

LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA CAUTELA DEL DEBIDO PROCESO

Elizabeth Marticorena Patiño*

MARTICORENAPATIÑO, Elizabeth: La revocación de los actos administrativos y la cautela del debido proceso. En: IPEF, Revista Jurídica del Instituto Peruano de Estudios Forenses, Año XIII N° 75. Setiembre 2017, pps. del 29 al 39

Print ISSN: 2308- 5401
La revista indexada en LATINDEX (folio 22495) www.latinlex.org.unam.mx

RESUMEN

En principio cabe indicar que los actos administrativos son irrevocables una vez emitidos por la autoridad competente y en el supuesto de que favorezcan al administrado. En consecuencia, los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos, de oficio, sea por razones de oportunidad, mérito o conveniencia por parte de la entidad que los emitió¹. Sin embargo, y excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos siempre a futuro, en ciertos casos establecidos taxativamente por la Ley de Procedimiento Administrativo General –Ley N° 27444.

Si bien la revocación de los actos administrativos, es una institución que se encuentra alineada al interés público, también lo es que su existencia conduce a la afectación de la seguridad jurídica; es por ello que éste presente artículo pretende un análisis de la revocación desde un punto de vista doctrinario y jurisprudencial.

ABSTRACT

In principle it should be noted that administrative acts are irrevocable once issued by the competent authority and in the event that they favor the administered. Consequently, administrative acts that are declaratory or constitutive of rights or legitimate interests can not be revoked, modified or replaced, ex officio, either for reasons of opportunity, merit or convenience on the part of the entity that issued them. However, and exceptionally, it is possible to repeal administrative acts, with effects always in the future, in certain cases established exhaustively by the General Administrative Procedure Law - Law No. 27444. Although the revocation of administrative acts is an institution that is aligned with the public interest, it is also that its existence leads to affect legal security, it is for this reason that this article intends front a point of view of the revocation from a doctrinal and jurisprudential analysis.

PALABRAS CLAVES

Revocación – Interés Público – Seguridad Jurídica - Debido Proceso – Indemnización.

KEYWORDS

Revocation - Public Interest - Legal Security - Due Process - Compensation.

Fecha de recepción de originales: 07 de Agosto de 2017

Fecha de aceptación de originales: 28 de Agosto de 2017

Para el tratadista Morón Urbina, 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 al 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 entidad².

* Fiscal Adjunta Provincial Civil Titular de Lima, Magíster en Derecho Civil y Comercial de la Universidad Nacional Federico Villarreal, con estudios de Doctorado en Derecho concluido en la misma universidad y titulada como Abogada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú.

1 Artículo 203° inciso 203.1 de la Ley modificada por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 diciembre 2016, cuyo texto es el siguiente:

“203.2 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”.

2 MORÓN URBINA, Juan Carlos “La Revocación de los Actos Administrativos, interés público y seguridad jurídica” En Revista de Derecho PUCP, N° 67, Lima 2011, pág. 425.

En base a ello, cabe señalar que la revocabilidad de los actos administrativos, es una excepción a la regla; por la cual la más alta autoridad de la administración, puede revocar sus propios actos en base al interés público; pero ello no es óbice para que dicho procedimiento no se respete el debido proceso y por ende se corra traslado al afectado, a fin de que este pueda demostrar que el acto administrativo no afecta ello, y por ende permanezca en su esfera jurídica; pero ello muchas veces a traído problemas para los administrados que muchas veces ven afectados sus derechos por causas que se emiten de manera posterior emitidas por leyes, como Ordenanzas Municipales, y que nuevamente tienen que adaptarse a circunstancias nuevas; pese a que sus derechos se encuentran vigentes vulnerando con ello toda seguridad jurídica.

1. LA ANULACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS O REVOCACIÓN POR MOTIVOS DE LEGALIDAD.

La anulación de los actos administrativos o revocación por motivos de legalidad, encuentra justificación, en un vicio de anulabilidad para algunos doctrinarios³, que obliga a extinguir o eliminar dicho acto del Ordenamiento Jurídico, como consecuencia de su estructura inválida y los efectos que produce, para nuestro ordenamiento ello se conoce como revocación, al no estar contemplado la figura de anulación de actos administrativos.

Por ello, es que la seguridad jurídica aconseja ser prudente con la habilitación de dicha facultad, y no dejar en manos de las autoridades la facultad de determinar cuando se produce la posición insalvable y de proceder a calificar nuevamente

—a través de normas legales— los supuestos en que esta discordancia califica aplicar la revocación. Con ello, se busca limitar la discrecionalidad con la que cuenta la administración para ejercer dicha atribución.

