Con ello, se busca acotar en algo la discrecionalidad con que cuanta la autoridad para ejercer esta atribución.

En este orden de ideas, si apreciamos los ordenamientos, la doctrina y la jurisprudencia internacional, encontraremos que se intenta dar objetividad a esa pérdida del mérito del acto administrativo tipificando determinadas circunstancias para ello. Apoyados en el interesante estudio de Laguna De Paz⁷ —y no con pocos matices—, podemos afirmar que las hipótesis para dar cabida a la revocación de actos administrativos son las siguientes:

- Un cambio objetivo de circunstancias de hecho externas y posteriores al acto, que hacen indispensable retirar el acto administrativo por agravar al interés público⁸. Aquí, el retiro del acto administrativo obedece a que aparecen posteriormente nuevas circunstancias de hecho no existentes o no conocidas —pese a la debida diligencia de la autoridad— al momento de dictarse el acto originario, o bien a que desaparece la circunstancia contextual indispensable que existía cuando se dio el acto administrativo y que hacía posible su otorgamiento. Una vez que esas circunstancias son valoradas por la autoridad y de que esta es convencida de la incompatibilidad con los títulos otorgados antes, procederá a declarar la revocación. Por ejemplo, si la ciencia descubre que un producto farmacéutico autorizado para su comercialización tiene efectos nocivos para la salud humana, debe producirse la revocación de la autorización de comercialización.
- Un cambio en el derecho objetivo que hace ilegal de modo sobreviniente el estado de cosas antes autorizado. Nos referimos al caso en que, mediante una norma de alcance general, se torna incompatible mantener vigentes derechos anteriores otorgados mediante actos administrativos. Pensemos una ley u ordenanza que declara intangible una reserva natural y que, por ende, es incompatible con el interés público que ellas representan —por ejemplo, los derechos de explotación maderera en esa área, o la declaración de zona rígida de una vía dada mediante una norma, que extingue las licencias de uso de dominio público o de transporte por esa vía—. Se puede discutir si ello es una

7 LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Ob. cit., p. 334.

8 Véase: SOTO KLOSS, Eduardo. «El cambio de circunstancias como causal de modificación o extinción del acto administrativo en el derecho francés». *Revista de Administración Pública*, número 64, 1971, pp. 53-106.

invalidez sobreviniente del acto, en la medida que el acto ahora deviene en contrario a la norma reciente, pero la mayoría de la doctrina sostiene que el retiro de estos actos debe seguirse por el régimen de la revocación por falta de mérito del acto⁹.

- La imposibilidad sobreviniente de ejercer la actividad habilitada por el acto —cambio de circunstancias a su máxima potencia— también conduce a la revocación de un acto administrativo cuando la actividad habilitada mediante ese acto ya se vuelve imposible de ejercer. Por ejemplo, si se agota los recursos naturales que se autorizaba a aprovechar o se pierde una condición natural para poder ejercer una licencia.
- Un cambio o mutación en la apreciación o valoración por parte de la autoridad sobre el marco jurídico del acto emitido. Se trata del cambio de interpretación que la autoridad le da a determinada norma legal, que antes se entendía que autorizaba una actividad en determinado sentido y que ahora revisa y modifica su posición interpretativa —falta de mérito originario—.
- Un cambio o una mutación en la apreciación o valoración por parte de la autoridad sobre las circunstancias de hecho originales, que le hace convencerse de que mantener el acto es inoportuno o inconveniente al interés público actual¹⁰. Aquí estamos frente al cambio de apreciación por parte de la autoridad de lo que es conveniente al interés general, como cuando la autoridad considera necesario dar por concluida la afectación en uso de un inmueble de su dominio por considerar que es diminuto el beneficio que recibe por él —falta de mérito originario—.

En cualquiera de esos casos, se aprecia que la ley no deja al arbitrio de la administración ponderar cuándo aparece el interés público que motive una revocación específica, sino que, por el contrario, toma la opción directamente y anticipa que una circunstancia posterior determinada debe ser considerada como justificativa de la revocación. Como veremos más adelante, nuestra ley no ha adoptado todos estos supuestos, sino solo algunos.

9 Véase, al respecto: COMADIRA, Julio Rodolfo. *El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2003, pp. 243 y siguientes; MARIENHOFF, Manuel. *Tratado de Derecho administrativo*. Tomo II, p. 607; y CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Tomo II, pp. 386-387.

10 COMADIRA, Julio Rodolfo. *El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. La Ley, 2003, p. 235. En contra de este fundamento para la revocación se manifiestan algunos sectores de la doctrina, por considerar que se trataría de un supuesto de nulidad por defecto en la apreciación de las normas o de los hechos por parte de la autoridad. Véase, por ejemplo, ORTIZ, Eduardo. *Tesis de Derecho administrativo*. Tomo II, p. 401.

III. LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY 27444

Por primera vez, con la aprobación de la ley 27444, el ordenamiento administrativo nacional consagró normativamente esta intensa potestad de la organización administrativa. Empero, no lo hizo para habilitar su empleo discrecionalmente a todas las autoridades y en cualquier supuesto, sino para reconocerla, disciplinarla, limitarla y sujetarla al Estado de Derecho. Su empleo por las organizaciones administrativas de nivel nacional ha estado prácticamente reservado a procedimientos administrativos sectoriales, pero ha sido muy común —y en su gran parte arbitrariamente aplicada— en los niveles municipales donde las licencias y los permisos de su nivel tienden a ser frecuentemente revisados al actualizar lo que consideran de interés público. Solo después de una década, el INDECOPI ha aprobado un precedente obligatorio contenido en su resolución 1535-2010/SC1-INDECOPI (expediente 00037-2009-CEB) del 3 de mayo del 2010, publicada el 3 de julio del mismo año en el diario oficial *El Peruano*, mediante la cual pretende desagregar los criterios básicos para la aplicación regular de la revocación por las entidades administrativas.

El escenario natural en el que encontraremos presente la revocación de actos será en decisiones en materia urbanística y de funcionamiento de actividades comerciales, en el otorgamiento de derechos de uso de bienes estatales y en autorizaciones referidas al aprovechamiento de recursos naturales, etcétera.

Nuestro Derecho ha acogido la revocación pero la diferencia del retiro o de la extinción del acto administrativo fundado en su antijuridicidad producida en su formación, para la cual reserva la figura de la nulidad de oficio prevista en el artículo 202 de la ley. De esta manera, nuestro ordenamiento establece importantes diferencias entre la revocación y la nulidad de oficio en tres aspectos: la causal que la justifica, la naturaleza del acto y sus efectos. Como bien afirma Fraga:

[...] a pesar de que tanto la revocación como la anulación producen el efecto de eliminar un acto anterior del mundo jurídico, existe entre ambas instituciones una característica sustancial que las distingue. En efecto mientras que la anulación esta destinada a retirar un acto inválido, o sea, un acto que, desde su origen tiene un vicio de legitimidad, la revocación solo procede respecto de actos validos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales. Además, y derivando de esa diferencia, aparecen otras que se refieren a los motivos, a la naturaleza del acto y a sus efectos y que complementan el concepto tanto de la revocación como el de la anulación. Mientras que el motivo de la primera es posterior al acto original y se refiere a consideraciones de oportunidad, o sea a la coincidencia del acto en momentos

429

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

sucesivos con el interés público, la anulación deriva del vicio original de ilegalidad del acto primitivo. En tanto que el acto de revocación es un acto de naturaleza constitutiva, el de anulación lo es de naturaleza declarativa, y finalmente, y como consecuencia de ese diverso carácter, mientras la revocación, por regla general, solo elimina a partir de ella los efectos del acto revocado, la anulación normalmente los elimina retroactivamente desde la fecha del acto anulado¹¹.

El único punto de constante debate es si pertenece al ámbito de la nulidad o al de la revocación el supuesto en que, mediando un cambio normativo ulterior, se afecta de modo sobreviniente el mérito de un acto anterior producido conforme al derecho derogado. Para unos estamos frente a una ilegalidad sobreviniente. Para otros —a los cuales se afilia el derecho peruano—, se trata de un caso de revocación indirecta del acto, como veremos más adelante.

