

*El proceso de codificación del procedimiento administrativo y la influencia de la legislación española en el régimen sobre la revocación y anulación de los actos administrativos**

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela
Director de la Revista*

Resumen: *Este trabajo analiza la influencia de la Ley española de Procedimientos Administrativos de 1985 en las leyes latinoamericanas de Procedimientos Administrativos dictadas a partir de 1972, en particular en cuanto a la regulación del régimen de la revocación y anulación de los actos administrativos.*

Palabras Clave: *Actos Administrativos; Procedimiento Administrativos; Acto administrativo. Revocación; Acto administrativo. Anulación.*

Abstract: *This paper analyzes the influence of the Spanish Law of Administrative Procedures of 1985 on the Latin American laws of Administrative Procedures issued since 1972, in particular regarding the regime applicable to the revocation and annulment of administrative acts*

Key words: *Administrative Acts; Administrative Procedures; Administrative act. Revocation; Administrative act. Annulment.*

SUMARIO

- I. ALGO SOBRE EL PROCESO DE CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMÉRICA
 1. *Primera Etapa: El proceso de codificación del procedimiento administrativo a partir de la Ley de Argentina (1972).*
 2. *Segunda Etapa: La codificación a partir de la Ley del Perú (2001).*
 3. *Tercera Etapa: La codificación a partir de la ley de la República Dominicana (2017).*
- II. EL PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: LOS LÍMITES A LA REVOCACIÓN Y LOS DERECHOS ADQUIRIDOS
- III. LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
- IV. EL RÉGIMEN DE LA NULIDAD ABSOLUTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
 1. *La nulidad absoluta vinculada a los vicios sustanciales.*
 2. *La nulidad absoluta como numerus clausus.*
- V. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS NULOS
- VI. ALGUNOS EFECTOS DE LAS NULIDADES

* Texto preparado para el proyecto: COCEAL 6th International Workshop, "The Spanish legislation on Administrative Procedure and its Diffusion in Latin America," Bocconi University (Milan), 2023.

En los últimos sesenta años, en América latina se produjo un importantísimo proceso de codificación del procedimiento administrativo, y con ello, del derecho administrativo formal, dando origen a amplias regulaciones procedimentales tendientes a ordenar la acción de la Administración Pública, basadas en la enunciación de los principios que deben guiarla, en permanente expansión, acompañada de previsiones tendientes a asegurar la protección de los derechos de los administrados respecto de la acción administrativa, con lo cual, sin duda, desde la promulgación de la primera ley en la materia, en cada uno de nuestros países cambió totalmente el panorama del derecho administrativo

Ese cambio, en efecto, en adición a los principios de carácter adjetivo o procedimental para guiar la acción de la Administración, la producción de sus actos administrativos y sus relaciones con los administrados, en particular se ha reflejado en importantes aspectos de orden sustantivo vinculados al principio de la legalidad, manifestados en la tendencia hacia la limitación de la arbitrariedad de la Administración y de sus funcionarios en cuanto a la emisión de los actos administrativos, y a asegurar que los derechos de los administrados declarados o creados mediante los mismos en sus relaciones con la Administración, sean respetados y no pueda la Administración disponer de los mismos *ad libitum*.

Por ello, desde el inicio, y sin duda sin duda, bajo la influencia de la doctrina y jurisprudencia, y particularmente de las regulaciones de la Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958, en todas las Leyes de procedimiento administrativo de América Latina, en las regulaciones específicas que contienen sobre los actos administrativos, se han establecido previsiones con el objeto de asegurar la estabilidad de los mismos, y así proteger los derechos adquiridos que puedan derivarse de ellos, limitando los poderes de la Administración de revocarlos.

A esa influencia de la legislación española queremos referirnos, repasando antes, las etapas del proceso de codificación del procedimiento en los diversos países.

I. ALGO SOBRE EL PROCESO DE CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMÉRICA

Este proceso de codificación del derecho administrativo, en efecto, se produjo mediante la regulación en el derecho positivo, de lo que antes eran principios del procedimiento administrativo; proceso que comenzó en los países iberoamericanos, en España, a finales de la década de los años cincuenta del siglo pasado, con la sanción de la *Ley de Procedimiento Administrativo* de 1958 (*Boletín Oficial del Estado*, No. 171 de 18 de Julio de 1958); y de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado* de 1957 (*Boletín Oficial del Estado*, No. 195 de 31 de Julio de 1957).

Con ellas se produjo, sin duda, la renovación del derecho administrativo español, sirviendo a la vez de punto de referencia para la codificación en casi todos los países de América Latina.

Dichas leyes fueron objeto de reformas posteriores, destacándose las de 1992 mediante la Ley 30/1992 de 26 de noviembre sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, la cual fue a la vez reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero; y posteriormente reformadas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Con base en estas regulaciones españolas, entre las cuales se previó por primera vez el principio de que “la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a *normas de economía, celeridad y eficacia*” (Art. 29, Ley 1958), puede decirse que el derecho administrativo latinoamericano, de haber estado influido en sus inicios sólo por los principios del derecho

administrativo francés e, incluso, por los principios del derecho administrativo italiano, a partir de la sanción de las mismas pasó a estar también influido significativamente por el derecho administrativo español y su doctrina contemporánea.

Bajo esa influencia, por tanto, se produjo el proceso de conificación del procedimiento administrativo en América Latina, que se desarrolló en las siguientes tres etapas.

1. *Primera Etapa: El proceso de codificación del procedimiento administrativo a partir de la Ley de Argentina (1972)*

Cronológicamente, después de las leyes españolas, el proceso de codificación del derecho administrativo mediante leyes de procedimiento administrativo— dejando aparte un importante *Reglamento de Normas Generales de Procedimiento Administrativo* de Perú, dictado por Decreto Supremo No. 006-67-56 de 1967,¹ — se siguió en *Argentina* donde se dictó la que fue la primera de las leyes nacionales sobre procedimientos administrativos de nuestros países, la *Ley de Procedimientos Administrativos*, N° 19.549 de 1972, reformada por la Ley N° 21.682.²

Con esta ley, en cuya elaboración participaron distinguidos profesores (Gordillo, Fiorini, Marienhoff, Casaagne, entre otros) puede decirse que efectivamente se comenzó a dar un nuevo enfoque al objeto central de nuestra disciplina, que es la Administración Pública y su actividad, la cual comenzó a estar regulada en normas de derecho positivo y no sólo como consecuencia de principios generales, tanto en lo que se refiere a los aspectos formales y sustantivos de la actividad administrativa, como a los aspectos centrales de la relación de la Administración con los administrados. Dicha Ley, en definitiva, en Argentina superó el alcance limitado del largo proceso de regulación provincial que antes se había dictado sobre normas de procedimiento administrativo, y de regulación nacional sobre los recursos administrativos, particularmente, sobre el recurso jerárquico y que se remontan a los años treinta (Decreto 20003/33 sustituido por Decreto N° 7520/44.).

En el Decreto-Ley No. 19.549/72, además de estableció los principios básicos a los que deben ajustarse los procedimientos administrativos desarrollados ante la Administración Pública Nacional, los cuales son la “*celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites*” (art. 1.b), y que deben respetarse tanto en la Administración central como descentralizada, incluyendo los entes autónomos; regulándose las normas fundamentales relativas a los requisitos esenciales del acto administrativo, su estructura, validez y eficacia; asegurándose también para los administrados la garantía constitucional al debido proceso.

