

---

# LA REVOCATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO A FAVOR DEL ADMINISTRADO COMO INSTITUCIÓN EXCEPCIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

---

**Jorge Santistevan de Noriega**

*Profesor de Derecho Reglativo en la Universidad de Lima.*

**Álvaro Quiroga**

*Abogado*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo analiza una institución nueva incorporada a la ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Se trata de la posibilidad excepcional para la administración de revocar sus propios actos administrativos sin tener que invocar razones de legalidad para ello. Ciertamente esta posibilidad exige que dicha revocación se realice en favor del administrado y sin perjuicio para terceros.

En efecto, tal como lo señala la propia ley 27444 en el numeral 1) del artículo 203, la figura de la revocación de un acto administrativo está vedada por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. No obstante, prosigue el referido artículo, cabe la revocatoria del acto administrativo, de manera excepcional con efectos a futuro, si ello beneficia al administrado y no perjudica a terceros, es decir, si la revocatoria es coincidente con los objetivos que deben guiar toda la actuación de la administración pública.

En consecuencia, la referida institución le permitirá a la administración desarrollar la actuación administrativa en la forma más conveniente para los intereses públicos con preservación de los intereses propios del administrado.

## 2. LA REVOCACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

La revocación es una forma de extinción del acto, cuya definición no ha sido pacífica.<sup>1</sup> Existe mucha divergencia terminológica en cuanto al sentido con el cual cabe utilizar la expresión revocación. Dentro de este complejo sistema de opciones, Gordillo<sup>2</sup> prefiere decir, con una parte importante de la doctrina, que:

La revocación es la extinción por la propia administración y anulación por la justicia.<sup>3</sup>

Fiorini,<sup>4</sup> al respecto, opina que:

La revocación se manifiesta como una actividad administrativa pública que paraliza las consecuencias jurídicas de sus actos administrativos cuando éstos no cumplen con eficacia sus fines públicos por hallarse desprovistos del elemento valorativo del mérito.

En este mismo sentido Vincenzo Romanelli manifiesta que:

... la revocación significa el retiro de un acto válido, acto que ingresó al mundo jurídico con la completa aptitud para producir efectos queridos por el agente y garantizados por la norma; es constitutiva y sus efectos se producen a partir del acto revocatorio y, asimismo, tiene la característica de que destruye efectos futuros sin afectar a los que ya se hubieran producido.<sup>5</sup>

## 3. EVALUACIÓN DE LA REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA

La revocación es una figura que ha evolucionado desde sus orígenes. En una primera etapa se sostuvo la existencia de un principio que caracterizaba el acto administrativo y que lo tornaba diferente del acto de derecho privado: la regla de la revocabilidad.

Al respecto Cassagne señala que:

Tal principio es contemporáneo a la construcción de la Teoría del acto administrativo como acto exclusivamente unilateral, donde al caracterizarlo como producto de un solo sujeto estatal dotado de prerrogati-

1 Un primer criterio es el que postula un calificado sector de la doctrina francesa que ha pensado que lo fundamental es distinguir las especies de extinción conforme a los efectos *ex tunc* o *ex nunc* que la desaparición del acto ocasiona. En tal sentido, se habla de *retiro* del acto para señalar la extinción con efectos retroactivos de una decisión administrativa (de alcance individual o general) y de *abrogación* para significar la extinción con efectos *ex nunc* de dicha decisión. Una segunda corriente pone, en cambio, el acento sobre la naturaleza de la causal que promueve la extinción. Si se trata de una extinción por razones de oportunidad, mérito o conveniencia; dicho sector doctrinario emplea el vocablo *revocación*, mientras que prefiere designar bajo el nombre de *anulación* o *invalidación*, al supuesto en que el acto se extingue por razones de ilegitimidad.

El tercer criterio toma en cuenta el órgano que decreta la extinción del acto administrativo, denominando *revisión* a la que opera en sede administrativa, ya sea que fuere originada por razones de mérito o conveniencia, o que se funde en la ilegitimidad de acto, como consecuencia de un vicio cuya entidad tome precedente su extinción por el órgano administrativo y reservando el término "anulación" para nominar la extinción del acto ilegítimo dispuesto en sede judicial.

2 GORDILLO, Agustín. *Tratado del derecho administrativo*. 5.ª edición, tomo III. El acto administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, pp. XIII-4.

3 Sin embargo, también admite que pueden hacerse otras combinaciones y decir que la anulación es la extinción de un acto por una causa originaria, y revocación por una inoportunidad sobreviviente.

