

PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA FIRMEZA Y LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO VENEZOLANO*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

I. LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA

Todos los actos administrativos,¹ sean reglados o discrecionales, producen efectos y son vinculantes para la Administración y los administrados² a partir de su notificación a sus destinatarios, si se trata de actos de efectos particulares; o desde su publicación en la *Gaceta Oficial*, si se trata de actos de efectos generales, es decir, de carácter normativo, que afectan un grupo indeterminado de personas.³

Los actos administrativos de efectos particulares, si crean o declaran derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de determinadas personas, una vez firmes, es decir, una vez que no pueden ser legalmente impugnados,⁴ tienen los efectos de cosa juzgada (*cosa decidida*) administrativa, y la Administración no puede revocarlos. Este principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos es de tanta importancia en materia de seguridad jurídica, que de acuerdo con el artículo 19.2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,⁵ los actos administrativos se consideran nulos de nulidad absoluta y por tanto, inválidos, “cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares.”

* Texto de la Ponencia preparada para el *XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Santo Domingo, República Dominicana, septiembre 2012.

¹ Véase sobre la noción de actos administrativo, Allan R. Brewer-Carías, “El problema de la definición del acto administrativo,” en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1984, pp. 25-78

² Véase Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la importancia para el derecho administrativo, de la noción del acto administrativo y de sus efectos,” en *Los efectos y la ejecución de los actos administrativos. III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías, Caracas 1997*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas 1997, pp. 19-43.

³ Véase sobre la distinción de los actos administrativos según sus efectos, Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso administrativo contra los actos de efectos particulares” en *El Control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, pp. 169-194

⁴ Véase sobre las nociones de firmeza y definitividad de los actos administrativos, en Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso administrativa,” en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del Siglo XX, Homenaje al Profesor Enrique Sayagües Lazo*, Vol. V, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1969, pp. 743-769, y en la *Revista del Ministerio de Justicia*, No. 54, Año XIV, Caracas, enero-diciembre de 1966, pp. 83-112.

⁵ Véase en *Gaceta Oficial* No. 2818 Extra de 1 de julio de 1981. Sobre dicha Ley Orgánica véase Allan R. Brewer Carías *et al.*, *Ley Orgánica de procedimientos Administrativos y legislación complementaria*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006; y Allan R. Brewer Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del procedimiento Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002..

Estos efectos de cosa juzgada administrativa, por supuesto, sólo surgen cuando los lapsos legalmente establecidos para la impugnación de los actos en vía administrativa o en vía judicial hayan expirado, de manera que el acto administrativo ya no pueda ser impugnado por los interesados, y la administración no pueda revocarlo. Sólo después que se venzan dichos lapsos de impugnación, es por tanto que el acto se considera firme, y si declara o crea derechos a favor de sus destinatarios, entonces produce efectos de cosa juzgada administrativa y se torna irrevocable, salvo que en sí mismo esté afectado por algún vicio de nulidad absoluta.⁶

De acuerdo a lo anterior, por tanto, para que un acto administrativo que crea o declara derechos o intereses a favor de particulares sea definitivamente firme y origine efectos de cosa juzgada administrativa, por ser inimpugnable e irrevocable, deben cumplirse las siguientes condiciones:

Primero, el acto administrativo debe ser de efectos particulares, pues los actos administrativos de efectos generales son esencialmente revisables y revocables. Respecto de actos administrativos de efectos generales, como los reglamentos, el principio es que son reformables y revocables por otros actos administrativos de igual categoría, sin limitaciones, razón por la cual los reglamentos, o los actos administrativos de efectos generales, nunca pueden considerarse como definitivamente firmes.⁷ En esta materia, el único límite es el de la inderogabilidad singular de los reglamentos que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece en su artículo 13, al disponer que los actos de carácter particular no pueden “vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aún cuando fuesen dictados por una autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.”

Segundo, el acto administrativo debe crear o declarar derechos o intereses a favor de particulares. Si por el contrario, el acto administrativo no crea ni declara derechos a favor de particulares, nunca tendría el efecto de cosa juzgada y siempre podría ser revisado y revocado por la administración. Como lo establece el Artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos:

“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.”

Tercero, el acto administrativo debe ser un acto firme, es decir, que no puede ser susceptible de impugnación, ni en vía administrativa ni en vía judicial. Cuando adquiere firmeza, entonces produce efectos de cosa juzgada administrativa y es irrevocable. Por tanto, si un acto aún es impugnabile, no es posible decir que produzca efectos de cosa juzgada.

⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos,” en la *Revista de Derecho Público*, No. 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, pp. 45-50

⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los actos administrativos normativos como fuente del derecho en Venezuela, con especial referencia a los reglamentos ejecutivos,” en Jaime Rodríguez Arana Muñoz *et al.* (Editores), *El acto administrativo como fuente del derecho administrativo en Iberoamérica (Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo)*, Congrex SA, Panamá 2009, pp. 767-784

Cuarto, el acto debe ser válido y efectivo, capaz de crear o declarar derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de particulares individuales, de manera que si el mismo está afectado por vicios de nulidad absoluta no puede ser capaz de crear o declarar derechos, siendo esencialmente revocable. Es decir, sólo pueden ser firmes los actos administrativos que son legalmente válidos y que no están afectados por vicios que permitan anularlos e invalidarlos en forma absoluta. Por tanto, si un determinado acto tiene un vicio de tal magnitud (nulidad absoluta), conforme al Artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración puede en cualquier momento, ya sea a solicitud de parte o por su propia iniciativa, “reconocer” dicha nulidad absoluta y revocarlo. Esto explica por qué sólo existe cosa juzgada respecto de actos válidos y, en cualquier caso, respecto de aquellos actos que no se estén afectados por vicios de nulidad absoluta.

Como lo sostuvimos en otra ocasión:

“Una consecuencia del principio de la irretroactividad de los actos administrativos es el principio general de que los derechos o situaciones jurídicas subjetivas adquiridas o nacidas de actos administrativos individuales, no pueden ser eliminados posteriormente por otros actos administrativos. Es el principio general de 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 las leyes de procedimiento administrativo de América Latina.”⁸

El principio había sido precisado por la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 26 de julio de 1984 (*Caso Despachos Los Teques*), al disponer:

“en primer lugar, que la estabilidad de los actos administrativos se traduce siempre en una necesidad de esencia finalista para el ordenamiento jurídico, tanto para la eficacia del acto como para la seguridad jurídica de los particulares; y en segundo lugar, que puede y debe la Administración declarar la nulidad de oficio, en cualquier momento, de aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos.”⁹

⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Procedimiento Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1990, p. 122.

⁹ Véase *Revista de Derecho Público*, No. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, pp. 130-132. Véase también Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz-Alvarez, *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994, pp. 610-616; Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos (1980-1993)*, Colección Jurisprudencia No. 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1998, p. 853 ss. Todos estos principios han sido desarrollados ampliamente por la jurisprudencia, destacándose particularmente lo expuesto en la sentencia No. 154 de 14 de mayo de 1985 de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia (*Caso Freddy Rojas Pérez v. Unellez*), en *Revista de Derecho Público*, No. 23, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 143-148; y en sentencia No. 1033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (*Caso Aldo Ferro García v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>).

Los principios mencionados anteriormente, por supuesto, condicionan los poderes de revisión o de auto control de los actos administrativos por la administración, los cuales sólo pueden ejercerse respecto de actos administrativos individuales en aquellos casos establecidos por ley, conforme a las condiciones legalmente establecidas.

II. LOS PODERES DE AUTO TUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON RESPECTO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, SUS LÍMITES Y LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

En efecto, una de las consecuencias del principio de legalidad conforme al cual las acciones de la administración deben cumplirse conforme a la ley, es el reconocimiento de la potestad de revisión o de auto tutela que tiene la Administración, lo que implica no sólo el poder de la Administración pública de revisar y corregir cualquier error material que pueda haber cometido en cualquiera de sus actos administrativos conforme se dispone en el artículo 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino también -en principio- el poder de revocarlos cuando los consideren ilegales o contrarios al interés general. Tal como lo declaró la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en la decisión antes mencionada No. 1033 del 11 de mayo de 2000:

“Dentro de las manifestaciones más importantes de la autotutela de la Administración se encuentra, precisamente, la potestad revocatoria, que no es más que la posibilidad de poder revisar y corregir sus actuaciones administrativas y en consecuencia, la facultad para extinguir sus actos administrativos en vía administrativa.”¹⁰

Por lo tanto, como una garantía resultante del deber que la administración tiene de tutelar el interés general, este poder de auto-tutela implica que un acto administrativo ilegal o una decisión que vaya en contra del interés general podría en principio, ser revisada y revocada por la misma autoridad administrativa que la adoptó. Por ello hemos dicho que el resultado más importante del principio de legalidad, conforme al cual la acción administrativa debe someterse a la ley, es la potestad revisora de la Administración respecto de los errores materiales o de otra índole que pudo haber cometido.