Siendo que la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, consagró esta potestad en el artículo 203°, estableciendo:

“Artículo 203. Revocación

203.1 Cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

203.1.1 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 (...).”

En principio dicha prerrogativa de revocación debe estar contemplada en una norma con rango de Ley, así tenemos por citar un caso, la Ordenanza N° 117, en su artículo 50° restringía el horario de venta de bebidas alcohólicas⁴; a establecimientos comerciales que ya contaban con licencia de funcionamiento, variando las condiciones sobre las cuales había sido otorgada la licencia, y procediendo a su revocación en caso no se adecuó a dicho horario, tal como lo estableció en el numeral 62.2.2 de la Ordenanza arriba citada.

También tenemos la facultad revocatoria que tiene la Municipalidad de Lima Metropolitana en la Ordenanza N° 1787 “Ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos de Lima Metropolitana”, en base al artículo 5°, numeral 7⁵. Siendo que dichas entidades sólo establecen la

3 Gordillo, Agustín A., “Tratado de Derecho administrativo” Tomo 3, Décima Edición, Buenos Aires, 2011, ha establecido al respecto: “Que, los actos administrativos anulables o relativamente nulos, que padecen por lo tanto de un vicio no demasiado grave, no son revocables y están alcanzados por el principio de estabilidad que consagra el art. 18 del decreto –ley, de conformidad a la jurisprudencia y doctrina anterior”.

4 Artículo 50.- HORARIO ESPECIAL

Queda establecido como horario especial de funcionamiento y atención al público en los establecimientos comerciales que cuenten con Licencia de Funcionamiento:

a) Para el desarrollo de los giros de Discoteca, Venta de licor como complemento de comidas en los Restaurantes y afines, Snack-Bar, Karaoke, Video Pub y Pub, salones de recepciones el que se detalla a continuación:

- De domingos a jueves: hasta las 02:00 horas del día siguiente.

- Viernes, sábados y vísperas de feriado: hasta las 03:00 horas del día siguiente.

b) Para los establecimientos que cuenten con Licencia de Funcionamiento para el desarrollo del giro de alquiler de canchas deportivas y actividades sociales o campos deportivos, el que se detalla a continuación:

- De domingos a jueves: hasta las 22:00 p.m. - Viernes, sábados y vísperas de feriados: hasta las 11:00 p.m.

5 Artículo 5.- Competencias municipales

Son competencias municipales, las siguientes:

(...)

7. Revocar las autorizaciones para ejercer el comercio ambulatorio emitidas conforme a lo establecido en la Ley N° 27444, y en la presente ordenanza.

facultad revocatoria, pero no establecen el debido proceso para que dicha facultad se materialice cautelando el derecho del administrado lo cual desarrollaremos más adelante.

2. LA REVOCABILIDAD MOTIVADA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DESFAVORABLES Y DE LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA.

Respecto a la revocabilidad de los actos administrativos constitutivos de derechos se ha establecido por razones de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados; sin embargo ello no se puede ser establecido a los actos que no son favorables, ya que estos son gravosos e implican una carga para el administrado.

Si bien como se ha establecido, la revocación es problemática en sí misma, aún refiriéndose a actos desfavorables, de gravamen o no declarativos de derechos; también subyace la idea que dichos actos puedan ser favorables para terceros; tal como podría darse el caso para la protección del medio ambiente, cuando se restrinja el funcionamiento de determinada actividad económica debido a encontrarse cercano a una zona protegida por ser una reserva natural; y que posteriormente dicha medida sea levantada.

Al respecto, de conformidad al artículo 203.1 de la Ley acotada, si bien se protege la irrevocabilidad de los actos constitutivos y declarativos de derechos; también lo es que una interpretación en contrario implicaría que cuando los actos administrativos no son favorables a los administrados, se puede permitir la revocación de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Para autores como NIETO —que parte de que la potestad de imponer sanciones es de ejercicio facultativo—, una vez finalizado el expediente sancionador, la resolución debe ser coherente con lo tramitado.

«Por lo mismo, impuesta una sanción no sería lícita su revocación de oficio sin formalidad alguna alegando que se trata de un acto de gravamen no sujeto a los límites legales específicos de tal revocación. O más exactamente todavía: la

revocación es admisible si se constata que la sanción fue indebidamente impuesta; no siendo admisible, en cambio, si su imposición fue correcta».