¹ Véase Reglamento de Normas Generales de Procedimiento Administrativo dictado mediante Decreto Supremo N° 006-67-56 de 11 de noviembre de 1967. Este fue el primer texto comprensivo que reguló el procedimiento administrativo en América Latina con evidentes influencias de la Ley española de 1958, a cuyo texto debía ajustarse la actuación administrativa de los órganos del Poder Ejecutivo, de los establecimientos públicos y de los gobiernos locales, “siempre que no se opusieran a las leyes o sus reglamentos especiales” (art. 1). En esta forma, si bien se establecieron principios generales de la acción administrativa, ello se hizo con un texto de rango reglamentario y supletorio, lo que implicó, en la práctica, que dicho texto no hubiera tenido mayor influencia en el desarrollo del derecho administrativo peruano.

² Véase *Boletín Oficial* N° 22411 del 27 de abril de 1972. Sobre la Ley argentina nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina de 1972 en el inicio del proceso de positivización de los principios del procedimiento administrativo en América Latina,” en Héctor M. Pozo Gowland, David A. Halperin, Oscar Aguilar Valdez, Fernando Juan Lima, Armando Canosa (Coord.), *Procedimiento Administrativo*. Tomo II. *Aspectos generales del procedimiento administrativo. El procedimiento Administrativo en el derecho Comparado*, Buenos Aires 2012, pp. 959-993.

Esta Ley argentina, tiene además el rasgo general que luego se siguió en las otras leyes latinoamericanas de abarcar todo el proceso de producción de las decisiones administrativas, lo que conduce a una muy importante regulación en relación con los actos administrativos.

Adicionalmente, como todas las leyes en la materia que se dictaron posteriormente, regula el desarrollo de la actividad de la Administración para obtener la adecuada satisfacción de los intereses públicos, y además, busca que los derechos de los administrados estén debidamente garantizados; de lo que deriva otro rasgo común de las mismas en el sentido de establecer las formas de la actuación de la Administración en sus relaciones con los particulares, de manera que se desarrollen con el menor formalismo posible, evitando la realización o exigencias de trámites, formulismos o recaudos innecesarios o arbitrarios que compliquen o dificulten la acción administrativa.

En la tendencia y orientación de la Ley argentina, le siguió posteriormente el Decreto con fuerza de Ley No. 640/973, sobre Procedimientos Administrativos, dictado en *Uruguay* en 1973 y que fue sustituido en 1991 por el Decreto 500/991 contentivo de las “*Normas Generales de Actuación Administrativa y Regulación del Procedimiento en la Administración Central*,”³ En este texto de la Ley del Uruguay se destaca la enunciación extensa y comprensiva de los principios del procedimiento administrativo, al establecerse en su artículo 2, el carácter servicial de la Administración Pública, en el sentido de que

“debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al derecho y debe actuar de acuerdo a los siguientes principios generales: a) Imparcialidad; b) Legalidad objetiva; c) Impulsión de oficio; d) Verdad material; e) Economía, celeridad y eficacia; f) Informalismo en favor del administrado; g) Flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos; h) Delegación material; i) Debido procedimiento; j) Contradicción; k) Buena fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario; l) Motivación de la decisión; m) Gratuidad.”

Un lustro más tarde, en 1978 se sancionó la *Ley General de la Administración Pública de Costa Rica*,⁴ la cual no sólo reguló el procedimiento administrativo, sino materialmente todos los aspectos esenciales del derecho administrativo, lo que me llevó a calificarla al momento de estudiarla apenas fue promulgada, como una especie de “manual” de esta rama del derecho, redactado en forma de artículos.⁵ En sus normas se encuentra explicado el derecho administrativo como si se tratase del desarrollo de un programa de un curso sobre nuestra disciplina, expuesto en un muy hermoso y rico texto, en cuya redacción contribuyó mi recordado amigo el profesor de derecho administrativo Eduardo Ortíz Ortíz, quien dejó en ella una huella importante. Es un ejemplo claro de la codificación del derecho administrativo formal, todo, y no solo del procedimiento administrativo.

³ Alcance N° 90 *La Gaceta* N° 102 de 30 de mayo de 1978.

⁴ *Diario Oficial* de 3 de octubre de 1991.

⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica” en *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, Colegio de Abogados de Costa Rica, San José 1981, pp. 31-57; y en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLVIII, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1982, N° 1, pp. 47-58; reproducido en mi libro: *Los principios fundamentales del derecho público* (Con una Introducción General sobre los Principios del Derecho Administrativo en la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica), Editorial Investigaciones Jurídicas/Editorial Jurídica Venezolana, San José, Costa Rica 2012, 222 pp.

A la Ley costarricense la siguió cronológicamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 10 de julio de 1982, de *Venezuela*,⁶ texto que se comenzó a elaborar desde 1965, en un proyecto que me correspondió trabajar con la colaboración de dos profesores españoles que en ese momento estaban en Caracas, mis recordados amigos Sebastián Martín Retortillo Bequer y Francisco Rubio Llorente.⁷ Esta Ley Orgánica recogió la influencia de la Ley española, definiendo todos los principios fundamentales relativos a la actividad administrativa desarrollada por los órganos de la Administración Pública Nacional y aplicable supletoriamente a las administraciones estatales y municipales; y en particular, los principios relativos a los actos administrativos (elaboración, formas y formalidades, efectos, revisión), que la jurisprudencia había venido establecido, habiendo contribuido ampliamente, desde su entrada en vigencia, a afianzar el principio de la legalidad administrativa.⁸

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de los principios enunciados en las leyes anteriores ya mencionadas de *celeridad, economía, sencillez y eficacia*, agregó el principio de *imparcialidad* (art. 30); todo lo cual ha sido completado con la regulación en la propia Constitución de 1999, del carácter servicial de la Administración Pública, al indicarse que “está al servicio de los ciudadanos,” agregándose, además, que:

“se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” (art. 144).

Unos años después de la Ley venezolana, en 1984, se produjo la reforma del Código Contencioso Administrativo de *Colombia*, al cual se le incorporó un nuevo “Libro” Primero sobre “Procedimientos Administrativos.” En el Código, además de todos los principios antes enunciados en las leyes precedentes, se agregaron otros como los de *publicidad, contradicción y conformidad* con el propio Código (art. 3); es decir, el principio de legalidad objetiva.

Con este Código se dio un paso importante de avance en la codificación del derecho administrativo, al haberse regulado en un solo texto, que sigue siendo único en el Continente, todos los aspectos tanto del procedimiento administrativo como del proceso judicial contencioso administrativo. Debe recordarse que Colombia fue el único país de América Latina que adoptó en parte el modelo francés de dos órdenes de tribunales: una jurisdicción judicial que tiene en su cúspide a la Corte Suprema de Justicia, y una jurisdicción contencioso-administrativa que tiene en su cúspide al Consejo de Estado. Dada esta peculiar situación, desde 1941 se había dictado un Código Contencioso-Administrativo (Ley 167/1941), en el

⁶ *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario de 1 de julio de 1981. V. sobre la Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982.

⁷ Véase *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972, Vol. 2, p. 392.

⁸ Sobre la ley venezolana, V., Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos” en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1981, pp. 115-117; “Comentarios sobre el alcance y ámbito de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en Venezuela” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIX, N° 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1983, pp. 247-258; “Comentarios sobre el alcance y ámbito de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en Venezuela,” en *Revista de Control Fiscal*, N° 104, Contraloría General de la República, Caracas 1982, pp. 113-133; “Introducción al régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador-editor), Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Colección Textos Legislativos, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, pp. 7-51; y *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del procedimiento administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, 6ª edición ampliada, Caracas 2002.

cual se reguló exclusivamente el procedimiento judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Con base en la labor de la jurisprudencia, en 1980 se propuso la reforma y adaptación del Código, lo cual condujo a la sanción del Decreto No. 01 de 1984, mediante el cual se le agregó al Código el nuevo “Libro” relativo al “procedimiento administrativo,” diferenciado del “procedimiento ante la jurisdicción en lo contencioso-administrativo.”⁹ Esta importante legislación nacional reguladora del procedimiento administrativo y del proceso contencioso administrativo, luego de la reforma constitucional de 1991, fue reformada en 2011, mediante la Ley 1437 contentiva del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,¹⁰ reformado mediante ley 2080 de 25 de enero de 2021.