Nuestra norma reserva la revocación a la fuente legal, de modo que solo la norma puede calificar cuando y bajo que reglas existirá la potestad y será posible dejar sin efecto actos administrativos por su falta de mérito. Por tanto, no está reconocida la posibilidad de que la revocación surja en el propio acto administrativo como una cláusula accidental en su objeto, incorporada unilateralmente y de manera complementaria al acto mismo por la autoridad decisoria del expediente. Por ejemplo, si se otorga un título habilitante, pero, en el mismo acto, la autoridad se atribuyera la capacidad de revocarlo en el futuro. Esta cláusula que contiene la previsión o posibilidad de una futura revocación del acto al cual se incorpora —conocida en la doctrina como «reserva de revocación»— no resulta amparada en nuestro sistema porque la ley 27444 opta por tener siempre una base legal específica para su existencia y aplicación. Nada de ilegal tendría, sin embargo, cuando la revocación del acto ya está prevista en el ordenamiento que le disciplina y la autoridad, de manera instrumental, incluye la cláusula de revocación para hacer presente esa naturaleza contingente del título otorgado.

De modo que no será posible que cualquier autoridad incorpore en el propio acto que emite una cláusula en la que expresamente contempla la posibilidad de aplicar la revocación si sucede algún acontecimiento ahí precisado.

Ante la tensión entre estabilidad del acto o adaptabilidad al interés público posterior, el ordenamiento nacional optó por tomar decisiones meditadas para solucionar la eventual controversia entre el efecto del acto administrativo anterior y el interés público sobreviniente. Por eso, el legislador limitó las posibilidades de revocación, y cuando la autoriza, prevé la indemnización como un componente indispensable de la decisión.

11 FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*. Tercera edición. México D.F.: Editorial Porrúa S.A., 1944, p. 304.

Para ello, la norma se preocupa en dar tratamiento legal distinto a la revocación de actos administrativos favorables o declarativos de derechos, y a la revocación de actos administrativos que no hayan sido favorables.

En esa orientación, nuestro ordenamiento nos plantea tres reglas esenciales sobre la procedencia de la revocación:

- La revocabilidad motivada de los actos administrativos no favorables o de gravamen.
- La interdicción de revocabilidad de actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos.
- La revocabilidad excepcional de actos favorables: (i) por cambio sobreviniente de las circunstancias externas del acto, y (ii) por calificación expresa en norma legal de la necesidad de revocar actos favorables.

431

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

III.1. La revocabilidad motivada de actos administrativos desfavorables y de los actos de administración interna

Cuando el artículo 203.1 de la ley afirma que los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, está poniendo un límite explícito a la variabilidad de dichos actos administrativos, a fin de privilegiar la seguridad jurídica del titular de ese derecho. Sin embargo, esto no se puede hacer extensivo a los actos administrativos que no son favorables a los administrados, ya que estos son los gravosos o aquellos que de cara al ciudadano son neutros. De ese artículo se puede derivar implícitamente que el legislado permite la revocación de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia de aquellas decisiones que no contienen una declaración o constitución de derechos a favor de algún administrado.

De esta posición es Parada cuando afirma que:

[...] puede afirmarse la existencia de una amplia potestad revocatoria sobre los actos que afectan a la organización administrativa o son perjudiciales o gravosos para los particulares. En estos caso, y supuesto que no esté expresamente prohibida, la revocación no encuentra impedimento alguno y es difícil que ante la falta de legitimación para ello, ya que estos actos revocatorios no causan perjuicio a terceros, pueda intentarse siquiera un recurso jurisdiccional. Nada, pues, más lejos de la realidad en este tipo de actos que el principio de irrevocabilidad o de vinculación de la administración a sus propios actos; por el contrario, puede y debe

revocarlos cuando esa revocación es conveniente a los intereses y fines públicos¹².

A eso se refiere el profesor Soto Kloss¹³, cuando manifiesta que:

[...] un primer criterio —y el principal— reside en la distinción entre acto creador de derechos y aquel que no posee esta calidad de creación de derechos; ello se explica fácilmente si se tiene en cuenta que la seguridad jurídica de los individuos es o puede ser dañada en la medida en que existen derechos o situaciones jurídicas que son o se ven amenazados por la intervención de decisiones administrativas; allí donde este conflicto no se produce —dado que el acto jurídico no ha dado lugar a derechos o situaciones jurídicas— no hay razones jurídicas para entablar la acción de la administración. El principio de intangibilidad de los efectos jurídicos juega únicamente con las decisiones creadoras de derechos, y en la medida en que estos derechos se hallan incorporados en el patrimonio de los administrados; por ello en la base de toda distinción de criterios se encuentra esta —de acto creador de derechos y aquel que no posee esta calidad— que constituye la categoría diferencial fundamental.

En ese orden de ideas, proceden sin limitación la revocabilidad de los actos administrativos generales, la de los actos de administración interna, la de los actos denegatorios, la de los actos interpretativos, la de los silencios negativos y la de los actos de gravamen. De ahí que la autoridad puede nombrar y dejar sin efecto una comisión para un objetivo específico, o puede delegar y revocar dicha delegación. Puede dictar un acto administrativo general como puede revocarlo de la misma manera, tal como sucede con la revocatoria de una convocatoria a un proceso de selección hasta antes que sea seleccionado el proveedor.

En ningún caso se trata de favorecer ilegalmente al administrado de modo arbitrario, basado exclusivamente en el cambio de criterio subjetivo de las autoridades, o de dar preferencias indebidas al ciudadano. Por ello, estas revocaciones proceden aparejadas de una debida motivación que explicita sus razones¹⁴.

Un último supuesto comprendido en esta categoría es la revocación de actos de gravamen impuestos a los ciudadanos, como son las sanciones¹⁵, las servidumbres, las medidas correctivas, las prohibiciones, la imposición de cargas públicas, entre otras.

12 PARADA, Ramón. *Derecho administrativo I. Parte general*. Madrid: Marcial Pons, 1989, p. 138.

13 SOTO KLOSS, Eduardo. Ob. cit., p. 58.

14 GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. «Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen». *REDA*, número 91, 1996, p. 421.

15 SANZ RUBIALES, Iñigo. «Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad». *Revista de Administración Pública*, número 148, enero-abril 1999, pp. 359 y siguientes.

433

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

Para ello, el legislador ha asignado el artículo 203.2.3 para facultar la revocación de estos actos siempre que se satisfaga la exigencia que se funde en la apreciación de «elementos de juicio sobrevinientes», y siempre que con ello «se favorezca legalmente a los destinatarios del acto» así como que, a su turno «no se genere perjuicios a terceros», como podría ser si la revocación en el caso concreto fuese una decisión discriminatoria para algún administrado en la misma situación.

Aquí, la revocación surge como una consecuencia en cualquier tiempo para privar de efecto a actos gravosos, debido a que, con posterioridad, se han identificado elementos de juicio valiosos (cambio de circunstancias) que evidencien que la medida objetivamente ya no tiene mérito. Pero también abre la posibilidad a que la revocación sea admisible si se constata que la sanción fue indebidamente impuesta a través de la evidencia sobreviniente. Lo que no queda claro es si esta revocación sería por inoportunidad, mérito o inconveniencia del acto sancionado, o por descubrirse posteriormente que era ilegal.

III.2. La interdicción de revocabilidad de actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos

La prohibición para que la autoridad administrativa pueda revocar los actos que han declarado o constituido derechos administrativos se encuentra claramente establecida en el artículo que glosamos a continuación: «203.1 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia».

La regla, en este caso, es la prohibición de extinguir los efectos de los actos administrativos favorables —declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos de ciudadanos—, tales como títulos habilitantes para el ejercicio de actividades privadas como licencias o permisos y además registros o certificaciones, por el solo hecho de que la autoridad los considere inconvenientes, inoportunos o sin mérito actual. La regla se funda en que no se considera adecuada a la seguridad jurídica y a los derechos adquiridos de los administrados la posibilidad de afectar derechos subjetivos creados o ya reconocidos por actos, por el hecho de que la propia administración ya no los considere conformes al interés público a tutelar.

Como se apreciará al revisar el siguiente apartado, la ley identifica supuestos en los que, pese a tratarse de derechos subjetivos declarados, se permite revocarlos aun con oposición del administrado bajo dos supuestos: (i) por cambio sobreviniente de las circunstancias externas del acto, y (ii) por calificación expresa en norma legal de la necesidad de revocar actos favorables. Nótese que aquí la ponderación de intereses es obvia.

Por regla general, se privilegia el interés a la seguridad jurídica y a la confianza legítima por sobre el interés público que es de apreciación por la autoridad, pero hay dos casos en los que la ponderación es a la inversa y permite la afectación al derecho adquirido por dar papel preponderante al interés colectivo.

En el Derecho comparado esta opción legislativa se califica como una posición intermedia. Pero existen otras opciones legislativas —como la seguida por los ordenamientos colombiano¹⁶ y portugués¹⁷—, los cuales potencian más el interés privado en obtener el mantenimiento de su estatus jurídico y se plantean que la revocación de actos favorables solo sea posible si el afectado presta consentimiento expreso a esta situación. Si esta no se brinda, la revocación se planteará en vía judicial para que sea concedida por el juez.