Para NIETO, por tanto, una vez impuesta la sanción cabría únicamente la revocación por motivos de legalidad, nunca de oportunidad (oportunidad que rige —frente al principio de legalidad— en la iniciación del expediente).⁶

Siguiendo esta interpretación, se advierte que Flores Rivas tratadista Chileno, es de la interpretación, que cada vez que la Administración pretendiese invocar la potestad revocatoria de un acto de gravamen es preciso que el ejercicio de esa potestad se ampare en un fundamento más sólido que la mera interpretación a contrario sensu del artículo 61°, ello por las fuertes exigencias del principio de legalidad en materia de actos de gravámenes, máxime frente a actos administrativos de carácter sancionador.

Refuerza este planteamiento, la letra b) del mismo precepto que restringe la revocación en aquellos casos donde el legislador ha regulado una forma distinta de extinción del acto administrativo.⁷

En nuestra legislación, también se hace una interpretación contrario sensu para aplicar dicha disposición; también lo es que esta debe presentar circunstancias adecuadas, que impliquen una variación a las circunstancias anteriores en las que se dio el acto de gravamen que permitan su revocación.

Al respecto, la Norma IX del Título Preliminar del Código Tributario, reconoce la supletoriedad de los principios generales del derecho, además de indicar que en lo previsto por el citado código o en otras normas tributarias podrán aplicarse normas distintas a la tributaria, siempre que no se opongan ni se desnaturalicen.

En cuanto a la regulación de la revocación de oficio es necesario recurrir a las disposiciones generales de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, siempre que no contraríen lo dispuesto en las normas tributarias. Así se entiende que los actos administrativos son manifestaciones de voluntad de la Administración Pública, los cuales deben tener un sustento legal

6 NIETO, A. "Derecho Administrativo Sancionador", 2da Edición –Tecnos, Madrid, 1994, págs. 142 y 143.

7 FLORES RIVAS, Juan. "La Potestad Revocatoria de los Actos administrativos", Revista de Derecho –Universidad Católica del Norte", Vol. 24, número 1, 2017, pág. 191-222. Coquimbo-Chile; el autor hace un comentario del artículo 61 de la Ley N° 19.880 de 2003, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de la Administración del Estado.

para producir efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados en una situación concreta, debiendo ser emitido: a) por órgano competente, b) expresar de modo inequívoco su objeto, c) sustentarse en el interés público, d) estar debidamente motivado y e) haber sido emitido en cumplimiento del procedimiento regulado para su emisión.

Así pues, la regla general que establece el Código Tributario es la estabilidad del acto administrativo o la imposibilidad de ser modificado, revocado o sustituido o complementado si es que ya fue notificado. Es decir, una vez que la decisión de la Administración Tributaria es puesta en conocimiento de los contribuyentes, no cabe que ésta sea alterada, a no ser porque ha sido interpuesto el recurso impugnativo correspondiente.

Según el artículo 108° del Texto Único del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, la Administración Tributaria después de la notificación sólo podrá revocar, modificar, sustituir o complementar sus actos en los siguientes casos:

1) Cuando se detecten los hechos contemplados en el numeral 1 del artículo 178°, así como los casos de connivencia entre el personal de la Administración Tributaria y el deudor tributario,

2) Cuando la Administración detecte que se han presentado circunstancias posteriores a su emisión que demuestran su improcedencia o cuando se trate de errores materiales, tales como los de redacción o cálculo y

3) Cuando la SUNAT como resultado de un posterior procedimiento de fiscalización de un mismo tributo y período tributario establezca una menor obligación tributaria. En este caso, los reparos que consten en la resolución de determinación emitida en el procedimiento de fiscalización parcial anterior serán considerados en la posterior resolución que se notifique.

En base a ello, se puede indicar como materia de ejemplo **RTF N° 20019-4-2012, que establece:** *“Se observa que por el mismo tributo y período, el 29 de mayo de 2008, la Administración emitió entre otras, la Resolución de Determinación N° 024-003-0043850, como consecuencia de la fiscalización iniciada mediante Orden de Fiscalización N°*

080023224873, donde determinó como importe de omisión, el monto de S/.0.00. Que no correspondía que la Administración con posterioridad a la emisión y notificación de la Resolución de Determinación N° 024-003-0043850, emitiera la orden de pago impugnada, toda vez que el tributo y período por el cual fue girada ya había sido determinado de manera definitiva, por lo que corresponde declarar la nulidad del referido valor y revocar la resolución apelada”.