4 FIORINI, Bartolomé. *Derecho administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1995, p. 360.

5 BARTRA CAVERO, José. *Procedimiento administrativo*. 6.ª edición. Lima: Editorial Huallaga, 2002, p. 212.

vas de poder público, el mismo podía revocar el acto sin necesidad de obtener la conformidad del administrado. De esta manera, a diferencia de los actos de Derecho Privado, que eran en principio irrevocables como regla general puesto que la existencia de los contratos hacía imposible la aceptación del dogma de la revocabilidad, un sector de la doctrina ha sostenido que ésta era la esencia del acto administrativo.<sup>6</sup>

En una segunda etapa, como reacción contra el autoritarismo de la tesis del acto unilateral revocable, surgió la institución denominada "cosa juzgada administrativa".<sup>7</sup> Con ella se buscaba brindar estabilidad a los actos administrativos, comparándolos erróneamente con actos de otra naturaleza.

No en vano Gordillo ha dicho que:

La expresión cosa juzgada administrativa, si bien muy difundida, no es la más acertada porque encierra una confusión con la cosa juzgada judicial.<sup>8</sup>

#### 4. COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA Y COSA JUZGADA JUDICIAL

Abundando en este tema, bien señala el maestro Cassagne, la "cosa juzgada administrativa" se distingue de la "cosa juzgada judicial" en dos aspectos:

a) Se trata de una inmutabilidad estrictamente formal, ya que nada impide que el

acto que tiene estabilidad en sede administrativa, sea después extinguido por el órgano judicial.

b) Siempre se admite la revocación favorable al administrado.<sup>9</sup>

La cosa juzgada judicial y la cosa juzgada administrativa no tienen en común, como podría parecer, ser ambos cosa juzgada; en sentido estricto, es solo admisible la institución de la *res judicata* en la medida en que produce efectos respecto de las sentencias judiciales. Una sentencia que hace cosa juzgada ya no es impugnada por recurso o acción alguna y no puede ser modificada por otro tribunal; la cosa juzgada administrativa, en cambio, implica tan solo una limitación (no total, añadimos nosotros) a que la misma administración revoque, modifique o sustituya el acto y no impide que el acto sea impugnado y eventualmente anulado en la justicia.<sup>10</sup>

Sobre este mismo extremo, Bacacorzo<sup>11</sup> ha señalado que:

El instituto de cosa juzgada –tan conocido y firme en el derecho privado– no existe en el derecho público y, en especial, en el administrativo, al menos con carácter absoluto, no. Esto acontece en los países adheridos al sistema judicialista como Perú.

Por lo tanto, las expresiones irrevocabilidad e inmutabilidad o cualquiera similar no son del todo exactas. La llamada cosa juzgada administrativa no es inmutable, inamovible o definitiva como la judicial. Por el contrario, como ya dijimos, la administración

6 CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. 7.<sup>a</sup> edición, tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002, p. 249.

7 *Ibidem*, p. 250.

8 GORDILLO, Agustín. *Op. cit.*, tomo III, p. VI-3.

9 CASSAGNE, Juan Carlos. *Op. cit.*, tomo II, p. 250.

10 GORDILLO, Agustín. *Op. cit.*, tomo III, pp. VI-3.

11 BACACORZO, Gustavo. *Tratado de derecho administrativo*. 5.<sup>a</sup> edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2002, p. 564.

puede siempre revocar o modificar el acto si con ello beneficia al interesado.

Una de las peculiaridades del acto administrativo es la constante posibilidad de modificar o anular sus efectos; aunque a veces estos resulten centenarios, aun así, el acto administrativo no logra firmeza, por prolongada que sea su vida jurídica. En otras palabras, el transcurso del tiempo por sí mismo no comunica firmeza de cosa juzgada a la que solo es cosa decidida.<sup>12</sup>

---

## 5. ESTABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

---

Para que un acto administrativo adquiera estabilidad y no pueda ser revocado en sede administrativa debe cumplir con ciertos requisitos, que en palabras de Gordillo son:

- a) Que se trate de un Acto Administrativo (unilateral e individual);
- b) Que de él hayan nacido derechos subjetivos;
- c) Que esté notificado al interesado;
- d) Que sea regular, aunque el acto nulo también tiene estabilidad;
- e) Que no haya una ley que autorice la revocación; y,
- f) Que debiera tratarse de actos de la administración activa.<sup>13</sup>

Como vemos, uno de los requisitos para que el acto administrativo adquiera estabilidad es que de él hayan nacido derechos subjetivos. En consecuencia, y aún en las

opiniones adversas a la revocatoria, se deja abierta la posibilidad si la revocación favorece al administrado.