Sin embargo, semejante poder de auto-revisión está condicionado, tanto por la intensidad o gravedad de la presunta ilegalidad, así como por el contenido del acto administrativo de que se trate, específicamente si ha creado o no derechos individuales.¹¹

Tomando en cuenta lo que se ha dicho, así como las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, este poder de auto-tutela ha sido ampliamente precisado en la jurisprudencia, destacando como una causa de su ejercicio, la intensidad o gravedad de la ilegalidad. En este sentido, la Sala Político-Administrativa del antigua Corte Suprema, en la sentencia citada de fecha 26 de Julio de 1984 (Caso *Despacho Los Teques*,

¹⁰ Véase sentencia No. 01033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro Garcia v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>, también citada en la sentencia No. 0072 de la misma Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 22 de enero de 2009, expediente No. 1995-11643, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Enero/00072-22109-2009-1995-11643.html>

¹¹ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos,” en *Revista de Derecho Público*, No. 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, pp. 27-30.

C.A.) estableció que conforme a la potestad de autotutela de la Administración Pública, los órganos competentes que la integran pueden

“revocar de oficio en cualquier momento, aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos.”¹²

La doctrina ha seguido siendo puntualizada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en diversas decisiones recientes. Así, en 2000, al referirse al tema de la auto tutela, expresó con mayor amplitud, que:

“Dentro de las manifestaciones más importantes de la autotutela de la Administración se encuentra, precisamente, la potestad revocatoria, que no es más que la posibilidad de poder revisar y corregir sus actuaciones administrativas y en consecuencia, la facultad para extinguir sus actos administrativos en vía administrativa.

Esta potestad se encuentra regulada, en primer lugar, en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el sentido de que los actos administrativos pueden ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, sea por la misma autoridad que dictó el acto o su superior jerarca, siempre y cuando no originaren derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular. En estos casos la Ley en comento prohibió, en forma absoluta, la posibilidad de que la Administración revocare los actos administrativos que hayan creado derechos a favor de particulares, salvo que exista autorización expresa de la Ley. Es por tal razón, que el ordinal 2 del artículo 19 de la citada Ley, sancionó con la nulidad absoluta a aquellos actos que resolvieren situaciones precedentemente decididos con carácter definitivo y que hayan creado derechos a favor de particulares, salvo autorización expresa de la ley.

Ahora bien, si esa autorización expresa no existe, regirá el principio general de que si se produce la revocación de un acto creador de derechos subjetivos en un particular, el acto revocatorio estaría viciado de nulidad absoluta, lo cual implicaría la posibilidad de reconocer por la Administración y de pedir por los interesados, en cualquier momento, la declaratoria de esa nulidad.”¹³

¹² La Sala, en la sentencia, además, citó como precedente una sentencia de 2 de noviembre de 1967, en la cual se había decidido que “la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes de revocar y modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o legalidad de los casos por ellos contemplados ...” Véase *Revista de Derecho Público*, No. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, pp. 130-132. En igual sentido véase la sentencia No. 154 de la misma Sala Político-Administrativa del 14 de mayo de 1985 (Caso *Freddy Martín Rojas v. Unellez*), en *Revista de Derecho Público*, No. 23, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 143-148. Véase también Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz-Alvarez, *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994, pp. 610-616 y 617-619; Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos (1980-1993)*, loc. cit., pp. 853 ss..

¹³ Véase la sentencia No. 01033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro Garcia v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>.

En otra sentencia de 4 de diciembre de 2002, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia también precisó sobre el mismo tema, lo siguiente:

“la potestad de autotutela como medio de protección del interés público y del principio de legalidad que rige la actividad administrativa, comprende tanto la posibilidad de revisar los fundamentos fácticos y jurídicos de los actos administrativos a instancia de parte, a través de los recursos administrativos, como de oficio, por iniciativa única de la propia Administración.

Esta última posibilidad, se encuentra consagrada en nuestro ordenamiento en el Capítulo I del título IV, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, “De la Revisión de Oficio”, en el cual se establecen las formas y el alcance de la facultad de la Administración de revisar sus propios actos de oficio.

Así y de acuerdo al texto legal, la potestad de revisión de oficio, comprende a su vez varias facultades específicas, reconocidas pacíficamente tanto por la doctrina como por la jurisprudencia patria, a saber, la potestad convalidatoria, la potestad de rectificación, la potestad revocatoria y la potestad de anulación, previstas en los artículos 81 al 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cada una con requisitos especiales y con alcances diferentes.

Las dos primeras tienen por objeto, la preservación de aquellos actos administrativos que se encuentren afectados por irregularidades leves que no acarreen su nulidad absoluta, y que puedan ser subsanadas permitiendo la conservación del acto administrativo y, con ella, la consecución del fin público que como acto de esta naturaleza está destinado a alcanzar.

Mientras que las dos últimas, dirigidas a la declaratoria de nulidad del acto, bien sea relativa o absoluta, sin necesidad de auxilio de los órganos jurisdiccionales, tienen por fin el resguardo del principio de legalidad que rige toda actividad administrativa.