Cabe indicar, que MORON URBINA citando a García -Trevijano, refiere que la revocación 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 explice sus razones.⁸

Para ello, el artículo 203.1.3 faculta la revocación de estos actos siempre que se cumpla con la exigencia de “elementos de juicio sobrevinientes”, y siempre que “no genere perjuicio a terceros”.

Como establecimos, en líneas anteriores, se advierte que la revocación puede presuponer una sanción anterior impuesta de manera indebida; y su revocación sobreviniente, por descubrirse que dicha sanción era ilegal.

3. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARATIVOS O CONSTITUTIVOS DE DERECHOS.

En principio como establecimos los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos, no deberían ser revocados, dado que ello afectaría la seguridad jurídica. Sin embargo, la Ley identifica supuestos en los cuales permite revocarlos aún con oposición del administrado estos supuestos son:

1. Por cambio sobreviniente de las circunstancias externas del acto cuya exigencia sea indispensable para la permanencia del acto.

2. Cuando la revocación sea establecida por Ley.

Como vemos dichas circunstancias excepcionales, permiten la revocabilidad de actos

8 MORÓN URBINA, Juan carlos, Ob. Cit. Pág. 432.

administrativos constitutivos de derecho. Sin embargo, se debe seguir un procedimiento mínimo, esto es correrle traslado a la parte perjudicada con dicho acto para que en el término de cinco días exprese los motivos por los cuales este acto no debe ser revocado.

El primer caso se da cuando se cambia la zonificación de un determinado lugar y se puede revocar la licencia de funcionamiento o de construcción si esta no se ha iniciado. En esta situación nos encontramos ante una revocación de mérito.

El segundo caso, es el que prevé nuestra actual Ley del Procedimiento Administrativo General. En este caso estamos ante una revocación de oportunidad, establecido por una norma con rango de Ley.

En la legislación española, tal y como se han pronunciado entre otros Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach, y salvo que el acto adoleciera de un vicio de ilegalidad, no puede reconocerse otra cosa que la posición de intangibilidad para el destinatario de ese acto favorable o declarativo de derechos. Ello es así, porque, amén del reconocimiento o no en el sujeto de derechos adquiridos, la confianza legítima generada por la Administración impide cualquier tipo de acción revocatoria.

La admisibilidad de la revocación de un acto favorable o declarativo de derechos, conforme a lo apuntado con anterioridad, pasa de manera necesaria por la superación de una serie de límites que si bien no explícitamente pueden deducirse del tenor del artículo 105.1 Ley RJPAC.⁹ Ya de entrada, y en primer término, es precisa una norma con rango de Ley que expresamente contemple la revocación de un acto favorable o declarativo de derechos y ello porque, insistiendo sobre lo mismo, es preciso una norma de igual rango formal a la que, *a contrario sensu*, consagra implícitamente la irrevocabilidad de ese tipo de actos. Este supuesto goza, además, de la máxima relevancia, ya que lejos de la situación propiciada por la abundante normativa sectorial, que admite supuestos revocatorios de actos favorables o declarativos de derechos, existen, sin embargo, otros casos en los que no se supera ese primer límite relativo a la igualación del rango formal de la Ley que impide apriorísticamente la revocación.

Pese a que el límite de una Ley formal constituye un punto de partida de inexcusable observancia para valorar el alcance de la revocación en determinados supuestos, como tendremos ocasión de comprobar con el artículo 16 RSCL¹⁰, no es en sí mismo un obstáculo insalvable para que la revocación también sea posible cuando la misma se encuentre prevista no ya en una norma de igual rango, sino en el mismo acto a revocar.

En este sentido debe atenderse muy especialmente a lo que por la doctrina administrativista se han dado en denominar “reservas de revocación”¹¹. La revocación se genera y se proyecta internamente desde y hacia el acto mismo en la medida en que el propio acto a revocar incorpora una cláusula en la que expresamente se contempla su revocación por parte de la Administración.

En estos casos de reservas de revocación, no obstante, subyace la necesidad de determinar a ciencia cierta si es realmente el acto favorable –autorización o concesión– quien reconoce esa facultad revocatoria a la Administración que en su momento dictó ese acto y que incorporó esa cláusula como “mecanismo interno de seguridad”, o más bien y por el contrario, si la normativa sectorial aplicable es la que prevé una posibilidad tal de revocación mediante la incorporación de condicionamientos de esa índole en el acto autorizatorio o concesional.

Por otro lado, otra de las causales es la revocación 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.