Tres años después de la reforma colombiana, en 1987 se dictó la *Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras* (Decreto N° 152-87, de 28 de septiembre de 1987); y solo fueron unos años después, que en *Italia* se produjo el importante avance de codificación del derecho administrativo al sancionarse, luego de varios intentos fallidos durante las décadas anteriores, la importante *Ley No. 241/1990* que contiene nuevas normas no sólo en materia de procedimiento administrativo sino respecto del derecho de acceso a los documentos administrativos; la cual ha sido reformada posteriormente, siendo una de las últimas mediante la Ley No. 15/2005 y la Ley No. 124/2015.

Después de la Ley de Honduras y de Italia, casi diez años después, en 1994 se dictó en *México* la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*,¹¹ cuya última reforma es de 2 de mayo de 2017; a la cual le siguió la Lei No. 9.784, de 1999 de *Brasil*, que regula *el proceso administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal*,¹² en cuyo artículo 2 se precisan, en forma exhaustiva, los principios a los cuales debe someterse la Administración Pública, indicándose que “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

Al año siguiente se dictó en *Panamá* la *Ley No. 38 de 2000*¹³ mediante la cual se aprobó el *Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración*, en el cual se regularon las normas relativas al Procedimiento Administrativo General. En la Ley, en materia de principios, en su artículo 34 se dispuso que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se deben efectuar “con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.”

⁹ El Decreto 01 se dictó con base en la Ley 58 de 1982. Posteriormente con base en la Ley 30 de 1987, mediante Decreto 2304, de 7 de octubre de 1989, se introdujeron reformas al Código Contencioso Administrativo.

¹⁰ Véase *Diario Oficial* N° 47.956 de 18 de enero de 2011. V. algunos comentarios sobre dicha reforma en Allan R. Brewer-Carías, “Los principios del procedimiento administrativo en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1437 de 2011),” en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*. El Salvador, 2011, pp. 879-918; “Los principios generales del procedimiento administrativo en la Ley 1437 de 2011 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia” en *Visión actual de los Procedimientos Administrativos, III Congreso de Derecho Administrativo Margarita 2011*, Centro de Adiestramiento Jurídico “CAJO” y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 13-48

¹¹ Véase *Diario Oficial de la Federación* de 4 de agosto de 1994

¹² Véase *Diario Oficial* de la Uniao del 1 de fevereiro de 1999.

¹³ Véase *Gaceta Oficial* No. 24,109, de 2 de agosto de 2000

2. Segunda Etapa: La codificación a partir de la Ley del Perú (2001)

Al año siguiente, en 2001, se publicó en el Perú la Ley N° 27.444 del Procedimiento Administrativo General,¹⁴ promulgada precisamente por uno de los destacados profesores de derecho administrativo de América Latina, el recordado amigo y entonces presidente de la República Valentín Paniagua. Con dicha Ley, redactada por un importante equipo de profesores peruanos encabezados por el profesor Jorge Danós, Perú se incorporó definitivamente en la corriente contemporánea de la codificación formal del procedimiento administrativo, siendo la peruana, en su momento, el texto que le dio un nuevo impulso y enfoque a la regulación del procedimiento administrativo, habiéndose recogido en el mismo, enriquecidos, todos los principios del procedimiento administrativo que se habían venido conformando en las décadas anteriores en todos nuestros países. por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación.¹⁵

Dicha Ley fue la primera en recibir el influjo de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por Ley 4/1999 de 13 de enero de 1999) de España, pudiendo considerarse así, como un hito importante en la positivización de los principios del procedimiento administrativo, al precisar en el artículo IV del Título Preliminar que el procedimiento administrativo, sin perjuicio de la vigencia de otros principios general del derecho administrativo, se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, que se enumeran a título enunciativo y no taxativo:

“principio de legalidad; principio del debido procedimiento; principio del impulso de oficio; principio de razonabilidad; principio de imparcialidad; principio de informalismo; principio de presunción de veracidad; principio de conducta procedimental; principio de celeridad; principio de eficacia; principio de verdad material; principio de participación; principio de simplicidad; principio de uniformidad; principio de predictibilidad; principio de privilegio de controles posteriores.”

A la Ley peruana, y en su misma orientación renovadora, en 2002 la siguió en Bolivia, la Ley No. 2341 sobre el Procedimiento Administrativo, en la cual se siguió la misma línea enumerativa extensa de principios generales de la actividad administrativa, listando los siguientes, luego de indicar como “Principio fundamental” el del carácter servicial de la Administración, que “el desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad:”

“Principio de autotutela; Principio de sometimiento pleno a la ley; Principio de verdad material; Principio de buena fe, la confianza, la cooperación y la lealtad; Principio de imparcialidad; Principio de legalidad y presunción de legitimidad; Principio de jerarquía normativa; Principio de control judicial; Principio de eficacia; Principio de economía, simplicidad y celeridad; Principio de informalismo; Principio de publicidad; Principio de impulso de oficio.”

Posteriormente en Chile se sancionó en 2003 la Ley No. 19.880 sobre Procedimientos Administrativos,¹⁶ la cual enumeró en su artículo 4, como “principios del procedimiento,” los siguientes:

¹⁴ Véase Texto único ordenado de la Ley 27444, de 17 de marzo de 2017, de Procedimiento Administrativo General, publicado en el *Diario Oficial* de 20 de marzo de 2017

¹⁵ Sobre la Ley peruana véase nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La regulación del procedimiento administrativo en América Latina (con ocasión de la primera década de la Ley N° 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú 2001-2011),” en *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho*, No 67, *El procedimiento administrativo a los 10 años de entrada en vigencia de la LPAG*, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 2011, pp. 47-77.

¹⁶ *Diario Oficial* de 29 de mayo de 2003.

“principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad.”

3. *Tercera Etapa: La codificación a partir de la ley de la República Dominicana (2017)*

Diez años después, en 2013 se dictó en la *República Dominicana* la *Ley No 107-17 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y procedimiento administrativo*,¹⁷ en un texto que de nuevo significó una nueva ola en el proceso de codificación del derecho administrativo, habiéndose nutrido de la vasta experiencia en la materia desarrollada en todos nuestros países durante los últimos cincuenta años; y en cuya redacción contribuyeron los profesores Olivo Rodríguez Huerta y Eduardo Jorge Prats, entre otros, con la asistencia de los destacados profesores españoles Ricardo Rivero, Jaime Rodríguez Arana y Javier Barnes.

La Ley, en efecto, destinó su artículo 3 a establecer los “Principios de la actuación administrativa,” disponiendo que en el marco “del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo con los siguientes principios:

“Principio de juridicidad; Principio de servicio objetivo a las personas; Principio promocional; Principio de racionalidad; Principio de igualdad de trato; Principio de eficacia; Principio de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo; Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa; Principio de proporcionalidad; Principio de ejercicio normativo del poder; Principio de imparcialidad e independencia; Principio de relevancia; Principio de coherencia; Principio de buena fe; Principio de confianza legítima; Principio de asesoramiento; Principio de responsabilidad; Principio de facilitación; Principio de celeridad; Principio de protección de la intimidad; Principio de ética; Principio de debido proceso.”