Ahora bien, estas dos facultades, revocatoria y anulatoria, se distinguen por los supuestos de procedencia de las mismas. La revocatoria es utilizada en algunos casos por razones de mérito u oportunidad cuando el interés público lo requiere, y también en casos de actos afectados de nulidad relativa que no hayan creado derechos subjetivos o intereses personales, legítimos y directos para un particular; en tanto que la anulatoria, no distingue entre los actos creadores de derechos y aquellos que no originan derecho o intereses para los particulares, por cuanto procede únicamente en los supuestos de actos viciados de nulidad absoluta.

Siendo ello así, la Administración al revisar un acto que haya generado derechos o intereses para algún particular, debe ser lo más cuidadosa posible en el análisis y determinación de la irregularidad, pues de declararse la nulidad de un acto que no adolezca de nulidad absoluta, se estaría sacrificando la estabilidad de la situación jurídica creada o reconocida por el acto y, por ende, el principio de seguridad jurídica, esencial y necesario a todo ordenamiento, por eliminar un vicio que no reviste mayor gravedad.

De esta forma, la estabilidad de los actos administrativos y el principio de seguridad jurídica que informa el ordenamiento, sólo debe ceder ante la amenaza grave a otro principio no menos importante, cual es el principio de legalidad, el cual se vería afectado ante la permanencia de un acto gravemente viciado.¹⁴

Por último, más reciente en sentencia No. 72 del 22 de enero de 2009, la misma Sala del Tribunal Supremo ratificó los anteriores principios, declarando los siguiente:

“Tal como lo ha expresado esta Sala en sentencia N° 01033 del 11 de mayo de 2000, dentro de las manifestaciones más importantes de la autotutela de la Administración se encuentra, precisamente, la potestad revocatoria, que no es más que la posibilidad de poder revisar y corregir sus actuaciones administrativas y en consecuencia, la facultad para extinguir sus actos administrativos en vía administrativa.

Esta potestad se encuentra regulada, en primer lugar, en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el sentido de que los actos administrativos pueden ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, sea por la misma autoridad que dictó el acto o su superior jerarca, siempre y cuando no originaren derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular. En estos casos la Ley mencionada prohibió, en forma absoluta, la posibilidad de que la Administración revocare los actos administrativos que hayan creado derechos a favor de particulares, salvo que exista autorización expresa de la misma. Por tal razón, el ordinal 2 del artículo 19 de la citada Ley, sancionó con la nulidad absoluta a aquellos actos que resolvieren situaciones precedentemente decididos con carácter definitivo y que hayan creado derechos a favor de particulares.

Por otro lado, la potestad declaratoria de nulidad que está prevista en el artículo 83 eiusdem, cuando autoriza a la Administración para que, en cualquier momento, de oficio o a instancia del particular, reconozca la nulidad absoluta de los actos por ella dictados. De allí que la ley consagre la irrevocabilidad de los actos creadores de derechos a favor de los particulares, pero un acto viciado de nulidad absoluta -en sede administrativa- no es susceptible de crear derechos.

No. obstante lo anterior, si bien el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra la posibilidad de revisar en cualquier momento de oficio o incluso a solicitud de particulares, actos administrativos, esa facultad debe ejercerse siempre y cuando se verifique alguno de los vicios de nulidad absoluta señalado taxativamente en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”¹⁵

De lo anterior resulta, por tanto, que conforme a la jurisprudencia, el alcance del poder de auto tutela varía principalmente de acuerdo con los dos criterios mencionados: primero,

¹⁴ Véase la sentencia No. 01388 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 4 de diciembre de 2002 (Caso *Iván Darío Badell v. Fiscal General de la República*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Diciembre/01388-041202-0516.htm>.

¹⁵ Véase la sentencia No. 72 de la misma Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 22 de enero de 2009 (Caso *Aldo Ferro García*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Enero/00072-22109-2009-1995-11643.html>.

el relacionado con la intensidad o gravedad de la ilegalidad; y segundo, el relacionado con el contenido del acto y en particular, si ha creado o no derechos subjetivos individuales o intereses legítimos a favor de particulares. Por consiguiente, respecto a las diferentes situaciones en las que la potestad de auto-tutela puede ejercerse, debe distinguirse entre la revocación de los actos administrativos por razones de mérito y la fundada en razones de legalidad; y en este último caso, debe diferenciarse entre los vicios que causarían la nulidad absoluta y aquellos que causarían la nulidad relativa, así como si los actos han creado o declarado, o no, derechos o intereses a favor de las personas.