En efecto, si el titular de la licencia incumple alguna o todas las condiciones dispuestas en ese acto administrativo declarativo de derechos, no existe causal de revocación, aquí la satisfacción del interés público, viene acompañada por un comportamiento previo e irregular del titular del derecho quién, ante la inobservancia del condicionamiento de su título, activa y desencadena la posterior reacción administrativa.

9 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

10 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

11 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. Curso de Derecho Administrativo I, op. cit., pp. 667 y 668.

De acuerdo a la doctrina, este supuesto de revocación no condice a la indemnización, ya que por su propia causa el administrado recae en un acto administrativo que no puede permanecer por haber cambiado las condiciones por las cuales se dieron por su propio incumplimiento; por lo que no se debería tomar como una revocación en todo caso lo que se da es la extinción de dicho acto administrativo por no ser adecuado a partir de ese momento para habilitar una actividad o ejercicio de un derecho.¹²

4. EL PROCEDIMIENTO DE LA REVOCACIÓN Y LA CUATELA DEL DEBIDO PROCESO.

El debido proceso, es "(...) un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impide que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo el Estado) que pretende hacer uso abusivo de éstos".¹³

De acuerdo a ello, nuestro ordenamiento, establece la competencia para la revocación de los actos administrativos radica en la más alta autoridad de la entidad competente, esto es en el titular de la entidad, previa oportunidad a los afectados de presentar sus alegatos y evidencia a su favor.

De ello, se puede desprender en que dicha facultad no radica en la entidad que emitió dicho acto, con lo cual se refuerza la idea de que este acto revocatorio agota la vía administrativa.

Citando un ejemplo tenemos que la Ley Orgánica de Municipalidades –Ley N° 27972, en su numeral 7, del artículo 93, está facultada para revocar licencias urbanísticas de construcción y funcionamiento. Siendo que dicha función de revocación sólo podría caber en el Alcalde de la Municipalidad que emitió dichas licencias.

Ahora, bien mediante el ejercicio de la potestad revocatoria se extinguen los efectos

jurídicos de los actos administrativos válidos, esto es, los derechos y obligaciones nacidos de estos actos. Siguiendo a Moroga *"El objeto de la revocación no es restaurar la legitimidad violada, sino atender a la conveniencia administrativa, por cuanto la revocación no supone confrontar el acto administrativo desde el punto de vista del principio de juridicidad o de legalidad, sino que implica someterlo al criterio subjetivo de la propia Administración que se encarga de confrontar el acto administrativo con una nueva calificación del interés general, esto es, la conveniencia de otorgar un nueva regulación ante necesidades públicas cambiantes"*.¹⁴

Siendo que el acto revocatorio se configura como un nuevo acto independiente con vida propia, debiendo reunir para su validez los requisitos del acto administrativo, con ello quiere decir que si bien su objeto va dirigido a dejar sin efecto el acto administrativo de quién era su titular.

La validez del acto administrativo objeto de la revocación trae como consecuencia natural que la potestad revocatoria no se dirija en contra del acto administrativo, sino sobre sus efectos que por una nueva apreciación del interés general han devenido en inoportunos o inconvenientes. Ello implica que la potestad revocatoria se dirige exclusivamente sobre actos administrativos aptos para producir efectos jurídicos subsistentes en el tiempo, descartando su procedencia en contra de actos administrativos certicatorios o actos administrativos cuyos efectos son de carácter instantáneo.¹⁵

Atendido que la revocación procede sobre los efectos de los actos administrativos válidos es determinante identificar el carácter favorable o perjudicial de los mismos sobre el patrimonio del destinatario del acto, con el propósito de diagnosticar el impacto temporal de la revocación sobre los derechos adquiridos. De este modo, es relevante precisar si la potestad revocatoria alcanza los efectos ya producidos de los actos administrativos o solo se extiende a los efectos preexistentes de las relaciones jurídicas nacidas bajo el imperio de una nueva apreciación del interés general.

12 ALBI, F, "Tratado de los modos de Gestión de las Corporaciones Locales. Aguilar Madrid, 1960, p.681, citado por FORTES MARTÍN, Antonio "Estudio sobre la revocación de los actos administrativos, en Revista de derecho, Vo. XIX N° 01-Julio 2006, pp.166.

13 BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. "El derecho a probar como elemento esencial de un proceso justo". Cit., por Dolorier Torres en Diálogo con la Jurisprudencia. Año 9, N° 54, marzo 2003, Gaceta Jurídica. Lima, pp. 153.

14 MOROGAKLENER, Claudio (2010). "La Actividad formal de la Administración del Estado" En Pantoja Bauza, Rolando (Coordinador): Tratado de Derecho Administrativo, Santiago: Legal Publishing, t. VII, p. 258.