Con posterioridad a la Ley de la República Dominicana, le siguió después de una larga evolución doctrinal y jurisprudencial, como no podía ser de otra forma, la sanción del “Código de relaciones entre el público y la Administración” de *Francia*, de 23 de octubre de 2015, que entró en vigor el 1° de enero de 2016, conteniendo un gran número de disposiciones sobre el procedimiento administrativo en general, y que constituye un documento de referencia inevitable en la materia.

Posteriormente, en 2017 se sancionó el *Código Orgánico Administrativo en Ecuador*,¹⁸ el cual tuvo como antecedentes la Ley N° 50 de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada de 1993, en la cual se precisó que los procesos de modernización se debían sujetar “a los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social;” y antes, el *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva* (Decreto Ejecutivo 1634 de 1994, reformado por Decreto Ejecutivo No 2428 de 2002), el cual sin embargo, sólo reguló aspectos del procedimiento administrativo.

¹⁷ Véase sobre esta Ley los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “Principios del procedimiento administrativo en la Ley N° 107-13 de la República Dominicana sobre procedimientos administrativos de 6 de agosto de 2013,” en *Revista de Derecho Público*, No. 135 (julio-septiembre 2013), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 59-72. Trabajo reproducido en mi libro: *Principios del procedimiento administrativo Estudio de derecho comparado*, (Presentación de Olivo Rodríguez Huertas, Prólogos de Eduardo García de Enterría y Frank Moderne), Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Colección Estudios de Derecho Administrativo, Volumen II, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Santo Domingo, 2016. 332 pp.

¹⁸ Véase *Registro Oficial* de 7 de julio de 2017.

Todos esos antecedentes, condujeron a la previsión, en el nuevo Código Orgánico Administrativo, no sólo a la enunciación sino a la definición, en sus artículos 2 a 17, de los siguientes otros principios:

“Principio de calidad; Principio de jerarquía. Principio de desconcentración. Principio de descentralización. Principio de coordinación. Principio de participación. Principio de planificación. Principio de transparencia. Principio de evaluación. Principio de juridicidad. Principio de responsabilidad. Principio de proporcionalidad. Principio de buena fe.”

El mismo Código Orgánico Administrativo de Ecuador, agregó otros “principios de la actividad administrativa en relación con las personas,” que enumeró en sus artículos 18 a 24:

“Principio de interdicción de la arbitrariedad. Principio de imparcialidad e independencia. Principio de control. Principio de ética y probidad. Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Principio de racionalidad. Principio de protección de la intimidad.”

En 2017 también se sancionó en *El Salvador*, siguiendo la nueva orientación adoptada desde la Ley de la República Dominicana, la *Ley de Procedimientos Administrativos* (Decreto 856),¹⁹ en cuyo artículo 3 se dispuso que la Administración Pública debe servir con objetividad a los intereses generales, y sus actuaciones están sujetas a los siguientes principios:

“Legalidad; Proporcionalidad; Antiformalismo; Eficacia; Celeridad e impulso de oficio; Economía; Coherencia; Verdad material; Buena fe.”

Por último, debe mencionarse que en septiembre de 2021, viene de ser sancionada la última de las Leyes de Procedimiento Administrativo de América Latina, que es la importante *Ley No. 6715 de Procedimientos Administrativos del Paraguay*, en la cual se han recogido, perfeccionados, todos los principios del procedimiento administrativo que habían venido conformándose en las leyes latinoamericanas en las últimas décadas.²⁰

Como se dijo, en todas esas leyes, desde la española de 1958, además de las normas procesales o adjetivas establecidas en todas las leyes sancionadas, se incorporaron específicas previsiones para asegurar los derechos de los administrados declarados o creados por los actos administrativos de la Administración, limitando la arbitrariedad de la misma en materia de revocación y anulación de los mismos, asegurando que los mismo sean respetados y que no pueda la Administración disponer de los mismos *ad libitum*, que es a lo que en particular queremos referirnos en estas notas.

Esto se ha manifestado, en dos grandes temas regulatorios:

Primero, en el establecimiento del principio de la irrevocabilidad o de la no revisión de los actos administrativos, una vez que éstos han adquirido firmeza y han creado o declarado derechos a favor de particulares; lo que implica, por supuesto, el establecimiento de la posibilidad de ejercicio de la potestad de la Administración Pública de revocar libremente sus propios actos, solo cuando los mismos no declaren o creen derechos de los Administrados;

¹⁹ Véase sobre esta Ley los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre algunos principios generales del régimen de la Ley de procedimientos administrativos de El Salvador,” *Revista de Derecho Público*, N° 155-156, julio-diciembre 2018, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 249-296; y en: “Comentarios sobre la Ley de Procedimientos Administrativos de 15 de diciembre de 2017 de El Salvador, en perspectiva histórica y comparada,” en el libro *Comentarios a la Ley de procedimientos Administrativos. Homenaje al Profesor José Meilán Gil*, (Jaime Rodríguez Arana-Muñoz u Henry Alexander Mejía, Directores), *Cuadernos legislación Comentada y Relacionada* No. 2, Editorial Cuscatleca, El Salvador 2019, pp. 63-80.

²⁰ El texto completo de las leyes latinoamericanas de derecho administrativo con un estudio de derecho comparado puede consultarse en el libro: Allan R. Brewer-carías, *Código de leyes de procedimiento Administrativo en Iberoamérica*, Editorial Jurídica venezolana, Tercera edición, 2022.

Y Segundo, en la posibilidad de siempre tiene la Administración de revocar sus actos administrativos, aún si supuestamente han creado o declarado derechos a favor de particulares, cuando los mismos están viciados de nulidad absoluta

II. EL PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: LOS LÍMITES A LA REVOCACIÓN Y LOS DERECHOS ADQUIRIDOS

Entre los principios más importantes de la codificación del derecho administrativo en relación con los actos administrativos, está en efecto, el de que los derechos o situaciones jurídicas subjetivas adquiridos o declarados por actos administrativos individuales, no pueden ser eliminados posteriormente por otros actos administrativos.

Es el principio general de la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas de actos individuales, o de la irrevocabilidad de los actos administrativos de efectos particulares creadores de derechos a favor de los administrados; principio que ha tenido consagración legal expresa en todas las leyes de procedimiento administrativo de América Latina, siguiendo precisamente la orientación de la previsión de la Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958, cuando dispuso el principio de que:

“Artículo 110.1. La Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la Ley.....”

Es decir, como el acto administrativo firme, cuando crea derechos a favor de administrados, crea cosa juzgada administrativa, ello lo hace irrevocable por la Administración, al punto de que una de las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos, por ejemplo, en la Ley venezolana de procedimientos administrativos, es “cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares” (art. 19,2).

La fórmula de la Ley argentina puede considerarse que resume, en general, la posición del derecho administrativo latinoamericano, al prescribir 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” (art. 18).

Una variante de esta formulación está en la Ley del Perú, la cual prescribe 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” (art. 203,1).

Así se establece igualmente en la Ley de Chile, al enumerar algunos supuestos en los cuales la revocación no es procedente, indicando el caso de “actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente.”

La misma regulación está en la Ley venezolana, que establece:

“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” (art. 82).²¹

²¹ Sobre el tema antes de sancionarse la ley venezolana véase: Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, No. 4 (octubre - diciembre 1980), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, pp. 27-30.