III. LOS PRINCIPIOS QUE CONDICIONAN LOS PODERES DE REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA REVOCACIÓN POR RAZONES DE MÉRITO Y LA JUSTA COMPENSACIÓN

Como ya he dicho, el Artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos otorga un amplio poder a la Administración para revocar actos administrativos, tanto por razones de mérito como por razones de legalidad en cualquier momento, siempre y cuando los mismos no hayan creado o declarado derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de particulares. Inversamente, cuando un acto administrativo crea o declara dichos derechos o intereses, la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es categórica al prohibir su revocación. La Administración –en principio– no puede revocar dichos actos administrativos por razones de mérito.

Así lo ha confirmado la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en su citada sentencia No. 1033 del 11 de mayo de 2000 en la cual declaró que “La potestad revocatoria de la Administración se limita a los actos no creadores o declarativos de derechos a favor del particular, ya que, si se trata de actos creadores o declarativos de derechos, una vez firmes, los mismos no podrán ser revocados en perjuicio de sus destinatarios por la Administración, por razones de mérito.”¹⁶ En el mismo sentido, la misma Sala, la sentencia No. 1388 del 4 de diciembre de 2002, expresó “La revocatoria es utilizada en algunos casos por razones de mérito u oportunidad cuando el interés público lo requiere, y también en casos de actos afectados de nulidad relativa, que no hayan creado derechos subjetivos o intereses personales, legítimos y directos para un particular.”¹⁷

En mis comentarios sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que se publicaron al poco tiempo después de su promulgación en 1981, consideré que:

“Si se trata de un acto que no crea derechos a favor de particulares, el acto es esencialmente revocable; la Administración puede revocarlo en cualquier momento, por cualquier motivo, como se establece en el artículo 82 de la Ley Orgánica. En cambio, si se trata de un acto firme que crea derechos e intereses legítimos a favor de particulares el acto es irrevocable por la Administración, como se regula en el Ordinal 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica. Sin embargo, este principio tiene algunos

¹⁶ Véase la sentencia No. 01033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro García v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>.

¹⁷ Véase la sentencia No. 01388 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 4 de diciembre de 2002 (Caso *Iván Darío Badell v. Fiscal General de la República*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Diciembre/01388-041202-0516.htm>.

matices: la Administración no puede revocarlo por razones de oportunidad y conveniencia, es decir, por razones de mérito en ningún momento.”¹⁸

Por su parte el profesor Eloy Lares Martínez consideró sobre este asunto que:

“los actos administrativos individuales que confieren derechos y que sean jurídicamente regulares, son intangibles, salvo disposiciones expresas de la Ley. Tratándose, pues, de un acto administrativo regular que crea o atribuye derechos a determinados sujetos, carece la administración de facultad discrecional para revocarlo o reformarlo por consideraciones de mérito, o de oportunidad, salvo que esa potestad se la confiera e texto expreso de la ley, caso en el cual únicamente puede ser ejercida con sujeción a los procedimientos y formas provistos en el texto legal.”¹⁹

En todo caso, la doctrina fundamental de orden jurisprudencial sobre la revocación de actos administrativos y sus límites puede encontrarse en la ya referida sentencia de la Sala Político-Administrativa e la antigua Corte Suprema dictada el 14 de mayo de 1985 (Caso *Freddy Martín Rojas Pérez v. UNELLEZ*), donde después de interpretar las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, estableció los siguientes principios:

1. Reconoce, como principio general, la potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual los órganos que la integran pueden revocar los actos que hayan producido con anterioridad (Artículo 82).
2. Precisa que esa revocatoria, de oficio o a solicitud de parte, procede en cualquier tiempo cuando sus actos se encuentren afectados de nulidad absoluta (Artículo 83).
3. Señala en forma, clara, categórica y taxativa cuáles son los vicios que afectan de nulidad absoluta el acto administrativo (Artículo 19).
4. Determina que fuera de esos indicados vicios específicos de nulidad absoluta, todas las otras irregularidades que presente el acto administrativo sólo lo afectan de nulidad relativa (anulabilidad) (Artículo 20).
5. Establece que esos actos viciados de nulidad relativa pueden también ser revocados en cualquier momento por la Administración (Artículo 82).
6. Exceptúa de esa posibilidad de revocatoria los actos administrativos afectados de nulidad relativa que hayan originado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular; (Artículo 82).
7. Aclara que el acto administrativo, que tenga un vicio de nulidad relativa, es decir, que sea anulable, si crea derecho a favor de los particulares y ha quedado firme (por haber vencido los lapsos para impugnarlo en vía administrativa o en vía

¹⁸ Véase en Allan R. Brewer Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982; edición 1997, p. 223.