15 OLGUIN, Hugo (1961), "Extinción de los actos administrativos. Revocación, invalidación y decaimiento". Santiago, Editorial Jurídica de Chile, p. 34.

Sobre el particular se debe establecer que la potestad revocatoria tiene un ámbito de aplicación limitado, por cuanto la inoportunidad, la inconveniencia o la falta de mérito solo alcanza los efectos subsistentes del acto administrativo que colisionan o no comulgan con la nueva apreciación del interés general; lo cual será apreciado como veremos a efectos de determinarse la indemnización que le corresponda al administrado.

Como referimos, el actor revocatorio debe estar premunido de un acto previo esto es otorgar un plazo de cinco días¹⁶ para que el administrado pueda alegar y demostrar cómo no existe una afectación al interés público que conlleve a la revocación de su derecho reconocido, o que existan medidas menos gravosas a considerar para no perjudicar su derecho, con el fin de resguardar el debido proceso.

Por citar, un caso el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1921-2009-PA/TC, se estableció sobre la revocación de los actos administrativos, lo siguiente:

“(…)

10. *La autonomía municipal no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que los gobiernos locales deben tomar en cuenta en su ejercicio. Sobre el tema abordado, el Tribunal ha expresado, en la STC 0038-2004-AI/TC, que “[S]i bien la Constitución ha establecido que los gobiernos locales gozan de la garantía institucional de la autonomía municipal en materia política, económica y administrativa, y que, además, son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto, ello no implica que tales organismos gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de tales atribuciones, toda vez que, conforme al principio de unidad de la Constitución, esta debe ser interpretada como un todo, como una unidad donde todas sus disposiciones deben ser entendidas armónicamente”.*

11. *Asimismo, en la sentencia recaída en el Exp. 0007-2002-AI/TC, este Tribunal ha precisado que “la Constitución garantiza la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y*

administrativo, en los asuntos de su competencia, por lo que un ejercicio enmarcado en tal premisa no puede vulnerar ni amenazar, per se, derechos constitucionales, salvo que dicho ejercicio se efectúe al margen del ordenamiento jurídico, y lesione derechos de los administrados u otros entes estatales o privados”.

12. *En el caso en concreto, la Municipalidad actuó de manera arbitraria al poner en vigencia una norma que deja sin efecto un acto administrativo obtenido de acuerdo a ley y previo procedimiento administrativo, lo que resulta lesivo al derecho al trabajo del actor, al privarlo de seguir ejerciendo su actividad comercial.*

13. *La entidad demandada señala como justificación el haberse otorgado un plazo de 15 días para que el actor pueda ponerse a derecho cumpliendo las disposiciones materia de impugnación, lo que a juicio de este Tribunal resulta ser un plazo por demás impertinente e improbable para el cumplimiento de los citados dispositivos, que acarreaban salir del local de su propiedad y abandonar su actividad comercial.*

14. *En todo caso, la demandada debió dar a conocer o notificar oportunamente al demandante de los planes que tenía para esta zona del Callao. No basta con disponer la probable y condicional reubicación del demandado y más aun cuando se trata de un negocio en un bien inmueble de su propiedad desde hace varios años, el que, como ya se ha señalado, es conducido de acuerdo a una autorización obtenida en cumplimiento de una serie de requisitos válidos y vigentes”.*

Otro caso singular, es el precedente administrativo emitido por el Tribunal de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Resolución N° 1535-2015/SC1-INDECOPI de fecha 03 de mayo de 2010, que establece:

“TERCERO: en aplicación de las consideraciones expuestas en la presente resolución, a probar un precedente de observancia obligatoria que interpreta los alcances del procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley del

16 Artículo modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, estableciendo: Artículo 203. Sexto párrafo, que prevé: “Al respecto, la revocación prevista en este numeral solo puede ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para presentar sus alegatos y evidencias en su favor”. Antes se debía aplicar el numeral 161.2, de la Ley 27444, que establecía: “161.2 En los procedimientos administrativos sancionadores, o en caso de actos de gravamen para el administrado, se dicta resolución sólo habiéndole otorgado un plazo perentorio no menor de cinco días para presentar sus alegatos o las correspondientes pruebas de descargo”.

Procedimiento Administrativo General, en los siguientes términos:

El desconocimiento de derechos o intereses conferidos por un acto administrativo debe respetar los requisitos para efectuar la revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. La omisión de cualquiera de dichos requisitos constituye barrera burocrática ilegal.

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 desconociendo 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.