En este sentido, Cassagne señala:

... habida cuenta de que en tal caso la potestad revocatoria no tiene los límites impuestos en orden a la protección de los derechos individuales...<sup>14</sup>

La estabilidad del acto existe solo en la medida en que otorga un derecho, no en la medida en que lo niega.

Así, Gordillo<sup>15</sup>, dice:

La revocación del Acto Administrativo es una medida excepcional referida no a los actos de gravamen o que limitan derechos o los deniegan, sino a los actos favorables o ampliatorios de derechos y facultades de los interesados.

De donde se desprende que, en el caso de actos de gravamen o denegatorios, la revocación no es tan extraordinaria ni tan anormal puesto que la lógica de la restricción está en la defensa de los derechos que el acto revocado otorgó al administrado.

---

## 6. ESTABILIDAD DEL ACTO A FAVOR DEL ADMINISTRADO

---

Para Gordillo:

La estabilidad funciona a favor del administrado en la parte en que se le reconoce o crea un derecho, pero no en su contra,

12 *Ibidem*, p. 597.

13 GORDILLO, Agustín. Op. cit., tomo III, p. VI-4.

14 CASSAGNE, Juan Carlos. Op. cit., tomo II, p. 280.

15 La estabilidad del acto se confiere a favor del interesado y no del interesado y la administración, como algunos fallos lo pretendieron. Por ello el artículo 18 establece una excepción para el caso que la revocación beneficie al interesado. Si bien la excepción es en cierto modo innecesaria ya que aunque la norma no lo dijera expresamente la respuesta sería de todos modos la misma (GORDILLO, Agustín. Op. cit, tomo III, p. VI-2).

o crea un derecho, pero no en su contra, en cuanto por error se le haya reconocido un derecho menor que el que debía corresponderle. En tal aspecto el acto puede y debe modificarse para reconocerle al interesado la plenitud de derechos que le sea debida. En efecto, lo que esta construcción quiere lograr es la estabilidad de los derechos adquiridos a raíz de un acto administrativo y si ha dicho también la Corte Suprema que no es pertinente la invocación de cosa juzgada para no revertir una decisión administrativa que impone sanciones a un particular, es entonces lógico concluir en que la estabilidad del acto existe sólo en la medida en que otorga un derecho, no en la medida que lo niega.<sup>16</sup>

Sostener lo contrario implicaría desconocer la finalidad de la citada construcción como un medio de asegurar los derechos (no los deberes ni las sanciones ni las denegaciones de derechos) adquiridos a raíz de una resolución administrativa.

No podemos olvidar que Bacacorso señala que:

La ejecutividad del acto administrativo reposa, descansa y se apoya en una decisión de la Administración, es precisamente típica cosa decidida. Si la Administración tuviera potestad de producir actos inamovibles sería una repetición ociosa de la jurisdicción.<sup>17</sup>

## 7. POSIBILIDAD DE QUE LA ADMINISTRACIÓN PUEDA REVOCAR SUS ACTOS POR RAZONES DE OPORTUNIDAD

Por lo mismo que, señala Gordillo,<sup>18</sup> la administración tiene la facultad de revocar sus propios actos, tanto si los considera ilegítimos como si los considera meramente inconvenientes, a ella no la limita el mismo principio que rige la revisión judicial. De allí entonces que existan dos casos de revocación para la administración: por ilegitimidad y por inoportunidad.

La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, aparece como consecuencia de una modificación de la situación de interés público tenida en cuenta al dictar el acto, al producirse un cambio en las condiciones de hecho existentes.

Como explica Cassagne:

La apreciación y determinación de la oportunidad o mérito pueden resultar tanto del ejercicio de potestades regladas como discrecionales, o bien como acontece en la mayor parte de los casos, de una combinación de ambas.<sup>19</sup>

Sin embargo, y a pesar de que nadie discute la posibilidad de revocación por oportunidad, mérito o conveniencia, sí existen diferentes opiniones en cuanto al

16 El mismo autor explica: "Ha recordado nuestro más alto Tribunal en ese sentido que el orden público se interesa en que los derechos adquiridos bajo el amparo de resoluciones definitivas queden inmovibles" (GORDILLO, Agustín. Op. cit., tomo III, pp. VI-6, VI-7).