La Corte Constitucional colombiana ha fundamentado esta exigencia en:

[...] razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo¹⁸.

Para equilibrar la situación, el ordenamiento colombiano permite que, ante la renuencia del administrado, la autoridad pueda acudir al Poder Judicial y ahí pretender que se declare la revocación del acto. De este modo, se recarga en la autoridad el costo y gasto de proseguir un procedimiento judicial para revocar su decisión. Respecto de ello, la misma corte ha manifestado que:

[...] Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en

16 «Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional [...]».

17 «Artigo 140. – Revogabilidade dos actos válidos. 1. Os actos administrativos que sejam válidos são livremente revogáveis, excepto nos casos seguintes: (i) quando a sua irrevogabilidade resultar de vinculação legal; (ii) quando forem constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos; (iii) quando deles resultem, para a Administração, obrigações legais ou direitos irrenunciáveis. 2. Os actos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos são, contudo, revogáveis: (i) na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos seus destinatários; (ii) quando todos os interessados deem a sua concordância à revogação do acto e não se trate de direitos ou interesses indisponíveis [...]».

18 Corte Constitucional, sala segunda de revisión, sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses. Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas. Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida¹⁹.

III.3. La revocabilidad excepcional de actos favorables: (i) por cambio sobreviniente de las circunstancias externas del acto y (ii) por calificación expresa en norma legal de la necesidad de revocar actos favorables

La tercera regla incorporada por nuestra normativa es la calificación especial que se hace a dos circunstancias en las cuales la revocación es procedente a título excepcional, no obstante de afectar derechos individuales o intereses reconocidos antes. En esa línea, la LPAG sostiene en el artículo 203.2 lo siguiente:

Artículo 203. – Revocación

203.2 Excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

203.2.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.

203.2.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada [...].

Como se aprecia, la norma incluye dos excepciones que permiten a la autoridad revocar actos favorables a los administrados, pese a que son derechos adquiridos y han sido incorporados a su patrimonio. Visto de otro modo, el legislador indica en qué casos el interés público sobreviniente adquiere preeminencia y puede afectar derechos subjetivos legalmente otorgados por la propia administración. En verdad, la

19 Sentencia T-315 del 17 de junio de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía.

LPAG aporta solo una de ellas en el numeral 203.2.2, al mencionar la desaparición de las condiciones exigidas para la emisión y permanencia de los efectos favorables declarados o adjudicados, ya que el artículo 203.2.1 solo hace la remisión a que otras normas sectoriales pueden considerar supuestos de revocación legal de actos favorables.

Como ya hemos comentado antes, es usual reconocer esta virtud a la desaparición posterior de las condiciones previstas legalmente para la obtención y para el mantenimiento del acto (título habilitante). Este supuesto está consagrando como motivo revocatorio a la variación de circunstancias con posterioridad a la aprobación del acto favorable, que establece alguna relación de ejercicio continuado. El cambio puede producirse mediante la desaparición de alguna de las condiciones esenciales contenidas en el régimen legal que sirve de base al acto emitido y que es el supuesto incluido expresamente en el inciso, pero no existe inconveniente alguno para, analógicamente, involucrar la aparición de circunstancias nuevas y calificadas por el ordenamiento como eventos incompatibles con los efectos del acto. En este sentido, cualquier variación de circunstancias debe estar acompañada de la apreciación de que ese evento debe haber constituido un factor determinante y a considerarse para la obtención del acto administrativo, así como que ese interés se proyecte a su fase de ejecución, de manera que se convierta en un factor determinante de su mantenimiento en vigor. Creemos que estaría incurso en vicio de desvío de poder si la administración argumenta cualquier mutación colateral o tangencial de alguna circunstancia no determinante del acto previo para producir su revocación.

En principio, podemos considerar que esta variación sobreviniente de circunstancias está ocasionada por eventos externos fuera del control del administrado y de la administración, como, por ejemplo, acaecer escasez del recurso natural respecto del cual se había otorgado derechos de uso o, en otros casos, al cambio de necesidades ciudadanas por atender que hacen necesario destinar recursos inmediatos y revocar la convocatoria a una licitación destinada a adquirir bienes de menor prioridad en la actualidad o, incluso, por la saturación del espectro radioeléctrico.

Algunos de los ejemplos de revocación de actos favorables que son consideradas en normas sectoriales son los siguientes:

- Los derechos del uso de agua son revocables cuando sobrevenga la escasez del recurso declarada formalmente por la autoridad nacional del agua, o cuando problemas de calidad impidan su uso²⁰.
- El espectro asignado a los particulares para servicios públicos revierte al Estado y extingue los derechos que se hubiesen

²⁰ Ley de Recursos Hídricos (29338), artículos 70.4. y 72. 4.

acordado cuando el espectro devenga en un recurso escaso y exista un uso ineficiente del mismo²¹.

- Las concesiones en áreas naturales protegidas cesan por la modificación negativa de las características naturales, paisajísticas o ambientales del área donde se desarrolla la concesión²².
- Las concesiones, autorizaciones y permisos pesqueros se sujetan a las medidas de ordenamiento que mediante dispositivo legal de carácter general dicta el Ministerio de la Producción sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, según el tipo de pesquerías, de los sistemas de ordenamiento pesquero, de las cuotas de captura permisible, de las temporadas y zonas de pesca, de la regulación del esfuerzo pesquero, de los métodos de pesca, de las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.
- Los permisos para ejercer el comercio en la vía pública pueden revocarse según el desarrollo de la actividad en el centro de Lima, con lo que puede declararse zonas rígidas para ese fin²³. Al respecto, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que la revocabilidad es una de las características esenciales de los permisos de comercio ambulatorio en diversas sentencias. En estos casos, ha manifestado que:

[...] De conformidad con los artículos 55.º y 56.º de la Ley N.º 27972-Ley Orgánica de Municipalidades, estas instituciones tienen competencia y atribuciones para conservar y administrar los bienes de dominio público local, planificar el desarrollo urbano de sus circunscripciones, así como para regular y controlar el comercio ambulatorio. La autorización para el comercio ambulatorio es un acto específico de tolerancia por el que las municipalidades facultan a particulares a realizar un uso especial de los bienes públicos. La características de este tipo de autorizaciones son: acto jurídico unilateral, revocable y puede ser objeto de la aplicación de una tasa [...] ²⁴.

- Los registros sanitarios pueden ser revocados cuando informaciones científicas provenientes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o de autoridades reguladoras de países de alta vigilancia sanitaria o de las acciones de control y vigilancia

21 Texto único ordenado del reglamento general de la Ley de Telecomunicaciones (decreto supremo 020-2007-MTC, artículo 218.1).

22 Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, artículo 152.

23 Reglamento de la administración del centro histórico de Lima, ordenanza 062.

24 Expediente 03893-2009-PA/TC («Asociación de trabajadores artesanales de las cuadra tres y cuatro del jirón José Olaya, Tingo María, Huánuco»). También se tomó esta posición en el expediente 05420-2008-PA/TC de Junín («Asociación de vendedores de artículos diversos repotenciados y otros de la feria dominical de Huancayo»).

sanitaria o de farmacovigilancia que se realicen en el país determinen que el producto es inseguro e ineficaz en su uso en los términos en que fue autorizado su registro²⁵.

- Las autorizaciones para prestar servicio de transporte se cancelan, entre otros supuestos, por el cambio de las condiciones de la vía que la hagan incompatible con el servicio público —por ejemplo, saturación de rutas—²⁶.

Como se puede apreciar, las circunstancias cambiantes deben ser externas, exógenas o extrínsecas a los efectos del acto o a la conducta del administrado y de la administración. El inciso se refiere al cambio de circunstancias producido por eventos fuera de control de las partes y de manera imprevisible para ellas. No podría la autoridad argüir como cambio de circunstancias la variación en sus propios actos. Del mismo modo, tampoco podría incluirse aquí si el administrado incumple alguno de sus deberes legales derivados de la situación legal conferida, como cuando no realiza la actividad habilitada dentro del plazo dispuesto. Esto no califica como cambio de circunstancias externas, sino como una revocación-sanción o como caducidad, llamada impropia como revocación por incumplimiento del beneficiario.