¹⁹ Véase Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1983, p. 216.

jurisdiccional), es un acto irrevocable por la Administración y si esa revocación se produce, el acto revocatorio está viciado de nulidad absoluta. (Artículos 11, 19 ordinal 2º y 82).”²⁰

De todo lo anterior resulta que el acto administrativo que revoca un acto previo que ha adquirido firmeza y que ha creado o declarado derechos a favor de particulares, es absolutamente nulo e inválido. Como el Tribunal Supremo de Justicia ha reconocido al referirse al poder de auto-tutela administrativa, a pesar de que ésta está regulada por el Artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el sentido de que los actos administrativos pueden revocarse en cualquier momento en todo o en parte, ya sea por la misma autoridad que emitió el acto o su superior, ello sólo puede ocurrir si el acto no crea derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para una persona, pues dicha ley:

“prohibió, en forma absoluta, la posibilidad de que la Administración revocare los actos administrativos que hayan creado derechos a favor de particulares, salvo que exista autorización expresa de la Ley. Es por tal razón, que el ordinal 2 del artículo 19 de la citada Ley, sancionó con la nulidad absoluta a aquellos actos que resolvieren situaciones precedentemente decididas con carácter definitivo y que hayan creado derechos a favor de particulares, salvo autorización expresa de la ley.

Ahora bien, si esa autorización expresa no existe, regirá el principio general de que si se produce la revocación de un acto creador de derechos subjetivos en un particular, el acto revocatorio estaría viciado de nulidad absoluta, lo cual implicaría la posibilidad de reconocer por la Administración y de pedir por los interesados, en cualquier momento, la declaratoria de esa nulidad.”²¹

La consecuencia de los principios antes mencionados es que si la Administración pública, por razones de orden o interés público, a pesar de la prohibición de hacerlo, revoca actos administrativos que crean derechos individuales, contra la cosa juzgada administrativa, sería lo mismo que expropiar los derechos creados por el acto y produciría la obligación de pagar una compensación justa por los daños causados a las partes interesadas.

Por lo tanto, a pesar de que la regulación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es extrema en el sentido de que establece una prohibición absoluta de revocación respecto de aquellos actos que crean derechos individuales, sancionando dicha revocación con nulidad absoluta, si la Administración revoca el acto por razones de orden público o interés público, tendría que pagar compensación por los daños causados por la revocación. Aún más, esta es la tendencia general en la legislación latinoamericana, donde

²⁰ Véase en *Gaceta Forense*, No. 128, Vol. I, Caracas 1985, pp. 299-318. Véase también Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz-Alvarez, *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, pp. 617-619. Véase además en la Sentencia No. 1033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro García v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>.

²¹ Véase la sentencia No. 01033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro García v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>.

la revocación de actos administrativos que crean derechos individuales se admite como una excepción si se acompaña del pago compensatorio. Por ejemplo, así se establece en las Leyes de Procedimientos Administrativos de Argentina (Art. 18), Perú (Art. 205) y Costa Rica (Art. 155). Ésta última va incluso más lejos, al declarar que si el acto revocatorio no reconoce y calcula la cantidad total que debe pagarse, entonces sería absolutamente nulo e inválido (Art. 155.1). En Honduras la Ley de Procedimientos Administrativos establece expresamente que la revocación de un acto administrativo sólo resulta en pago por compensación cuando así lo establece la ley (Art. 123).²² En Venezuela, también de acuerdo al principio general sobre la nulidad absoluta que afecta a los actos administrativos que revocan a otros que han creado o declarado derechos individuales (Artículo 19.2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), la única forma en la cual dicha nulidad absoluta quedaría “saneada” sería cuando la revocación abarca la compensación por la extinción del derecho, evidentemente con la motivación adecuada relacionada al interés público.

De lo anterior resulta el principio de que incluso cuando los actos administrativos crean derechos o intereses individuales, la Administración podría revocarlos por razones de interés público siempre que medie el pago de una justa compensación, pues es evidente que no puede detenerse el poder de la Administración cuando debe hacerse prevalecer el interés público sobre el interés privado. Por tanto, en forma similar a la potestad expropiatoria que tiene la administración sobre cualquier tipo de bienes o derechos si así lo impone el interés público previamente declarado, mediando justa compensación, lo mismo rige en el caso de la revocación de actos administrativos creadores de derechos. El propósito de las disposiciones legales en Venezuela es sin duda proteger a los administrados contra el comportamiento arbitrario de la Administración al revocar sus actos sin motivos apropiados, pero ello no puede interpretarse en el sentido de que se elimine el poder de la Administración de poder revocar actos administrativos, incluso si estos han creado derechos individuales, sustituyendo el derecho creado por el acto revocado para la persona por el derecho a ser compensado por la pérdida sufrida con la revocación.