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.

En los casos que corresponda otorgar indemnización, ésta 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.

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 revocación¹⁷.

Se advierte en los casos precedentes, la Administración tiene la facultad de emitir constantemente normas y adaptarse al interés público, puede limitar y restringir actividades económicas, siempre que con ello previamente se notifique a los afectados con los actos restrictivos, a fin de que ellos puedan expresar lo conveniente y ejercer su derecho de defensa, así como presentar los medios probatorios a fin de acreditar que su actos no vulneran el interés público; con ello garantizar el debido proceso de los administrados.

Al respecto, es de señalar que la Constitución Política de 1993, establece como una garantía del Debido Proceso la motivación de las resoluciones judiciales¹⁷, la misma que no solo se circunscribe al ámbito jurisdiccional sino también administrativo, tal como lo señala el Tribunal Constitucional en la STC N° 002394-2012-PA/TC¹⁸: siendo

17 Constitución de 1993
Principios de la Administración de Justicia
Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

18 El fundamento jurídico 4 de la mencionada señala textualmente lo siguiente: "Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, considerando que:
"[...][E] derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]
La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.
El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.
Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.
En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo". (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).
Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: "un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada".

recogido por el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al señalar que por el Principio del Debido Procedimiento, *“Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. (...)”*, es así, que el numeral 4 del artículo 3° de la acotada ley, establece como un requisito de validez del acto administrativo, a la motivación, disponiendo que *“El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”*.

Sobre el particular, se debe considerar que el Supremo Intérprete de la Constitución señaló en la STC N° 0966-2007-PA/TC, fundamento 4, que: *“la Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido se respeta siempre que exista una fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión. Tampoco garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones que las partes puedan formular dentro del proceso sean objeto de pronunciamiento expreso y detallado. (...) En suma, garantiza que el razonamiento guarde relación y sea proporcionado con el problema que al juez (...) corresponde resolver”*.

Siendo que, en los presentes casos como vemos el hecho de revocar los actos administrativos no implica el desconocimiento del debido proceso, por lo que se requiere un acto revocatorio concreto indicando los actos que se van a revocar debidamente fundamentado e indicar el interés público afectado; así como se establezca un plazo prudencial para que se pueda emitir una mínima defensa sobre si dicho acto afecta o no el interés público; y por último la presentación de medios probatorios que deberán ser valorados por la Administración a fin de determinar que existen otras formas de actos menos gravosos que cautelarían el interés público, y sólo como última ratio se considere la revocación.

5. LA INDEMNIZACIÓN DE LOS ACTOS REVOCADOS

La Indemnización es un tema que va de la mano con la revocación, no puede haber revocación si es que no se ha fijado cuanto es lo que el Estado

va reconocer por indemnización; ya que estamos frente a un caso de indemnización, por acto lícito en el que se busca la protección patrimonial del ciudadano debidamente comprobado, ya que este acto administrativo generó consecuencias económicas en la esfera del administrado, y toda la inversión hecha para que se mantenga debe ser reconocida por la Administración.

Citando una jurisprudencia argentina, sobre la indemnización de actos lícitos del Estado, cabe indicar:

“Caso “Juncalán Forestal, Agropecuaria S.A. c/Provincia de Bs. As. s/daños y perjuicios”

Este caso es del 23/11/89 y es también de la Corte.

Aquí la Corte sostuvo que las conductas lícitas del Estado no lo eximen de la obligación de resarcir los perjuicios por los particulares y que la reparación no puede limitarse al daño emergente con exclusión del lucro cesante ya que debe ser plena, salvo caso de fuerza mayor o cuando el marco contractual o las leyes establezcan un criterio contrario y agregó que no cabe aplicar analógicamente la Ley de Expropiaciones que solo prevé el reconocimiento del daño y no del lucro, toda vez que no cabe esa comparación cuando el texto de la Ley de Expropiaciones es una solución de excepción.

Así en este fallo el Dr. Bacqué dijo “que el principio general de no admitir la inclusión del lucro cesante no debe ser aplicado mecánicamente, sin admitir excepciones y sin tener en cuenta las características particulares de cada caso. Así deben ser tenidas en cuenta como circunstancias excepcionales aquellas situaciones en las cuales la exclusión del lucro cesante llevaría a resultados claramente violatorios de la garantía constitucional de la propiedad”.

Como vemos no sólo se debe incluir el daño emergente sino también el lucro cesante, ya que la exclusión de éste último implicaría la violación del derecho de propiedad. Siendo que debe incluir las inversiones realizadas, y la expectativa de ingresos esperados que se dejará de percibir por la revocación.