El segundo supuesto contemplado por este artículo es que el legislador haya autorizado que determinado tipo o clase de acto administrado pueda ser revocado cuando aparezca algún elemento objetivo. Ello se concreta cuando una disposición legal especial de modo expreso autoriza a la autoridad a revocar actos favorables al estar fundado en alguna causa de interés público y sujeto al régimen indemnizatorio previsto en el artículo 203 de la ley. Cabe advertir que esta norma no es una habilitación legal para ejercer la potestad revocatoria por doquier, sino un anuncio de que otras normas posteriores —con rango de ley y no por norma subalterna— reconozcan esta potestad en algún caso en concreto. Por tanto, contravienen esta disposición cualquier reglamento o directiva que pretenda reconocer la atribución revocatoria e incluso la reserva de revocación incluida por la propia autoridad en el mismo acto administrativo.

En cualquiera de los dos supuestos, la revocación tendrá efecto a futuro sobre los derechos subjetivos directamente vinculados con el acto a revocar. Pueden ser derechos que surgen del acto administrativo —por ejemplo, el derecho de uso o concesión de un bien o recurso público sujeto a su cuidado— o derechos cuya realización el acto administrativo habilitaba —derechos reconocidos por licencias, permisos y autorizaciones—. No puede perderse de vista que la revocación también

²⁵ Ley de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (ley 29459).

²⁶ Reglamento nacional de administración de transporte, aprobado por el decreto supremo 017-2009-MTC, artículo 49.3.

puede afectar otros derechos o intereses que tienen como presupuesto necesario el mantenimiento de la relación surgida por el acto administrativo revocado.

Para ilustrar esta posición, apreciemos cómo se acoge la revocación de los derechos de uso de áreas acuáticas que otorga la Dirección General de Capitanías para fines de acuicultura, de la instalación de tuberías submarinas, de cables, de artefactos navales y de similares, el reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres (decreto supremo 028-DE/MGP, norma anterior a la LPAG). Dicha norma prescribe que:

[...] Los derechos de uso de áreas acuáticas terminan:

- a) Por vencimiento del plazo de duración,
- b) Por término o imposibilidad del objeto para el que fueron otorgados,
- c) Renuncia del usuario a su derecho, aprobada por la Autoridad Marítima, y
- d) El Estado se reserva el derecho de poner término al derecho de uso que se otorgue de conformidad con el Reglamento, por razones de seguridad, necesidad o interés público, sin derecho a reclamo alguno por parte del usuario [...] (B-010113).

Otro caso análogo es la revocación del acto de afectación en uso a un particular de bienes estatales, basándose únicamente en razones de seguridad o de interés público²⁷. En este caso, «el Estado se reserva el derecho de poner término unilateralmente y de pleno derecho a la afectación en uso que otorgue, por razones de seguridad o interés público».

Como se puede apreciar en estos dos últimos ejemplos, la revocación no aparece siempre dada con la exigencia de que se produzca un evento objetivo y externo, pues aún existen supuestos que permiten un margen de apreciación discrecional mayor al funcionario. Estos casos se apegan más claramente al modelo original de la revocación en el que se permite el cambio de decisiones basado en que la autoridad comprende que ha cambiado el interés público, según aprecie la autoridad a cargo.

IV. LA ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

La comprensión del funcionamiento de la revocación demanda entender sus elementos fundamentales.

27 «Del derecho de reserva» (artículo 98 del reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por decreto supremo 007-2008-VIVIENDA).

IV.1. El sujeto activo de la revocación

Cuando la revocación está autorizada, la competencia para ejercerla corresponde a la misma entidad que dictó el acto a revocar, porque se entiende que solo aquella tiene a su cargo la gestión del interés público objeto de su competencia material.

Pero, además, la norma ha pensado que la competencia al interior de la entidad radique en la más alta autoridad de la entidad competente, esto es, en el titular de la entidad. Ello se refleja en el artículo 203.3, cuyo texto indica que «la revocación prevista en este numeral solo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor».

La ley ha querido que la responsabilidad no recaiga en el mismo nivel emisor por las consecuencias que de tal decisión se derivan. Por ello, el órgano que la acuerda será siempre la más alta autoridad de la entidad competente (titular de la entidad), con lo cual se refuerza la idea de que este acto revocatorio por sí mismo agota la vía administrativa.

Aun cuando la LPAG ya aborda esta competencia, otras normas han considerado confirmar que diversos niveles de gobierno poseen esta competencia revocatoria. Es el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual nos recuerda la competencia de las autoridades municipales para revocar licencias de construcción y de funcionamiento: «Artículo 93. – Facultades Especiales De Las Municipalidades. Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para: [...] 7. Revocar licencias urbanísticas de construcción y funcionamiento».

En este caso, resulta evidente que la norma ha querido habilitar a las municipalidades la competencia suficiente para poder revocar licencias urbanistas, de construcción y de funcionamiento para mantener actualizado su mérito y compatibles sus efectos con los del interés colectivo. Sin embargo, al no identificar supuestos objetivos para la procedencia de la revocación, parecería necesario que las causales puedan ser desarrolladas en las ordenanzas especiales que se emitan por cada autoridad edil en concordancia con las leyes nacionales sobre la materia. Aun así, deberá entender que el ejercicio de esta potestad está sujeto a las reglas de procedimiento previo, indemnizabilidad e interdicción de la arbitrariedad.

IV.2 Objeto de la revocación

La revocación recae sobre los efectos supérstites de un acto administrativo anteriormente creado, conforme a los requisitos legales y procesales para adquirir legalidad. Lo ordinario es que se extingan los efectos aún

vigentes y futuros del acto, pero también pueden afectarse los efectos de actos ya consumados, mediante el tratamiento establecido en el artículo 205.2.

IV.3. Los actos involucrados: el acto revocado y el acto revocatorio

En nuestro Derecho, el acto de revocación es un acto administrativo unilateral —no requiere el consentimiento del administrado—, es autónomo —no deriva ni resulta del acto administrativo que revoca—, es discrecional —se funda en una apreciación subjetiva de lo que es conforme al interés público en algún momento, de lo que es oportuno, conveniente o mantiene su mérito—, y es constitutivo —crea una situación nueva en el administrado, incluso su derecho a ser indemnizado—²⁸.

El acto revocatorio se configura como un nuevo acto independiente, con individualidad propia, por lo cual debe por sí mismo reunir los elementos esenciales del acto administrativo para su validez. Pertenece a la categoría de actos secundarios o de actos sobre actos —como la ratificación, la reforma, la suspensión, la anulación—, porque versan sobre un objeto ya abordado por un acto administrativo anterior, al cual afecta²⁹. Por ello, a diferencia de los actos primarios, no tiene como destinatario único a algún administrado, sino que tiene como destinatario directo a los efectos del acto que retira y que de manera refleja al administrado que era su titular.

Se dice con razón que:

[...] es exacta la afirmación de que el acto de la revocación constituye el desarrollo de una actividad de igual naturaleza que aquella de la que constituye ejercicio el acto a revocar, siempre que dicha afirmación se entienda en el sentido de que la revocación constituye ejercicio de administración activa y no de actividad de control; es también exacta la afirmación según la cual la potestad de revocación va ligada al poder de iniciativa siempre que se entienda esta en el sentido de que haga referencia a la iniciativa sobre la posterior modificación de la relación y no a la iniciativa relativa a la emanación del acto³⁰.

En definitiva, el ejercicio de la potestad revocatoria no es más que una nueva aplicación del ejercicio de la potestad de dictar el acto original, poder que no se agota con la emanación de aquel³¹.

28 BALZÁN PÉREZ, Juan Carlos. *La potestad revocatoria de la administración. Colección cuadernos*. Tomo I. Caracas: Editorial Sherwood, 1998, pp. 30 y siguientes.

29 CAETANO, Marcello. *Manuel de Direito administrativo*. Volumen I. Décima edición. Coimbra: Editorial Almedina, 2001, p. 532.

30 ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho administrativo*. Tomo I. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, p. 349.

31 CANDA, Fabián. Ob. cit., pp. 221 y siguientes.

Entre sus elementos adquiere particular realce su motivación. No basta con que la norma autorice a la autoridad a revocar determinado tipo de actos con sus hipótesis respectivas, sino que, además, es necesario que, a través de un fundamento explícito, se expresen las justificaciones necesarias para su adopción, a fin de permitir su control de legalidad posterior.

Finalmente, la regla general es que el acto revocatorio sea explícito en señalar el acto que revoca. Pero la doctrina reconoce la posibilidad de que la administración produzca el efecto revocatorio por medio de un acto administrativo distinto, que implícitamente prive de efectos a un acto anterior por ser incompatible con el primero. Nos encontramos frente al acto revocatorio implícito que también se suele calificar de indirecta. Es el caso del acto administrativo que deniega la recepción de obra realizada conforme a la licencia que se otorgó anteriormente, por considerar que lo autorizado no se adecua al urbanismo actual de la zona.