En igual sentido, se regula en los artículos 173 y 174 de la Ley General de Costa Rica; y en los artículos 17 y 18 de la Ley de Argentina. O como lo expresa la última de las leyes latinoamericanas que es la Ley de Paraguay de 2021, aun cuando limitando la revocación a los actos anulables:

“Artículo 22. Revisión de oficio de actos anulables que no generen derechos subjetivos o no afecten intereses legítimos. Los actos anulables que no generen derechos subjetivos o no afecten intereses legítimos podrán ser revocados y subsanados de oficio en sede administrativa en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico.”

Por otra parte, este principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares se considera que tiene completa aplicación a partir del momento en el cual el acto administrativo quede firme, es decir, a partir del momento en que su legalidad no pueda ser cuestionada directamente ante el juez administrativo.

El procedimiento administrativo, como es sabido, se desarrolla en dos fases: en *primer lugar*, el procedimiento constitutivo de los actos administrativos, tendiente a la formación y emisión de los mismos; y, en *segundo lugar*, el procedimiento de revisión de los actos administrativos mediante el ejercicio de los recursos administrativos (reconsideración o revocación, jerárquico, revisión) que se desarrolla una vez que estos se dictan, y que tiene por objeto ratificarlos, corregirlos, reformarlos o modificarlos, revocarlos o anularlos.

En consecuencia, el acto creador de derechos a favor de los administrados, en principio, podría ser revocado por razones de legalidad dentro del lapso de caducidad previsto para la interposición del recurso de anulación; o como lo señala la Ley de Honduras, “cuando infrinja manifiestamente la ley, siempre que no aparezca firme y con sentido” (art. 121).

Además, el principio de la irrevocabilidad rige en tanto en cuanto el particular que deriva derechos del acto administrativo no consienta su revocación, tal como lo regula el Código de Colombia (art. 73).

Por último, y en cuanto a los principios relativos a la irrevocabilidad de los actos administrativos regulares y firmes creadores de derecho a favor de los administrados, debe señalarse que las legislaciones latinoamericanas admiten como excepción, los casos en los cuales la revocación esté acompañada de una indemnización.

Así lo establece expresamente la Ley argentina (art. 18), la Ley del Perú (art. 205) y la Ley General de Costa Rica (art. 155), la cual establece que, si el acto revocatorio no contiene el reconocimiento y el cálculo de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, el acto revocatorio estaría viciado de nulidad absoluta (art. 155.1). En Honduras, la ley expresamente señala que la revocación de un acto administrativo sólo dará lugar a indemnización cuando la misma esté prevista expresamente en la Ley (art. 123). El principio se recogió igualmente en la recientemente promulgada Ley del Paraguay, así:

Artículo 28. Revocación con indemnización. Aun cuando el acto administrativo sea irrevocable según las reglas precedentes, la autoridad puede disponerlo para impedir o eliminar graves perjuicios al bien público, indemnizando en todo caso al particular el daño por la revocación.

En Venezuela, en cambio, frente al establecimiento del principio general de la nulidad absoluta del acto revocatorio de uno precedente creador de derecho a favor de particulares (art. 19,2), podría argumentarse que tal nulidad no se produciría, si la revocación estuviese acompañada de la indemnización correspondiente, por la eliminación del derecho, por supuesto, con suficiente motivación conforme al interés público.

Por tanto, aún cuando el acto cree derechos a favor de particulares, podría ser revocado por la Administración mediando indemnización, porque nunca se podría impedir a la Administración, en último término, hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular. Así como la Administración puede expropiar cualquier bien o derecho, ello, también podría aplicarse analógicamente en este caso.

La regulación, en Venezuela, lo que busca es proteger a los particulares contra la arbitrariedad de la Administración de revocar discrecionalmente sus actos administrativos, pero no debe interpretarse en el sentido de impedir a la Administración la posibilidad de revocación del acto creador de derechos, pues indemnizando al particular se sustituiría su derecho adquirido por el acto anterior, con un título distinto.

Por otra parte, ante el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, debe recordarse el régimen general que estableció Ley española de 1958, al precisar una vía para que la Administración pueda, por vía judicial, impugnar sus propios actos irrevocables mediante el procedimiento denominado de ‘lesividad,’ disponiendo en su artículo 110 que para “conseguir la anulación” de “sus propios actos declarativos de derechos [...] la Administración deberá previamente declararlos lesivos para el interés público e impugnarlos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa” (art. 110).

El principio ha sido desarrollado en la última de las leyes de procedimiento administrativo, del Paraguay de 2021, al disponer:

Artículo 23. Declaración judicial de nulidad. Si el acto viciado de irregularidad estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos a favor de particulares que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad demandada por la Administración que emitió el acto.

Será competente para declarar la nulidad de los actos que demande la Administración el Tribunal de Cuentas de la República.

La declaración judicial de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro. Si el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, dará lugar a la indemnización para el afectado.”

Por último, en cuanto a las excepciones al principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos, debe mencionarse las previsiones de la Ley del Perú, al establecer en el artículo 203, que excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

“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.

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.

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

En estos casos, dispone el artículo 203,3 que esta revocación sólo puede 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.

Debe indicarse adicionalmente, que en algunas leyes como la de Chile, se incluyen expresamente otros supuestos en los cuales la revocación no es procedente, indicando los si-

guintes, indicando los casos en los cuales “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 otra parte, en las legislaciones de México y Argentina, se establece el principio de que el acto considerado anulable es considerado válido y, por tanto, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad (art. 7 Ley Federal de México) hasta tanto no sea debidamente anulado en sede judicial (art. 15 Ley de Argentina).

Debe mencionarse por último la regulación que se establece en la Ley de la República Dominicana en relación con lo que se denominan los “actos desfavorables,” disponiéndose que

“Los órganos administrativos 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 a la igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.”

En igual sentido se regula en la Ley de El Salvador (art. 121).

Sin embargo, en la Ley de Brasil el derecho de la Administración de anular actos administrativos de los cuales deriven efectos favorables para sus destinatarios decae a los cinco años, salvo comprobada mala fe (art. 54).

III. LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En paralelo a los principios sobre la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, en las legislaciones sobre procedimientos administrativos se regulan diversos supuestos en los que se regula la revisión de oficio de los actos administrativos por parte de la Administración, los cuales la misma puede iniciar *motu proprio*, e igualmente a instancia los ciudadanos interesados.

Esta revisión de los actos administrativos puede ocurrir en los siguientes supuestos:

El *primer* supuesto se refiere a la posibilidad que tiene siempre la Administración de modificar los actos administrativos que sean de efectos generales, es decir, los actos normativos o reglamentarios. Estos pueden ser reformados o derogados, dadas las características de generalidad e impersonalidad de las situaciones jurídicas que regulan.

Por supuesto, estas modificaciones pueden también ser solicitadas por los interesados, en virtud “del derecho de petición en interés general” como lo califica el Código colombiano (arts. 5 a 8). En estos casos, se destaca la garantía que tienen los ciudadanos de ser oídos antes de la modificación mediante el sistema de audiencias y consultas públicas que regulan algunas leyes.

El *segundo supuesto*, siguiendo también la orientación de la ley española de 1958 (art. 111), se refiere a la posibilidad para la Administración, en cualquier momento, de corregir o rectificar los errores materiales, de hecho, de cálculo, o aritméticos en que se hubiere incurrido en la configuración de los actos administrativos (por ejemplo, art. 157, Ley General de Costa Rica; art. 201, Ley del Perú; art. 73, Código de Colombia; art. 84, Ley de Venezuela). Los interesados, por supuesto, también pueden solicitar esta revisión de los actos administrativos.