17 BACACORZO, Gustavo. Op. cit., p. 597.

18 GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 5.<sup>a</sup> edición, tomo I: Parte general. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, pp. X-39.

19 CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. 7.<sup>a</sup> edición, tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002, p. 234.

concepto de estos términos; así, para Serra Rojas el mérito, finalidad o elemento teleológico es el fin último que la administración entiende útil y conveniente para el interés general. La oportunidad, para Miguel Acosta Romero, es por otro lado una situación de hecho, en la que coincide el acto administrativo con las necesidades de interés general que en un momento dado esté llamado a satisfacer.<sup>20</sup>

Por el contrario, Gordillo no diferencia ambas categorías y señala que la revocación por oportunidad –o por razones de oportunidad– del acto administrativo, es la revocación por razones de conveniencia o interés, o utilidad o necesidad pública, efectuada por el órgano que dictó tal acto o sus superiores jerárquicos. Y si bien no sería posible la revocación del acto que crea derechos –por lo ya mencionado–, se permite la excepción a tal principio cuando el interés público lo reclama.<sup>21</sup>

El referido autor señala que:

La revocación por razones de oportunidad, en cuanto pretende eliminar el derecho de propiedad del particular emergente de un Acto Administrativo que le reconoce u otorga derechos, no puede constitucionalmente hacerse en sede administrativa, sin ley especial que califique de utilidad pública el derecho de cuya expropiación se trata.<sup>22</sup>

De lo que podemos concluir que es posible la revocación en sede administrativa y sin ley especial de aquel acto que no reconozca u otorgue derechos a los administrados. En consecuencia, se desprende, que la utilidad pública es un interés superior que

permite excepciones sobre los principios de la revocación ya comentados.

Por lo tanto, podemos decir que el acto administrativo era, en su primera etapa, revocable. Luego se tornó, en la segunda etapa, en principio irrevocable pero con determinadas excepciones, y adicionalmente la estabilidad de la “cosa juzgada administrativa” se basa en la garantía de proteger los derechos subjetivos del administrado.

---

## 8. REVOCACIÓN DEL ACTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

---

Ahora bien, respecto de nuestro ordenamiento jurídico, debemos atender a la ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala:

### Artículo 203º.- REVOCACIÓN

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.

203.2 Excepcionalmente, cabe la revocación de los 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.

---

20 Así afirma ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de derecho administrativo*. 3.<sup>a</sup> edición. Parte general. México: Porrúa, 2001, p. 431.

21 GORDILLO, Agustín. Op. cit., tomo III, pp. VI-30.

22 *Ibidem*, tomo I, pp. XII-22.

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.

203.2.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

203.3 La revocación prevista en este numeral solo podrá ser declarada por la más alta autoridad en la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.

Adoptando una posición muy especial, nuestra ley, en el artículo 203, coincide con la doctrina, al concederle a la revocación carácter excepcional, con efecto a futuro en tres casos puntuales: (i) que la potestad surja incontrovertiblemente de la ley y que los requisitos que en ella se exijan sean cumplidos plenamente; (ii) por la desaparición de las condiciones exigidas por la ley para dictar el acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada; y, (iii) si origina beneficios a los destinatarios del acto por haber sucedido elementos de juicio y quede eliminado cualquier perjuicio a terceros.<sup>23</sup>

Asimismo, afirma Bartra:

Corresponde declarar la revocación a la autoridad de mayor jerarquía de la entidad competente, otorgando antes oportunidad a los que pudieran ser afectados por el ejercicio de dicha potestad para formular los alegatos que vieren por conveniente y actuar las pruebas que puedan favorecerlos.<sup>24</sup>

## 9. CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y ASPECTOS FORMALES DE LA REVOCACIÓN EN LA LEY PERUANA

La revocación, como dice la ley 27444, es la extinción hacia el futuro de un acto; esto es que constituye el cese a la eficacia del acto revocado. Tal como ha sido concebida la revocación en la ley, esta resulta una facultad residual de la administración.