El acto revocado es un acto administrativo ordinario, normalmente en estado de firmeza administrativa, cuyos efectos externos aún se mantienen en vigencia. Merece especial mención entre los actos susceptibles de revocación, los denominados títulos otorgados a precario. Estos son las licencias, autorizaciones y similares que constituyen «manifestaciones de voluntad de la administración a través de las que declara la concurrencia de las condiciones legales exigibles para ejercitar un derecho que la legislación ya ha configurado con un carácter provisional o inestable sometido a la ausencia dentro interés público relevante»³².

No puede tratarse de un acto administrado sujeto a una condición resolutive, porque aquí la cesación de efectos se produce por un elemento estructural y congénito, sin necesidad de un acto revocatorio posterior. Además, son actos que no son susceptibles de revocación por implicar un imposible jurídico: los actos de ejecución instantánea. Al respecto, los actos que producen efectos instantáneos, esto es que no se prolongan en el tiempo, no son susceptibles de revocación, pues respecto de ellos no puede surgir la divergencia sobreviniente con el interés público, ya que si este cambia, el acto ya produjo todos los efectos a los que estaba destinado³³. Es el caso de una autorización para realizar una demolición, por ejemplo.

En cuanto a los actos afectados de invalidez, estos tampoco pueden ser objeto de revocación. No porque aquellos deban permanecer intactos, sino porque el instrumento legal para extinguirlos es otro y no puede

32 DESDENTADO DAROCA, Eva. *El precario administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1999, p. 74.

33 FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*. Tercera Edición. México D.F.: Editorial Porrúa, 1944, p. 311.

desviarse del procedimiento previsto legalmente para ello. Lamentablemente, se ve con frecuencia que cuando las autoridades ven vencido el plazo legal para anular un acto administrativo, indebidamente proceden a dejarlo sin efecto, y arguyen hacerlo a título de revocación y no de anulación, por su ilegalidad. Conforme se establece en la doctrina, «en caso de invalidez, esta prima sobre la revocación. Sucede algo parecido a la diferencia entre invalidez y derogación de normas. Derogar una norma cuando esta es nula, podría constituir un verdadero fraude jurídico. De igual modo, la vía precedente es la de anulación si existe un vicio de invalidez en el acto, y no su revocación. Esta debe quedar para aquellos caso en que únicamente exista [...] razones de inoportunidad que aconsejen no sostener el acto administrativo»³⁴.

IV.4. El procedimiento revocatorio

El procedimiento revocatorio puede ser iniciado de oficio o a pedido del administrado legitimado por soportar los efectos de un acto no favorable cuando hayan cambiado las circunstancias que lo sustentaban.

El acto revocatorio no se puede dictar de plano, sino que debe estar precedido de las mismas formas y requisitos del acto revocado, en atención al principio del «paralelismo de las formas». Así, deberá contar con las mismas opiniones técnicas que le hubieran precedidos y que sean preceptivas para emitir el acto: la participación de los administrados concernidos en el procedimiento original y ser publicado o notificado a las mismas personas que participaron cuando se instituyó el acto.

Pero, además, debe cumplir con un previo contradictorio en cumplimiento del artículo 161.2 de la LPAG³⁵, y otorgar un plazo perentorio no menor de cinco días para que el administrado pueda alegar y demostrar cómo no existe en argüido interés público opuesto a la subsistencia de su derecho, cómo si existe este interés público no conlleva necesariamente a la cesación de su derecho o si existen medidas menos gravosas para su derecho, y, en general, para defender su situación legalmente adquirida. Ello le permitirá, si lo considera de interés, preparar su defensa y eventualmente presentar la demanda contenciosa en búsqueda de mantener la decisión inicial. No solo ello, sino que la medida revocatoria no podría ser de ejecución intempestiva³⁶ o sin mediar una fase de adecuación y, además, no deberá permitir la adaptación del administrado a la finalidad pública que se pretende lograr ahora.

34 GARCIA TREVIJANO, José A. *Los actos administrativos*. Segunda edición. Madrid: Civitas, 1986, p. 441.

35 «Artículo 161. – Alegaciones. 161.1 Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver. 161.2 *En los procedimientos administrativos sancionadores, o en caso de actos de gravamen para el administrado, se dicta resolución solo habiéndole otorgado un plazo perentorio no menor de cinco días para presentar sus alegatos o las correspondientes pruebas de descargo*» (las cursivas son nuestras).

36 Véase, por ejemplo, el expediente 01921-2009-PA/TC CALLAO.

Debemos recordar que el artículo 203.3 indica que la revocación procede «previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor».

V. LAS DOS MANERAS DE REVOCAR ACTOS ADMINISTRATIVOS: LA REVOCACIÓN DIRECTA Y LA INDIRECTA

La diferencia entre la revocación directa e indirecta es evidente. Un supuesto es la revocación del acto producida mediante la emisión de un nuevo acto administrativo expreso en sentido contrario al acto preexistente y que le suprime los efectos supérstites por razones de interés público. Pero también existe otra revocación que se produce de modo indirecto, constituida por «todos aquellos supuestos en que un acto posterior modifica o desvirtúa, total o parcialmente, otro anterior o bien destruye pura y simplemente el que servía de soporte a este último»³⁷.

El precedente de observancia obligatoria aprobado por INDECOPI (numeral III.1.3.) tiene como virtud abordar esta clase de revocaciones para comprenderlas dentro del ámbito tuitivo de la ley 27444³⁸. Así, ha quedado establecido que «constituyen revocaciones indirectas el impedimento o restricción del ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso que desconozca tales prerrogativas. Todas las revocaciones indirectas son ilegales, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444».

De este modo, dicho precedente ha interpretado que también son revocaciones aquellos casos en los que, sin contar con un pronunciamiento expreso —acto administrativo revocatorio—, la autoridad, por actuaciones indirectas restringe, deja sin efecto o priva, total o parcialmente de sus efectos, los derechos e intereses que antes confirió a los mismos administrados.

De modo enumerativo el precedente ha mencionado que constituyen casos de revocaciones indirectas la emisión de una norma posterior que

37 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ. Ob. cit. Tomo I, p. 661.

38 Esta misma posición había sido adoptada con anterioridad por el Tribunal Constitucional (expediente 007-2006-PI/TC- LIMA, «Asociación de Comerciantes San Ramón y Figarí»). Ahí se expresó que afectaba el debido proceso administrativo la revocación unilateral sin procedimiento previo de revocación administrativa. La parte pertinente de dicha decisión expresa lo siguiente: «Debido Proceso y Revocación Unilateral de Licencias de Funcionamiento». 58. El derecho al debido garantiza (artículo 139º, inciso 3, Constitución) a toda persona que cualquier acto que incida en la esfera subjetiva de sus derechos, debe estar precedido de un procedimiento donde aquélla pueda ejercer de manera plena los derechos que componen el derecho al debido proceso, en particular, el derecho de defensa. En tal sentido, los actos del poder público que inciden en los derechos de la persona y que están desprovistos de un procedimiento previo donde se hayan cumplido aquellas garantías, afectan el derecho al debido proceso. 59». Además, el artículo 4 de la ordenanza 212 establece lo siguiente: «[...] déjese sin efecto todas las Licencias Especiales dadas a la fecha, para los establecimientos comerciales ubicados en las referidas zonas. 60. Esta disposición resulta contraria al derecho al debido proceso. La Municipalidad demandada no puede revocar licencias sin que haya precedido un procedimiento, en cada caso, esto es, con respecto a la situación individual de cada titular de los establecimientos comerciales ubicados en la zona que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ordenanza».

prohíba la actividad de comercio anteriormente autorizada o que impide a los terceros tomar los servicios de un terminal terrestre que había sido autorizado antes a un administrado, o la negativa de otorgar un certificado de compatibilidad de uso para un local que ya contaba con licencia de funcionamiento.

Como podemos apreciar, los dos primeros casos constituyen cambios sobrevinientes al derecho objetivo que virtualmente privan de eficacia a los títulos que el acto administrativo vigente otorga. En un caso, se trata de una prohibición general posterior a la actividad antes autorizada. En el segundo, es una prohibición a la actividad de los terceros distintos al beneficiario del acto, pero que le inutilizan su efectividad al impedir tener un mercado. El tercer caso es el de la negativa de expedir un acto administrativo complementario al anterior, pero que, sin su existencia, se perjudica el interés del ciudadano.