A tal efecto, algunas leyes como la de Chile, prevén expresamente la posibilidad para la Administración que hubiere dictado una decisión que ponga término a un procedimiento, de poder “de oficio o a petición del interesado, aclarar los puntos dudosos u oscuros y rectificar los errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hechos que aparecieren de manifiesto en el acto administrativo” (art. 62). En igual sentido se regula en el Código de Ecuador (art. 133).

Y el *tercer supuesto* se refiere a los casos en los cuales la Administración puede “de oficio o a instancia de parte,” reconocer o declarar la nulidad absoluta de los actos administrativos conforme a previsiones expresas establecidas en las leyes de procedimiento administrativo, como se ha regulado, siguiendo la orientación de la Ley española de 1958, por ejemplo, en las de Venezuela (art. 83) de Argentina (art. 17), de Costa Rica (art. 174) y de Honduras (art. 119).

Es de destacar, además, que el hecho de que las leyes mencionadas permitan expresamente iniciar a instancia de parte este procedimiento de revisión de los actos administrativos en los casos de vicios de nulidad absoluta, pone de manifiesto la existencia efectiva de un “recurso administrativo” específico, cuyo objetivo es el pedir la declaración de nulidad absoluta de un acto administrativo conforme a los casos taxativamente enumerados en las leyes, pero con la especialísima característica de que la petición puede formularse en cualquier momento, sin que exista lapso de caducidad o prescripción alguno, excepto en la legislación de Brasil (5 años) y del Perú (1 año). Esto conlleva consecuencias importantes, en cuanto a la posterior recurribilidad de los actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, en vía judicial.

En efecto, si en cualquier momento se puede requerir de la Administración que de y declare la nulidad absoluta de los actos administrativos, aun cuando estos estén firmes, ello significa que la instancia del interesado abre siempre la posibilidad de emisión de un nuevo acto administrativo que declare o no la nulidad absoluta, contra el cual puede, en definitiva, ejercerse los recursos jurisdiccionales contencioso-administrativos que procedan. Por ello, en consecuencia, ante actos administrativos viciados de nulidad absoluta, siempre será posible obtener una revisión judicial de los mismos.

De esta potestad de revisión de oficio, resulta el principio de que la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares antes analizado, en realidad, sólo se aplica a los actos administrativos válidos y regulares, capaces de dicha creación o declaración (art. 27, Ley Paraguay), por lo que, si el acto está viciado de nulidad absoluta, no puede crear dichos derechos y es esencialmente revocable (art. 83 Ley venezolana). Como también lo resume la Ley del Paraguay de 2021:

Artículo 21. Revisión de oficio de los actos nulos. Los actos que incurren en las causales de nulidad establecidas en el Artículo 20 carecen de estabilidad y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad. Podrán ser revocados o sustituidos por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa.

Por último, debe mencionarse que aún en los casos en los que se admite la revisión de oficio de los actos administrativos, si el ejercicio de tal potestad produce efectos inequitativos o lesiona derechos de interesados, la misma no debe ejercerse. Como lo señala la Ley de Honduras:

“Artículo 125: Las potestades de anulación, revocación y modificación de oficio no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones; por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes.”

IV. EL RÉGIMEN DE LA NULIDAD ABSOLUTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Ahora bien, a los efectos de regular la posibilidad de la Administración Pública de poder revisar siempre sus actos administrativos, por razones de que están viciados de nulidad absoluta, las Leyes de procedimiento administrativo han regulado los supuestos en los cuales ese vicio se produce, por supuesto, después de regular los requisitos de validez de los actos; es decir, los requisitos de fondo (la competencia, manifestación de voluntad, base legal, causa,

objeto, finalidad) y de los requisitos de forma (formalidades, forma, motivación) de los mismos. De la regulación de dichos requisitos, deriva que las propias leyes hayan establecido el régimen de las nulidades, es decir, se hayan regulado las consecuencias de sus violaciones. En esta forma, todo lo que se refiere a la teoría de las nulidades en el derecho administrativo, es decir, a la teoría de las consecuencias de la ilegalidad, por violación de los requisitos de legalidad o de fondo, está regulado expresamente en las legislaciones.

En efecto, como lo señala la Ley General de Costa Rica:

“La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico, constituirá un vicio de éste” (art. 158.1).

El tema lo regula con precisión la reciente Ley de Paraguay de 2021, así:

“*Artículo 19. Nulidad.* El acto administrativo será nulo según sea la gravedad del vicio de irregularidad. La calificación del vicio se determina por la gravedad e importancia que reviste la antijuridicidad en el caso concreto y la afectación de los derechos de las personas.

En caso de duda acerca de la importancia y calificación del vicio que afecta al acto administrativo, debe estarse a la consecuencia más favorable al mismo.

La nulidad parcial de un acto administrativo no afecta a aquellas partes del mismo acto que resulten independientes. La nulidad de un acto administrativo no implicará la nulidad de aquellos actos sucesivos independientes al acto declarado nulo.”

Es decir, no todo vicio afecta la validez de los actos administrativos o, en otros términos, no todas las falta o defectos en los elementos o requisitos de los actos administrativos, producen la nulidad de los mismos. La invalidez y, consecuentemente, la posibilidad de anular los actos administrativos sólo se produce cuando el acto administrativo tenga una “inconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico” (art. 158 Ley General de Costa Rica). En otros términos, las infracciones insustanciales no invalidan los actos administrativos ni conducen a que se declare su nulidad, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario (art. 158.5 Ley General de Costa Rica). En este sentido, el art. 16 de la Ley de Argentina establece que:

“La invalidez de una cláusula accidental o accesorio de un acto administrativo no importará la nulidad de éste, siempre que fuere separable y no afectare la esencia del acto emitido.”

Lo importante de lo anterior, como la consecuencia más importante del proceso de codificación del derecho administrativo y de la regulación legislativa de los elementos del acto administrativo en América Latina, es la previsión expresa del régimen de las nulidades de los mismos, y, particularmente, el establecimiento, por ley, de los casos de nulidad absoluta y sus consecuencias.

Como se ha dicho, la invalidez del acto administrativo no tiene siempre la misma gravedad de origen ni los mismos efectos, ya que puede manifestarse como resultado de un vicio de nulidad absoluta o de nulidad relativa, según la gravedad de la violación cometida. El problema de la teoría de las nulidades de los actos administrativos radica, entonces, precisamente en determinar cuándo el vicio del acto administrativo acarrea la nulidad absoluta del mismo, y cuándo ello no ocurre, resultando sólo un vicio de nulidad relativa o anulabilidad, pues los efectos de uno u otro vicio en el mundo del derecho son totalmente distintos.

En este sentido se pueden distinguir dos grandes sistemas en la legislación positiva para la determinación de los vicios derivados del incumplimiento de los requisitos de fondo y de forma de los actos administrativos, y las consecuencias que se derivan de cada uno de ellos.

1. *La nulidad absoluta vinculada a los vicios sustanciales*

Un primer sistema prescribe, en general, que la violación de los requisitos de fondo (o los requisitos constitutivos de los actos), cuando, por ejemplo, faltan totalmente, produce la nulidad absoluta.

La Ley General de Costa Rica, al respecto, establece que “habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente” (art. 166).

El otro supuesto que también está establecido en la Ley General de Costa Rica tiene que ver con la definición de los elementos sustanciales. Esto conduce a la discusión de qué es y qué no es un elemento sustancial, para poder definir la frontera entre nulidad absoluta y nulidad relativa respecto de lo cual, la Ley General de Costa Rica señala que:

“Habrá nulidad relativa del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta” (art. 167).