La doctrina española precisó hace años el mismo criterio respecto a la revocación de actos que crean derechos individuales. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, por ejemplo, señalaron que “Un acto que declare derechos a favor de un administrado y que no presente vicios en su constitución no puede ser revocado de oficio por la propia Administración so pretexto de que el acto se ha convertido en inconveniente o inoportuno en un determinado momento;” agregando sin embargo que “una solución de equilibrio que garantizaría tanto al interés público como al de los particulares sería la de permitir la revocación por motivos de simple oportunidad o conveniencia, condicionándola, sin embargo, al reconocimiento y pago de una indemnización adecuada que compensase la pérdida de los derechos reconocidos por el acto revocado.”²³ Agregaron, en todo caso, que para dicha solución sea viable requiere una disposición que permita la revocación por razones de mérito, la cual en cualquier caso debe reconocer los derechos de las personas afectadas a recibir una compensación, conforme al principio de responsabilidad

²² Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Universidad del Rosario, Bogotá 2003, pp. 33-42.

²³ Véase Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 6a Ed., Editorial Civitas, Madrid 1994, p. 637.

administrativa por sacrificio individual o de pérdida de igualdad en presencia de cargas públicas.²⁴

En conclusión, sólo los actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos de efectos particulares que no crean o declaran derechos subjetivos a favor de una persona son revocables por razones de mérito o conveniencia. Excepcionalmente, la Administración podría revocar actos administrativos que crean derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de particulares por razones de mérito u oportunidad, mediando el pago de una justa compensación por la expropiación del derecho o interés. Este es el sentido de lo decidido por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de 11 de mayo de 2005, donde estableció que la revocación de “un acto administrativo creador o declarativos de derechos a favor de los particulares en forma no autorizada por el ordenamiento jurídico, da derecho a éstos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les cause la revocación o suspensión de los efectos del acto.”²⁵ En la sentencia, en efecto se resolvió lo siguiente:

“la potestad declaratoria de nulidad que está prevista en el artículo 83 esjudem, cuando autoriza a la Administración para que, en cualquier momento, de oficio o a instancia del particular, reconozca la nulidad absoluta de los actos por ella dictados. De allí que la Ley consagre la irrevocabilidad de los actos creadores de derechos a favor de los particulares, pero un acto viciado de nulidad absoluta –en sede administrativa- no es susceptible de crear derechos.

La consecuencia fundamental de este principio es que la revocación o suspensión de los efectos de un acto administrativo creador o declarativos de derechos a favor de los particulares en forma no autorizada por el ordenamiento jurídico, da derecho a éstos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les cause la revocación o suspensión de los efectos del acto.”²⁶

IV. LOS PRINCIPIOS ACERCA DE LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR RAZONES DE ILEGALIDAD, Y LOS VICIOS DE NULIDAD ABSOLUTA

Como se indicó anteriormente, los actos administrativos que son firmes y crean o declaran derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de particulares, pueden revocarse por razones de ilegalidad sólo cuando a los mismos los afecta un vicio de nulidad absoluta.²⁷ Y si la irregularidad en la cual pudo incurrir la Administración al dictar el acto

²⁴ *Idem.*

²⁵ Véase la Sentencia No. 01033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro García v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Ver, en general, sobre la ilegalidad y las nulidades de actos administrativos, en Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el derecho venezolano,” en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, N° 43, Madrid, enero-abril 1964, pp. 427-456; “Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos,” en *Revista de Derecho Público*, No. 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, pp. 45-50. La jurisprudencia en la materia puede verse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Vol. III, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, p. 348 ss.; Caterina

es una que sólo causa la anulabilidad del mismo, por tratarse de un vicio de nulidad relativa, entonces cuando el acto administrativo deviene firme y se torna en irrevocable.

Como se puntualizó desde el inicio, los actos administrativos que son firmes y crean o declaran derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de particulares sólo pueden revocarse si están afectados por un vicio de nulidad absoluta, y una vez que se haya cumplido con las formalidades del proceso debido. Ello resulta de los principios generales sobre la auto tutela que se regulan en los artículos 81 al 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que implican:

Primero, los actos administrativos que no crean derechos individuales pueden revocarse en cualquier momento, en su totalidad o en parte, por la misma autoridad que los emitió o por la respectiva autoridad superior (Artículo 82). En estos casos, es irrelevante si el acto está afectado por cualquier vicio de nulidad relativa o absoluta, de manera que la Administración pública puede ejercer su poder de auto-tutela para corregirlo, validarlo o revocarlo debido a que no hay un efecto directo en ningún derecho individual o interés.