Por nuestra parte, podríamos agregar que también califican como revocación indirecta la obligación de renovar, canjear, o actualizar licencias de vigencia indeterminadas o antes de su vencimiento, y la suspensión indeterminada de un acto administrativo favorable que no se dé con motivo de una impugnación y al amparo de alguna de las causales previstas en el artículo 216 de la LPAG. Nos resulta evidente que tiene virtualmente los mismos efectos la revocación formal de un acto y su suspensión *sine die*, que le impide al administrado continuar disfrutando de la titularidad que el acto le otorgó³⁹.

Con la consagración de esta revocación por cambio del derecho objetivo no es que se prive a la autoridad de facultades para regular de diversa manera ciertas actividades y, con ello, de modificar las condiciones para el ejercicio de los derechos e intereses conferidos a los particulares. Sin embargo, lo cuestionable es que para ello no siga el procedimiento y las garantías establecidas en los artículos 203 y 205 de la ley 27444.

No cabe duda que la autoridad puede dictar nuevas normas, ya que se debe adaptar constantemente al interés público, y ello imprime variaciones al derecho objetivo, de modo que, en cualquier momento, puede limitar, restringir o prohibir actividades que hasta ese entonces eran legales, o a la inversa. Es decir, convertir en ilegal lo que antes era compatible con el marco jurídico superado. Por ejemplo, al realizar una modificación al régimen urbanístico de una zona⁴⁰, al aplicar medidas de racionalización a rutas de transporte de servicio público

39 Por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana calificó como revocación directa del acto administrativo el caso de las suspensiones unilaterales de pensiones de manera indeterminada, en sus sentencias T-556/97 y T-142/06.

40 Conforme al artículo 14 de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, cuando el cambio de zonificación se funda en un alto nivel de riesgo o afectación a la salud, puede exigirse al titular del negocio notificar la adecuación al cambio de la zonificación en un plazo menor a cinco años.

o a la aprobación de régimen de vedas para la extracción de especies y recurso naturales (no renovables), lo que implica, en gran medida, revocar —en todo o en parte— los títulos habilitantes anteriormente aprobados para esa actividad en la zona.

Lo cierto es que, según la intensidad del interés público comprometido en el cambio normativo, corresponde a la autoridad contemplar diversos escenarios posibles sobre los efectos de los actos anteriores que sobreviven y que sean incompatibles con el nuevo estado de cosas que desea crear. En esta labor no necesariamente se llega a la revocación como única posibilidad, ya que se pueden buscar alternativas menos aflictivas. Por ejemplo, se puede contemplar entre las regulaciones transitorias convenientes: (i) mantener la vigencia de los efectos de los actos anteriores hasta su extinción natural por medio del vencimiento de su plazo o el cumplimiento de su objeto; (ii) mantener la intangibilidad de los efectos de los actos anteriores solo por algún tiempo más⁴¹ o, de modo definitivo, si son efectos consolidados; (iii) puede disponerse la adaptación de los efectos vigentes al nuevo estado de cosas, de ser ello posible jurídicamente; y (iv) en casos extremos, puede disponerse la revocación de los efectos supérstites de esos actos anteriores mediante el procedimiento y las condiciones regulados en los artículos 203 y 205 de la ley.

VI. LA REVOCACIÓN COMO CONSECUENCIA DE CONDUCTAS DEL ADMINISTRADO

No obstante haber sido silenciadas por las normas generales, el ordenamiento jurídico nacional reconoce la existencia de dos modos de dejar sin efecto actos administrativos favorables, al tomar como justificación la comisión de acciones u omisiones imputables al propio interesado. De este modo, el cese de los efectos del acto se produce como una consecuencia gravosa para el administrado por la comisión dolosa o culposa de conductas lesivas al interés colectivo y al ordenamiento⁴². Por su proximidad de efectos, las legislaciones sectoriales suelen confundirla con la revocación, al denominarla impropia de esa manera.

41 Esta es la opción legislativa seguida para el caso de cambios normativos a parámetros de zonificación respecto a las licencias de funcionamiento ya aprobadas: «Ley marco de licencia de funcionamiento (ley 28976). Artículo 14. – Cambio de zonificación. El cambio de zonificación no es oponible al titular de la licencia de funcionamiento dentro de los primeros cinco (5) años de producido dicho cambio. Únicamente en aquellos casos en los que exista un alto nivel de riesgo o afectación a la salud, la municipalidad, con opinión de la autoridad competente, podrá notificar la adecuación al cambio de la zonificación en un plazo menor».

42 No cabe confundir estas figuras inadecuadamente denominadas «revocación» con los casos en los que la extinción del efecto del acto administrativo se produce como consecuencia de la pérdida de atributos físicos o mentales personales e indispensables para la dación de actos administrativos personales, como sucede con las licencias de conducir o de portar armas. En ambos casos, cuando se comprueba técnicamente que ha sobrevenido en el administrado alguna imposibilidad permanente física o mental para seguir ejerciendo las actividades habilitadas legalmente, resulta necesaria la revocación de las respectivas licencias administrativas.

447

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

Hasta donde hemos analizado, la revocación constituye el ejercicio de la potestad administrativa originaria de crear, modificar, interpretar, situaciones jurídicas (administración activa) con fundamento en cambios externos que hacen perder mérito al acto administrativo, por lo que no se produce como consecuencia de practicar acciones de control respecto a la conducta del administrado a afectarse por la privación de los efectos del acto. En esta línea, las figuras que vamos a ver a continuación son reacciones frente a inconductas del administrado, por lo que se verifican y activan como consecuencia de actos de control de la autoridad sobre la actividad privada sin ningún vicio en el mérito del acto. Pero ambas se encuentran fuera del régimen legal común que hemos revisado.

INDECOPI ha advertido esta situación cuando establece que «cuando el cambio de circunstancias que origina la revocación es atribuible al propio administrado, no resulta aplicable el procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444». Y, además, considera que «por el incumplimiento voluntario o negligente de las condiciones exigidas a los particulares para gozar de las prerrogativas conferidas, no le es aplicable los requisitos del procedimiento de revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444», pues, de lo contrario, sería incentivar conductas negligentes o premiar el incumplimiento de la ley.

Ciertamente aquí el precedente se equivoca de institución jurídica, porque si lo que se produce es una cesación del acto por acción u omisión atribuible al administrado-beneficiario del acto, no estamos frente a una revocación propiamente dicha. No es que a esta situación no le resulte aplicable el procedimiento de revocación de los artículos 203 y 205 de la ley 27444, sino que estamos frente a figuras distintas.

Es correcto afirmar que se llega a esta cancelación del acto por la constatación de haberse producido un incumplimiento voluntario o negligente a la ley por parte del propio administrado beneficiario del acto, pero ello no es revocar el acto.

En ambos casos, la revocación se sigue por su propio régimen y, por ende, no corresponde aplicar la protección que brinda al administrado los artículos 203 y 205 de la ley.

VI.1. La revocación por incumplimiento del destinatario del acto (también conocida como caducidad o cancelación)

Concretamente, la doctrina⁴³ manifiesta la necesidad de diferenciar la revocación-sanción del supuesto híbrido de la «revocación por

43 SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. *Principios de Derecho administrativo general*. Tercera edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, tomo II, p. 158.

incumplimiento» que produce la pérdida o extinción del acto administrativo favorable cuando el propio administrado, que es su beneficiado, no cumple con algún deber propio del estatus jurídico que ha pretendido y que resulta ser una condición esencial para el mantenimiento de ese estatus legal reconocido. Pese a su natural cercanía, ambas mantienen una diferencia de grado importante.

Estas revocaciones las podemos encontrar en diversos ordenamientos sectoriales, como, por ejemplo, en la Ley de Recursos Hídricos (ley 29338), que califica como causales de revocación de los derechos de agua a la falta de pago de dos cuotas consecutivas de la retribución económica del agua —por uso o por el derecho de vertimiento de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la autoridad nacional—, cuando se destine el agua sin autorización previa de la autoridad nacional a un fin distinto para el cual fue otorgado, o cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos veces por infracciones graves, entre otras (artículo 72).

Los campos de aplicación en los que se emplea con más provecho este modo de extinción son las relaciones de fomento, las concesiones de uso de bienes de dominio estatal, las licencias o autorizaciones operativas, las concesiones y licencias de servicios públicos. Dentro de estas relaciones, el legislador nacional considera como incumplimientos esenciales y, por ende, como presupuestos objetivos para esta forma de caducidad en diversos títulos habilitantes de actividades económicas, la no realización de pagos de tasas, de cánones o similares obligatorios a favor de la autoridad, así como también el no someterse a inspecciones periódicas, el hecho de no realizar la actividad autorizada dentro del plazo establecido, o incluso si, habiéndola iniciado, la suspende injustificadamente. Asimismo, la imposibilidad para operar por ausencia de condiciones financieras, técnicas o de infraestructura, desatender las metas de servicio o de la actividad permitida, emplear los títulos habilitantes concedidos para realizar actos contrarios al objetivo autorizado o desnaturalizar su actividad —por ejemplo, si se usa en una finalidad distinta un bien estatal cedido en uso— son consideradas dentro del rubro.