Conforme a estas normas, entre los vicios de nulidad absoluta estarían, por ejemplo, la incompetencia manifiesta y la ausencia de objeto o de base legal o de la propia manifestación de voluntad.

En todo caso, este primer supuesto identificatorio de la nulidad absoluta, basado en la ausencia de los elementos del acto o en solo su imperfección deja, en la práctica, muy imprecisa la frontera entre los dos tipos de vicios de los actos administrativos, con lo que su determinación sería casuística.

En el caso de la Ley Federal de México, puede decirse que sigue la misma orientación de la Ley General de Costa Rica, declarando materialmente la nulidad de los actos cuando haya “omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos” para su validez (art. 5), los cuales también se enumeran en general detalladamente enumerados en las Leyes.

Por lo tanto, en la aplicación de la ley también se abre allí la discusión del tema sobre la frontera entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa, el cual, en definitiva, es el tema central del régimen de las nulidades en derecho comparado.

2. *La nulidad absoluta como numerus clausus*

El segundo sistema para determinar la nulidad absoluta se inspira en la Ley española de 1958, y se caracteriza por la enumeración expresa, en la Ley, de los casos precisos que originan dicha nulidad absoluta, es decir, de los casos en los cuales los vicios la producen. De ello resulta que no todo incumplimiento o violación de los requisitos de fondo origina nulidad absoluta, sino sólo algunos que están expresamente determinados, como *numerus clausus* en la ley.

En tal sentido, fue que el artículo 47 de la Ley española de 1958 dispuso:

Artículo 47.1. Los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente.
- b) Aquellos cuyo contenido sea imposible o sean constitutivos de cielo.
- c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados...

Conforme a esta norma, se trataba de vicios graves en la competencia, del vicio en el objeto del acto y de vicios en las formalidades sustanciales. La Ley española de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, además, agregaba a estos vicios de nulidad absoluta, los casos de violación de la reserva legal y de respeto a la jerarquía de los actos (arts. 23 a 28 y art. 47.2).

Este sistema, en todo caso, fue el que más influyó en las regulaciones de las leyes latinoamericanas.

Por ejemplo, el artículo 34 de la Ley de Honduras establece que, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, el acto administrativo es nulo, en los siguientes casos:

- a) Los dictados por órgano absolutamente incompetente;
- b) Aquéllos cuyo objeto sea imposible o configure un delito;
- c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido;
- d) Los que se emitan infringiendo las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados;
- e) Los de carácter general que infrinjan los límites señalados a la potestad reglamentaria.”

En Venezuela, también se sigue el sistema del *numerus clausus* en los vicios de nulidad, al disponer el artículo 19 de la Ley Orgánica que “los actos de la Administración son absolutamente nulos” en los siguientes casos:

- “1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
- 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley.
- 3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, y;
- 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.”²²

En igual sentido está establecido en la Ley de Panamá (art. 52), en la Ley de Bolivia donde se habla de “nulidad de pleno derecho” (art. 35) siguiendo la terminología española, al igual que lo hace la Ley de República Dominicana, la cual incorpora en la enumeración, los actos dictados “carentes de motivación cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales” (art. 14); y el Código de Ecuador, que agrega entre otros, al acto que “resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código” (art. 105.6).

En la misma línea se destaca la Ley del Perú, cuyo artículo 10 al regular las causales de nulidad, establece que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

- “1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14°.
- 3. Los actos expesos o lo que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición

²² Sobre el tema de las nulidades antes de la sanción de la Ley, véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, No. 1 (enero-marzo 1980), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, pp. 45-50.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”

Más recientemente, el listado de vicios de nulidad absoluta o de pleno derecho se ha completado en la Ley de El Salvador, en cuyo artículo 36 se indica que incurren en los mismos, cuando:

- “a) Sean dictados por autoridad manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- b) Se dicten prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido; se utilice uno distinto al fijado por la ley, o se adopten en ausencia de fases esenciales del procedimiento previsto o de aquellas que garantizan el derecho a la defensa de los interesados.
- c) Se adopten prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- d) Tengan un contenido imposible, ya sea porque exista una imposibilidad material de cumplimiento o porque la ejecución del acto exija de los particulares actuaciones que resulten irreconciliables entre sí.
- e) Sean constitutivos de infracciones penales o se dicten como consecuencia de estas.
- f) Sean contrarios al ordenamiento jurídico por que se adquieren derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Sean dictados con el propósito de eludir el cumplimiento de una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativo.
- h) Así lo determine expresamente una ley especial.”

Sin embargo, es de destacar que de estas enumeraciones quedarían fuera otras violaciones que también podrían constituir vicios de nulidad absoluta, como el error manifiesto en el acto. Un caso sería, por ejemplo, cuando se le hubiese otorgado un indulto a una persona que no debía ser indultada, de haberse sabido quien era. En ese caso habría un error de hecho, por lo que el acto sería nulo de nulidad absoluta.

En el caso argentino, la Ley es aún mucho más amplia en la precisión de los casos de vicios de nulidad absoluta, al señalar su artículo 14 que el acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos:

- “a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta;
- b) Cuando fuere emitido mediante incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.”

Se destaca en la enumeración de esta Ley, el vicio de nulidad absoluta por la *falta de causa, por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado*. Ésta, como se dijo, por ejemplo, no está en la enumeración de vicios de la Ley venezolana, pero evidentemente que constituye un vicio de nulidad absoluta, porque si la causa del acto es falsa o no existe, es decir, es falso el hecho o el derecho invocado, por supuesto que el acto debe estar viciado de nulidad absoluta.

Por ello, en la Ley de Panamá, entre los vicios que originan la “nulidad de oficio de una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros,” está el que se origina “cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla” (art. 62.2).

Todas las posibles carencias sobre casos de nulidad absoluta regulados en el derecho positivo, puede decirse que en general se encuentran ahora subsanadas, por ejemplo, en la más reciente Ley del Paraguay de 2021, en cuyo artículo 20 se dispone más ampliamente, que es nulo el acto administrativo en los siguientes casos:

- “a) Sanción expresa de nulidad para el caso, estatuida en la Ley.
- b) Acto administrativo dictado contra expresa prohibición de la Ley.
- c) Inexistencia del presupuesto de hecho, falta de causa o falsa causa. d) Actos que vulneren materias reservadas a la Ley.
- e) Incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio.
- f) Inobservancia total y absoluta del procedimiento exigido en la Ley, especialmente las relativas a la defensa del particular afectado.
- g) Inobservancia total y absoluta de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- h) Error manifiesto de hecho o de derecho, dolo o violencia, en cuanto hubiese determinado el pronunciamiento o desviado el acto de su correcta finalidad.
- i) Cuando el acto constituya un hecho punible o fuera consecuencia de éste.”

V. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS NULOS

La consecuencia del régimen de las nulidades absolutas de los actos administrativos es que la misma puede ser declarada por la Administración, en cualquier momento, es decir, los actos viciados de nulidad absoluta pueden siempre ser revocados de oficio por la Administración.

Como lo precisó la Ley española de Procedimientos Administrativos de 1958:

“Artículo 109. La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47.”

Previsión similar, por ejemplo (por supuesto sin la referencia al Consejo de Estado), está en la Ley de Chile (art. 53), en el Código de Ecuador (art. 108) y en la Ley de El Salvador (art. 118), en la cual, además, se regula un procedimiento detallado para la revisión de oficio (art. 119). En la Ley venezolana, sobre esto, se dispone:

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

En este supuesto podría hablarse de la existencia de un recurso administrativo sin plazo alguno de caducidad, para solicitar de la Administración el reconocimiento de la nulidad absoluta de sus actos (art. 81, Ley de Venezuela).