Según Morón Urbina, la norma prevé tres posibilidades para la actuación de la revocación en el derecho administrativo nacional:

- La revocación habilitada por norma expresa.
- La revocación-sanción que se produce en caso de incumplimiento de las obligaciones o condiciones asumidas por el destinatario del acto.
- La revocación de actos desfavorables: tratándose de actos desfavorables o de gravamen a los administrados se entiende que pueda volverse hacia atrás, por razón de algún elemento de juicio objetivo sobreviniente a la decisión que ha creado una carga, obligación o sanción al administrado, y que con su evidencia, se aprecia que resulta justificado.<sup>25</sup>

En conclusión, la revocación es una facultad residual mediante la cual se priva de efectos, por razones de interés público, un acto en principio válido que permite a la administración adaptarse constantemente a las necesidades del momento para su consonancia con el interés público.

El límite fundamental a las posibilidades revocatorias, previstas en la Ley del Proce-

23 BARTRA CAVERO, José. Op. cit, p. 214.

24 *Ibidem*.

25 MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios. Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2001, p. 439.

dimiento Administrativo General, son los actos que originan derechos subjetivos o intereses legítimos particulares y directos.

Morón Urbina señala al respecto que:

- El órgano que la acuerda es siempre la más alta autoridad competente, de suerte que el acto revocatorio agota la instancia directamente.
- La revocación debe dictarse con las mismas formas y requisitos del acto revocado, salvo que una norma expresa establezca lo contrario.
- La revocación se configura en un acto independiente, con individualidad propia, por lo cual, por sí misma debe reunir los elementos esenciales para su validez.
- La revocación requiere acto expreso y motivación suficientemente explicativa de las razones que llevan a tomarla.<sup>26</sup>

Resulta claro que la correcta perspectiva de la administración municipal implica tomar las decisiones y llevar a cabo las acciones que más favorezcan el cumplimiento de sus objetivos como gobierno local, en el marco de la legislación vigente.

Siguiendo a Cabrera y Gutiérrez,<sup>27</sup> podemos decir del interés social que:

Es la manifestación del bien común. A su vez, éste —el bien común— se puede describir como el conjunto de condiciones sociales que hacen posible y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de sus personas, es decir, es la defensa de los derechos y deberes de la persona humana con el fin de alcanzar lo que es bueno para la sociedad.

El interés social es el interés colectivo de la sociedad, que ha sido colocado por el Estado entre sus propios intereses, asu-

miéndolos bajo un régimen de derecho público, por lo que cuando se reconoce que un interés pertenece al Estado, es necesario considerarlo como interés de toda la colectividad.

## 10. CONCLUSIONES

*Primera.*- La revocación es una facultad residual mediante la cual se priva de efectos, por razones de interés público, a un acto en principio válido. Ello permite a la administración adaptarse constantemente a las necesidades de momento para afinar la consonancia de sus actos con el interés público o el interés general.

*Segunda.*- La figura de la revocación permite que un acto administrativo estable pueda y deba modificarse en la medida en que ello permita reconocerle al administrado la plenitud de derechos que le sea debida.

*Tercera.*- Adoptando una posición particular en el desarrollo del derecho administrativo la ley 27444, en el artículo 203, coincide con la doctrina al concederle carácter excepcional a la revocación, con efecto a futuro en tres casos puntuales; (i) cuando la potestad surja incontrovertiblemente de la ley y cuando los requisitos que en ella se exijan sean cumplidos plenamente; (ii) cuando puedan haber desaparecido las condiciones exigidas por la ley para dictar el acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada; y, (iii) cuando la revocación origine benefi-

26 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit., p. 440.

27 CABRERA, Marco A. y Jorge Guillermo GUTIÉRREZ TUDELA. *Derecho administrativo y procesal*. Lima: Gráfica Horizonte, 2001, p. 228.



cios a los destinatarios del acto por haber sobrevenido elementos que justifiquen razonablemente tomar tal decisión sin perjuicio a terceros.

*Cuarta.*- La figura de la revocatoria en la ley 27444 tiene las siguientes consecuencias:

- Solo genera efectos a futuro.
- Se puede recurrir a ella porque responde a la aparición de elementos de juicio sobrevivientes al nacimiento del acto que justifican la revocación de este en función del interés general que la administración debe propiciar.
- Su finalidad es atender al interés de la sociedad por encima de los rigores que pueda imponer la inmutabilidad de lo decidido o una concepción paralizante de la seguridad jurídica.
- No debe generar perjuicios a terceros.

*Quinta.*- La correcta perspectiva de la administración implica tomar las decisiones y llevar a cabo las acciones que más favorezcan el cumplimiento de sus objetivos como estructura de gobierno (nacional, regional o municipal) en el marco de la legislación vigente.