En todos ellos, se trata de actividades intensamente reguladas por la autoridad, de modo que, al obtener el título jurídico-administrativo, el particular queda colocado en una situación definida abstractamente por las normas aplicables y constituye un estatus complejo, entramado de deberes convencionales y legales de interés público.

La revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una consecuencia ante el incumplimiento de una carga implícita o expresamente incorporada al acto administrativo favorable. De este modo, en caso de verificarse el incumplimiento grave a

sus obligaciones, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título.

Por su parte, entre la revocación por incumplimiento y la revocación-sanción hay diferencias sutiles pero no menos importantes. En la revocación-sanción nos encontramos frente a una pena que tiene como propósito aplicar un menoscabo por la comisión de un acto ilícito, pero la revocación por incumplimiento presupone una relación obligacional recíproca entre la administración y el ciudadano beneficiario por el acto, en la cual existen deberes de actuación a cargo de este último, cuya inejecución conllevan a la extinción del vínculo existente. Por ello, su comisión da la oportunidad a la administración para extinguir el acto, pero su operatividad no es automática porque los ordenamientos sectoriales admiten otras medidas previamente, como la suspensión temporal de los efectos del acto, las admoniciones previas, el otorgamiento de plazos de subsanación, etcétera.

En nuestra opinión, el incumplimiento de estos deberes que operan como condiciones resolutorias dan lugar a la privación de efectos de dicho acto. Pero esta situación, si bien guarda semejanza con la revocación—incluso algunos ordenamientos les denominan igual—por privar de efectos a un acto surgido válidamente por motivos sobrevinientes, también posee algunas importantes diferencias. La más sobresaliente es que mientras en la revocación existe una apreciación de la autoridad sobre si el acto mismo es compatible con las situaciones de interés público posteriores—y de ahí se deriva una manifestación de voluntad de la autoridad—, en esta caducidad de derechos, la decisión de retirar el acto administrativo surge como una reacción legal por constatar alguna actuación irregular a un deber jurídico por parte del beneficiario del acto. Por ello es que, en este caso, resulta impensable aplicar la indemnización que prevé el artículo 205 de la ley, dado que estamos frente a un perjuicio legítimamente aplicado al administrado y que, como tal, debe ser soportado.

En este sentido, coincidimos con Fortes Martín, para quien nos encontramos frente a una figura también diferenciada de la revocación propiamente dicha:

[...] En efecto, si el titular de la licencia incumple alguna o todas de las condiciones dispuestas en ese acto administrativo declarativo de derechos, no hay ni puede haber realmente, a nuestro juicio, un supuesto de revocación, porque aquí no opera única y exclusivamente la voluntad de la administración que, por puras razones de oportunidad o conveniencia, acuerda revocar la licencia para dar satisfacción a la exigencias del interés público. Nada más lejos de la realidad. Más bien ocurre que la decisión de resolver y dejar sin efecto la licencia viene motivada por un comportamiento previo e irregular del titular de la licencia quien,

449

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

ante la inobservancia del condicionado de su título autorizatorio, activa y desencadena la posterior reacción administrativa [...]»⁴⁴.

En nuestra opinión, esta forma especial de extinción del acto administrativo merece ser diferenciada de la revocación como lo hace, por ejemplo, la doctrina y la legislación argentina, al denominarla propiamente como «caducidad del acto administrativo». Por ejemplo, el maestro Cassagne nos la refiere como un «medio particular de extinción del acto administrativo, distinto de la revocación, a través del cual se sanciona el incumplimiento de una obligación del particular o administrado»⁴⁵. En ese mismo sentido, se manifiesta diferenciando ambas figuras y afirma que «la revocación por inoportunidad se origina en la inexistencia actual de las razones de interés público que justificaron la sanción del acto y que justificarían la subsistencia de sus efectos [...] En modo alguno se vincula con las infracciones o incumplimiento atribuibles al beneficiario del acto extinguido»⁴⁶.

VI.2. La denominada «sanción de revocación»

En algunos casos, la decisión de revocar un acto administrativo favorable (título habilitante) ha sido calificada por el ordenamiento jurídico como una sanción que responde a la comisión de una infracción tipificada en el ordenamiento por parte del administrado. Así sucede, por ejemplo, en el régimen sancionador de las bolsas de valores frente a CONASEV⁴⁷, en el que la revocación de la autorización de funcionamiento tiene lugar ante la comisión de infracciones graves.

No obstante la imprecisión técnica que supone denominar sanción a los casos de revocación, creemos que, en estos casos, la revocación ha adquirido carácter sancionador y queda regulado por los principios, por el procedimiento y por las garantías aplicables a la actividad sancionadora de la administración. De este modo, le serán aplicables el procedimiento sancionador, los plazos de prescripción, los principios de la potestad sancionadora, entre otros.

44 FORTES MARTIN, Antonio. «Estudio sobre la revocación de los actos administrativos». *Revista de Derecho*, volumen XIX, número 1, julio 2006, pp. 149-177.

45 CASSAGNE, Juan Carlos. *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Comentada y anotada*. Buenos Aires: La Ley, 2009, p. 371. Análoga posición sostienen Marienhoff, Diez, Manuel María, Hutchinson, Tomas, entre otros.

46 SORIA, Daniel Fernando. «La caducidad del acto administrativo». *Acto administrativo y reglamento*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Buenos Aires: 2002, p. 264.

47 Ley del Mercado de Valores (decreto legislativo 861-1996): «Artículo 141. Vigencia y revocación de la autorización. La autorización de funcionamiento de las bolsas es de vigencia indefinida y solo puede ser suspendida o revocada por CONASEV como sanción a falta muy grave en que hubiere incurrido la bolsa, por dejar de observar alguno de los requisitos necesarios para su funcionamiento o por continuada inactividad de esta durante más de quince (15) días, salvo que medie causa justificada a juicio de CONASEV. Asimismo, dicha autorización puede ser revocada a solicitud de la respectiva bolsa».

451

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

Pero, en verdad, la revocación no debería tener carácter sancionador, al ser más bien un tratamiento particular que el legislador dispensa cuando le hace participar de esta naturaleza. La conexión entre la revocación y las sanciones es común en el Derecho administrativo contemporáneo. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha manifestado (STC 181/1990, del 15 de noviembre) que «la revocación de una licencia constituye una actuación administrativa que en ocasiones tiene una dimensión sancionadora y en otras no». Para poder identificar cuándo la revocación se mantiene en la naturaleza de una revisión del acto administrativo debemos estar atentos a si la extinción del acto es la consecuencia necesaria y lógica del incumplimiento a alguno de los requisitos o deberes establecidos por el ordenamiento, los cuales son libremente aceptados por el administrado para el desarrollo de la actividad pretendida o a si la revocación surge como consecuencia de una transgresión a un deber legal impuesto por la autoridad a los administrados en general.

En concreto, la revocación o suspensión no tendrá carácter sancionador si la revocación se prevé como la medida necesaria por no haberse cumplido con las condiciones establecidas en el ordenamiento para ejercer la actividad y, por ende, se entiende que el administrado ya no puede realizar la actividad autorizada sin peligro para el interés público o porque ya no se dan los requisitos para realizar la actividad. Por el contrario, si se revoca la autorización sin que se pueda afirmar que la continuación de la actividad es contraria al interés público, entonces la revocación o suspensión será una sanción. Por ello es que, si el administrado afectado por la revocación pidiera la autorización tan pronto se haya extinguido su título por incumplimiento de condiciones técnicas, esta se denegaría, pues ya no es compatible con el interés público. Por el contrario, cuando es una sanción, si se pidiera la autorización no habría causa para denegarla.

En esa misma línea, el propio Tribunal Constitucional español (STC del 16 de diciembre del 2004) ha concluido al respecto que:

[...] no todo acto administrativo de contenido o consecuencias desfavorables para los particulares puede considerarse que constituya una sanción, sino que existen otros supuestos distintos de restricción de su esfera jurídica, como es el de la licencia municipal que crea una relación estable y bilateral entre el autorizado y la Administración otorgante, que se otorga sometida al cumplimiento de determinadas condiciones, procediendo a revocarla si no siguen cumpliéndose aquellos requisitos, y el consecuente acto de revocación no tiene la naturaleza de sanción administrativa.