Como se ha dicho, el acto nulo de nulidad absoluta puede ser revocado por la Administración en cualquier momento, principio que también recogen la Ley argentina (art. 17); la Ley General de Costa Rica (art. 183,1); y la Ley del Perú (art. 202,1).

La Ley de Brasil establece un término de 5 años para que la Administración pueda ejercer esta potestad (art. 54); término que la Ley del Perú fija en 2 años (art. 202,4).

En el caso de Colombia, el Código dedica un título completo a la revocación de los actos administrativos, con diversas causales indicadas en el artículo 69, así:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley;
- 2) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él;
- 3) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

De esta norma surgen aspectos que deben precisarse. La “oposición manifiesta” a la Constitución debe consistir, por supuesto, en una oposición burda, grosera; pero la “oposición” a la ley abre un gran campo para que pueda haber infinidad de causas, lo que impediría que pudiera construirse totalmente el régimen de la nulidad absoluta. El segundo supuesto muestra una cláusula que podría originar gran discrecionalidad, por la presencia de conceptos jurídicos indeterminados como el “interés público”; y la tercera y última causal también plantea un espectro muy amplio de posibilidades.

Otra norma que trae el Código Colombiano (art. 71) con respecto al tema de la revocación, establece que:

“La revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se hayan acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado acto admisorio de la demanda.”

En contraste con esta norma, como dijimos anteriormente, según la legislación de Venezuela, la potestad revocatoria que tiene la Administración respecto de los actos nulos de nulidad absoluta, no se pierde por el hecho de que se haya intentado un recurso y este esté en proceso de decisión. Si el acto es nulo de nulidad absoluta y no ha creado derechos en favor de los administrados, la Administración puede corregir su error y no es necesario que se sujete a un proceso para eventualmente llegar al mismo resultado, que es la extinción del acto.

En la Ley del Perú también se establece por otra parte que:

“202.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe al año, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.

202.4. En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los dos (2) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.”

VI. ALGUNOS EFECTOS DE LAS NULIDADES

La declaratoria de nulidad de los actos administrativos origina una serie de situaciones y consecuencias jurídicas, las cuales resume la Ley de México al indicar en su artículo 5°, lo siguiente:

“El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado”.

Ahora bien, en esta materia y en términos generales, de las diversas leyes del procedimiento administrativo, resulta lo siguiente:

En *primer lugar*, el acto administrativo viciado de nulidad absoluta no puede presumirse legítimo, por lo que la Administración no puede ordenar su ejecución. Es más, una vez declarado nulo, los funcionarios deben oponerse a su ejecución (art. 12.2, Ley del Perú). En cambio, si el vicio es de nulidad relativa rige el principio de la presunción de legitimidad del acto administrativo mientras lo contrario no sea declarado en vía judicial (art. 7 Ley mexicana). También como lo indica la Ley peruana, los administrados no están obligados al cumplimiento de un acto administrativo declarado nulo (art. 12.2).

Además, la ejecución de los actos administrativos viciados de nulidad absoluta compromete la responsabilidad de los funcionarios ejecutores (arts. 169, 170 y 176, Ley General de Costa Rica; art. 12,3, Ley del Perú). En Venezuela, por ello, si se alega un vicio de nulidad absoluta al ejercerse un recurso administrativo, la Administración puede suspender la ejecución del acto (art. 87, Ley de Venezuela).

En *segundo lugar*, la nulidad absoluta es un vicio que afecta la totalidad del acto y no puede ser convalidado, por lo que el principio de la *conservatio actis* no rige para los casos de nulidad absoluta. La Ley de Honduras, sin embargo, indica, como principio, que la invalidez de una parte del acto no se comunicará a los demás, excepto en el caso de que estas dependan de aquéllas o resulte que, sin la parte viciada, el acto no habría sido dictado (art. 38). En igual sentido se regula en la Ley del Perú, así:

“13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.”

En cambio, en general, la nulidad relativa puede afectar parcialmente un acto administrativo y en todo caso, puede ser convalidada (arts. 172 y 187, Ley General de Costa Rica; arts. 21 y 81, Ley de Venezuela).

El tema se regula expresamente en la Ley de Bolivia, en cuyo artículo 38, sobre “efectos de la nulidad o anulabilidad,” se dispone que:

I. La nulidad o anulabilidad de un acto administrativo, no implicará la nulidad o anulabilidad de los sucesivos en el procedimiento, siempre que sean independientes del primero.

II. La nulidad o anulabilidad de una parte del acto administrativo no implicará la de las demás partes del mismo acto que sean independientes de aquélla.”

En *tercer lugar*, la anulación de un acto administrativo viciado de nulidad absoluta, en principio, produce efectos *ex tunc*, es decir, tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha del acto; el cual se entiende como nunca dictado (art. 171, Ley General de Costa Rica; art. 12,1, Ley del Perú; Código de Ecuador, art. 107). En cambio, en principio, la anulación de un acto administrativo nulo relativamente produce efectos *ex nunc*, es decir, sólo para el futuro, excepto cuando el efecto retroactivo sea necesario para evitar daños al destinatario del acto administrativo, a terceros o al interés público (art. 178, Ley General de Costa Rica).

Por otra parte, dada la naturaleza del vicio de nulidad absoluta, como lo establece el Código de Ecuador, “las personas no están obligadas al cumplimiento de un acto administrativo declarado nulo,” y “Los servidores públicos deben oponerse a la ejecución del acto nulo, motivando su negativa” (art. 108).

En *cuarto lugar*, en ciertos supuestos, la nulidad absoluta de los actos administrativos permite que se pueda solicitar su nulidad en vía jurisdiccional, en cualquier tiempo, como por ejemplo en los casos de violación de derechos y garantías constitucionales (art. 5º, Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, Venezuela), en cuyo caso no habría lapso de caducidad para intentar el recurso contencioso administrativo de anulación.

En cambio, el recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, cuando se fundamente en vicios de nulidad relativa, debe intentarse en un lapso de tiempo determinado (por ejemplo, 6 meses, art. 32, Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Venezuela), sin perjuicio de que con posterioridad pueda oponerse siempre la ilegalidad como excepción.

En *quinto lugar*, tratándose de vicios de nulidad absoluta, los mismos pueden ser apreciados de oficio por el juez contencioso-administrativo en el curso de un proceso. En cambio, en los casos de vicios de nulidad relativa, tienen que ser alegados por el recurrente para que puedan ser apreciados por el juez contencioso-administrativo.

En *sexto lugar*, algunas de leyes regulan expresamente los supuestos de convalidación, saneamiento y conversión de los actos administrativos cuando adolezcan de algunos de los vicios de nulidad relativa. En tal sentido, por ejemplo, lo regula la Ley argentina calificándose el procedimiento como “ratificación” (art. 19,1). Pero la convalidación se excluye en los casos de vicios de nulidad absoluta como expresamente se indica, por ejemplo, en la Ley de El Salvador (art. 36) y en el Código de Ecuador (art. 105)

En *séptimo lugar*, otra consecuencia de la nulidad es la responsabilidad del funcionario: si el acto es nulo de nulidad absoluta no puede considerarse ni ejecutivo ni ejecutorio ni se presume legítimo, por lo que su ejecución por el funcionario origina responsabilidad. Esta responsabilidad incluso está consagrada a nivel constitucional en aquellos casos de actos violatorios de derechos constitucionales (art. 25 Constitución de Venezuela). Por supuesto, esa nulidad absoluta tiene que constatarse, en estos casos, al revocarse el acto en vía administrativa o al anularse en vía judicial.