Finalmente, para terminar el presente artículo quiero citar un caso que si bien no es de revocación de acto administrativo, es muy usado por la Administración es suspender los efectos del acto administrativo vulnerando con ello el derecho

debidamente otorgado por la Administración, sin que ello se haya sustentado en un debido procedimiento administrativo, este es el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 4599-2011-AA/TC de fecha 25 de enero de 2012, señaló:

“15. Así, en materia previsional se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que hemos referido, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

16. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: “la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que éstos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”.

17. Así también, la Defensoría del Pueblo en la Opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que “En el caso que hayan vencido los plazos, para declarar la nulidad de oficio o para interponer el contencioso administrativo, la ONP sólo podrá suspender el pago de la pensión en caso se demuestre la inexactitud del certificado y siempre que se otorgue al pensionista involucrado todas las garantías para ejercer su defensa”, es decir, la Defensoría del Pueblo ha interpretado que incluso luego de vencido el plazo para interponer la demanda contencioso administrativa, puede suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.

18. Cabe señalar que a tenor del artículo 3.14) de la Ley 28532, este Colegiado entiende que la ONP tiene la obligación de efectuar las acciones de fiscalización necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para**

garantizar su otorgamiento conforme a ley. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

19. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida, debe de establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o tienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en caso que la motivación sea insuficiente o sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión) es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso **considerando la motivación por remisión a informes u otros**, caso en el cual la ONP está en obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación”.

En el citado caso, la ONP presumía de la existencia de documentación fraudulenta, tenía el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, para sustentar y verificar plenamente los hechos para motivar sus decisiones, consistente en realizar por ejemplo las diligencias pertinentes al cruce de información con las entidades respectivas o la realización de pericias grafotécnicas a fin de corroborar la autenticidad de los documentos; situación que en la presente causa no ha sido demostrada, omitiéndose de este modo la observancia de del principio de la verdad material consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444; y vulnerándose el proceso al haber procedido a la suspensión de la pensión pese a no contar con una decisión debidamente

motivada generando un daño al pensionista como es dejar de percibir una pensión que tiene carácter alimentario.

CONCLUSIONES.

La revocación por motivos de legalidad, obliga a extinguir o eliminar dicho acto del Ordenamiento Jurídico, como consecuencia de su estructura inválida y los efectos que produce, para nuestro ordenamiento ello se conoce como revocación. Por ello, es que la seguridad jurídica aconseja ser prudente con la habilitación de dicha facultad, y no dejar en manos de las autoridades la facultad de determinar cuando se produce la posición insalvable y de proceder a calificar nuevamente –a través de normas legales- los supuestos en que esta discordancia califica aplicar la revocación. Con ello, se busca limitar la discrecionalidad con la que cuenta la administración para ejercer dicha atribución.

La revocación obliga a realizar un examen complejo del objeto de lo que se pretende revocar; dado que si se reconocen derechos o se declarar derechos se atenderá a si este acto ha sido emitido lícitamente pero por circunstancias posteriores, las circunstancias conllevarían a que su eficacia contravenga el interés público, por ende se acordaría su revocación.

El procedimiento de revocación debe respetar el debido proceso, esto es el acto revocatorio debe

inicialmente empezar con poner en conocimiento al Administrado sobre el acto que se pretende revocar, a fin de que éste pueda expresar su derecho y las pruebas pertinentes que acrediten que su derecho no afecta al interés público que se pretende cautelar; y por ende el acto revocatorio debe valorar dichos medios probatorios y emitir una resolución revocatoria justificando y motivando su decisión, haciendo un proceso de razonabilidad si es que no existen otras medidas menos gravosas, en muchos casos inclusive se requieren informes técnicos que hayan valorado la nueva situación que sostiene dicha revocación.

Sobre la indemnización de los actos revocatorios ello debe implicar que el Estado valore no sólo el daño emergente sino el lucro cesante tomando en consideración, que existe una expectativa económica del administrado que se ve frustrada al quedar sin efecto el acto administrativo que avalaba su actividad económica.

Existen actos administrativos, que sin ser revocatorios, suspenden los efectos de los actos administrativos, cuando se emiten normas que se oponen al desarrollo de una actividad que se encuentra autorizada mediante una licencia, ello implica que la Administración en estos casos respete el debido proceso administrativo a fin de que el administrado pueda ser oído y pueda presentar los medios probatorios que le permitan justificar su actividad económica o el acto administrativo de licencia de actividad económica.