Consideramos que, en puridad, la revocación no corresponde ser tratada como una sanción solo por tener un efecto afflictivo con el administrado.

Se encuentra más próxima a la medida correctiva ante la conducta. Más bien, ante la comisión de un ilícito administrativo por parte de un administrado que posee un título habilitante, correspondería aplicar la clausura o suspensión temporal de actividades que son propiamente eventos punitivos, mas no la revocación que es una declaración de efectos jurídicos únicamente. La inconveniencia de este tratamiento se evidencia más claramente cuando, en la práctica, el interés público no se ve satisfecho con la revocación jurídica de la licencia, sino que demanda otras sanciones propiamente dichas, como la efectiva clausura de operaciones o del negocio. De este modo, se hace necesario aplicar dos o más sanciones por el mismo ilícito para obtener resultados eficientes con afectación al principio del *non bis in idem*.

VII. LA INDEMNIZACIÓN POR REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES

De suyo, la revocación de actos administrativos favorables tiene materialmente efectos expropiatorios sobre los derechos que habrían sido declarados o constituidos y que han sido incorporados a su patrimonio. Toda licencia o autorización da un valor adicional relevante a la empresa, por lo que su situación económica se puede ver seriamente afectada por la pérdida de esa habilitación oficial para operar. No solo hablamos del perjuicio directo que se le ocasiona, sino lo que implica dejar de obtener a partir de la inversión realizada. Por ello es que los títulos habilitantes que involucran actividades de mayor inversión económica y tecnológica expresamente se han preocupado en diluir cualquier duda sobre su revocabilidad y de disponer la imposibilidad de ser revocadas por apreciaciones sobre su ajuste con el interés público⁴⁸.

Por ello, un elemento clave de justicia en materia de revocación es el reconocimiento del derecho del afectado a obtener de la autoridad alguna compensación económica por este efecto. Claro está que esta necesidad sirve también como una limitante —por el desaliento que genera a la autoridad pública— para adoptar precipitadamente alguna decisión de revocación.

VII.1. El deber de indemnizar al administrado por el perjuicio económico generado por la revocación

Expresamente, la ley 27444 dice sobre esta garantía «Artículo 205°. – Indemnización por revocación. 205.1. Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá

⁴⁸ Por ejemplo, la Ley General de Minería respecto de la concesión minera establece que: «Artículo 10. – La concesión minera otorga a su titular un derecho real, consistente en la suma de los atributos que esta Ley reconoce al concesionario. Las concesiones son irrevocables, en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta ley exige para mantener su vigencia».

contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa».

Esta regla prevé que el propio acto revocatorio debe contemplar «lo conveniente» para efectuar en sede administrativa la indemnización al administrado afectado por la revocación del acto en su favor. No es una cláusula que habilite a realizar cualquier tipo de revocaciones con cargo a disponer la indemnización compensatoria. Solamente es la cláusula de cierre y de limitación para aquellos casos de revocación que el ordenamiento habilita a las autoridades.

Es lugar común en la doctrina reconocer que la revocación por recaer sobre actos regulares —y no viciados—, cuando han generado situaciones concretas e individuales, posee naturaleza materialmente expropiatoria del derecho adjudicado o del interés reconocido por la autoridad mediante el acto que se pretende retirar del mundo jurídico. La norma considera que el sacrificio del interés privado inferido legítimamente por la revocación debe ser convertido en una indemnización económica. Por ello, estamos frente a un típico caso de responsabilidad de la administración por acto lícito, en el que se busca la protección patrimonial del ciudadano ante la revocación del acto estable a través de la compensación del daño económico debidamente acreditado ante la autoridad administrativa.

Conforme al precedente de observancia obligatoria de INDECOPI:

[...] d) En los casos que corresponda otorgar indemnización, esta debe compensar los perjuicios económicos originados hasta la notificación al administrado de la resolución de revocación. Las inversiones efectuadas posteriormente no deben ser contempladas en la resolución de revocación como parte de la indemnización.

e) Cuando se origine perjuicios económicos indemnizables, la resolución de revocación deberá señalar como mínimo la cuantía de la compensación y la autoridad encargada de efectuar el pago. La indemnización se paga de manera integral, en dinero en efectivo y es exigible a partir de la emisión de la resolución de revocación [...]

Comprendemos que el daño resarcible al administrado será el daño directo y el lucro cesante producido hasta la notificación de la resolución de revocación. Ello comprenderá las inversiones realizadas para emprender la actividad habilitada, la expectativa razonable de ingresos esperados y el hecho de que dejara de percibir debido a la revocación.

En nuestra opinión, la exigencia de disponer lo conveniente para alcanzar la compensación económica al afectado es una condición de validez del acto y no solo para su eficacia para revocar. La diferencia no es irrelevante, porque si fuera un requisito de validez, como proponemos,

453

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITY

la revocación será inválida si es que no contempla nada efectivo para otorgar esa indemnización al perjudicado. En esa misma línea garantista, consideramos que la autoridad revocante para disponer lo conveniente para efectuar la compensación debe realizar la cuantificación del daño, la previsión presupuestal y, además, sería relevante que el pago mismo sea previo a la ejecución de la revocación⁴⁹. Claro está que esta acción no obsta que el administrado pueda, discrepando de la valorización dispuesta, contradecirla en la vía judicial, o que la propia administración haga lo propio.

No obstante, el precedente de observancia obligatoria de INDECOPI ha considerado que se cumple con las exigencias de este artículo si la resolución de revocación señala como mínimo la cuantía de la compensación y la autoridad encargada de efectuar el pago, con lo que el pago en dinero en efectivo es exigible con posterioridad a la emisión de la resolución de revocación. Con ello se admite que la desapropiación del derecho del administrado se produzca sin alcanzar alguna compensación concreta.

Como se puede apreciar, esta indemnización no es una previsión ante las revocaciones producidas ilegalmente. Ello conduciría a la indemnización por acto ilícito de la autoridad. Por el contrario, esta indemnización es para las revocaciones que se realizan legalmente y siguiendo los dictados del artículo 203 de la ley. Por ello, la indemnización corresponde particularmente cuando la revocación se produzca por la modificación sobreviniente del marco legal, por el cambio de criterio de apreciación por parte de la autoridad sobre el mérito —conveniencia u oportunidad de las mismas circunstancias que originaron el acto—. Al contrario, consideramos que no corresponderá aplicar esta indemnización para casos de la mal denominada revocación-sanción y su similar revocación por incumplimiento del administrado, en el supuesto de revocación de actos a precario, así como si de algún otro modo hubo engaño, fraude o mala fe del administrado en el procedimiento.

VII.2. Indemnización sustitutiva de la revocación por agotamiento de efectos de actos administrativos

El artículo 205.2 prevé que los actos susceptibles de ser revocados cuyos efectos hayan caducado o agotado a la fecha de la revisión de oficio serán materia de indemnización en sede judicial, la cual será dispuesta cuando su revocación que de firme administrativamente. Similar regla se aplica para el caso de anulación de actos que ya hayan agotado sus efectos.

⁴⁹ En similar criterio, véase: CASSAGNE, Juan Carlos. Ob. cit., p. 392.

La norma es absolutamente necesaria, dado que propiamente la revocación de actos administrativos tiene como presupuesto indispensable que aún produzcan efectos susceptibles de cesar al momento de su retiro. Los actos consumados, esto es, aquellos que han agotado totalmente sus efectos, no son posibles de ser revocados en su eficacia precisamente porque ella ha concluido.

No tiene sentido revocar un acto que haya producido efectos de manera instantánea a su aprobación o cuyo objeto, habiendo tenido efectos durante algún tiempo, se haya cumplido o haya vencido el plazo a que estaban sujetos. Piénsese en el permiso de pesca o de caza indebidamente otorgado o que hubiere cesado la condición bajo el cual fue otorgado, pero cuyo acción habilitada ya se produjo. En ese caso, procederá que la administración pretenda un resarcimiento compensatorio, dado que será inoficiosa la declaración de nulidad o de revocación a esas alturas del proceso.

455

LA REVOCACIÓN
DE ACTOS
ADMINISTRATIVOS,
INTERÉS PÚBLICO
Y SEGURIDAD
JURÍDICAREVOCATION OF
ADMINISTRATIVE
ACTIONS, PUBLIC
INTEREST AND
LEGAL SECURITYRecibido: 11-07-2011
Aprobado: 22-08-2011