Segundo, respecto de los actos que crean o declaran derechos o intereses individuales, el poder de auto tutela está restringido precisamente para proteger aquellos derechos subjetivos o intereses legítimos ya creados o declarados. En estos casos, la Administración pública por razones de legalidad, sólo podría revocar los actos administrativos que están viciados de nulidad absoluta (Artículo 83). La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia consideró el asunto en sentencia del 11 de mayo de 2000, declarando al respecto que "si bien el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra la posibilidad de revisar en cualquier momento de oficio o incluso a solicitud de particulares, actos administrativos, esa facultad debe ejercerse siempre y cuando se detecte alguno de los vicios de nulidad absoluta señalado taxativamente en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos."²⁸

De lo anteriormente señalado resulta, por tanto, que lo esencial para comprender las limitaciones de los poderes de auto tutela de la administración por razones de ilegalidad, es la distinción entre los vicios de nulidad absoluta y los de nulidad relativa que puedan afectar a los actos administrativos.²⁹

En tal sentido, en Venezuela, el principio es que la nulidad absoluta de actos administrativos sólo se produce en los casos expresamente indicados por el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En todas las demás situaciones, los actos administrativos sólo se pueden considerar como anulables conforme se establece en el artículo 20 de la misma Ley Orgánica.

Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003, pp. 796-800.

²⁸ Véase la sentencia No. 1033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro García v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>.

²⁹ Véase la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 26 de julio de 1984 (Caso *Despacho Los Teques*), en *Revista de Derecho Público*, No. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, pp. 130-132. Véase también Allan R. Brewer-Carias y Luis Ortiz-Alvarez, *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994, pp. 610-616; Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos (1980-1993)*, loc. cit., p. 853 ss.

Los vicios de nulidad absoluta son entonces los más graves que pueden afectar la actuación de la Administración, al punto de que una vez que se producen, se considera que el acto que lo contenga no habría podido crear o declarar validamente derecho o interés alguno, no siendo posible en forma alguna, conforme al artículo 81 de la misma Ley Orgánica, que el acto que los contiene pueda ser convalidado. Es decir, los actos administrativos que son absolutamente nulos e inválidos no pueden válidamente crear derechos individuales, razón por la cual el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que “la administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.” Por tanto, los actos administrativos afectados por un vicio de nulidad absoluta pueden revocarse en cualquier momento, incluso cuando su propósito hubiese sido crear derechos dentro de la esfera legal de una persona, ya que se considera que dicho derecho no se pudo haber adquirido de forma válida por ser el resultado de un acto administrativo afectado por uno de los más serios vicios de nulidad.

Siguiendo la tendencia de otras leyes de procedimientos administrativos en América Latina,³⁰ la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela también asumió el sistema de *numerus clausus* que enumera el conjunto de circunstancias bajo las cuales los actos administrativos deben considerarse absolutamente nulos e inválidos. El Artículo 19 de la Ley estableció, así que “los actos de la administración son absolutamente nulos” en las siguientes situaciones:

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

Conforme a dicha disposición, por tanto, la nulidad absoluta sólo ocurre en las circunstancias enumeradas, en esta forma:

En *primer lugar*, un acto estaría viciado y sujeto a nulidad absoluta *cuando así lo establece expresamente una disposición constitucional o legal* (Artículo 19.1). En esta forma, por ejemplo, la Constitución establece expresa y específicamente los casos en los cuales la consecuencia de una violación de una determinada disposición acarrea su nulidad, como nulidad absoluta. Esto sucede, por ejemplo, cuando los actos violan derechos y garantías constitucionales, o cuando los actos los dicta una persona usurpando la autoridad o las funciones públicas. En tales situaciones, los artículos 25 y 138 de la Constitución expresamente establecen expresamente que los actos dictados son todos nulos e inválidos. Esta nulidad prescrita en disposiciones constitucionales es, sin lugar a dudas, una nulidad absoluta y los actos afectados no pueden tener efecto jurídico alguno. Algunas leyes especiales, por otra parte, también contienen disposiciones similares a través de las cuales

³⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Ed. Legis, Bogotá 2003, pp. 246-251.

prescriben que ciertos actos contrarios a sus previsiones son nulos e inválidos. Este es el caso por ejemplo, de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, cuando establece que “las autorizaciones para el uso de suelo otorgadas en violación de los planes son nulas” (Artículo 66). La nulidad establecida en estos casos también sería una nulidad absoluta.

En *segundo lugar*, otro supuesto de nulidad absoluta conforme al Artículo 19.2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como se ha indicado anteriormente, es cuando un determinado acto administrativo viola la cosa juzgada administrativa. Como lo establece la disposición, los actos son nulos de nulidad absoluta: "cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley." En consecuencia, el acto administrativo que revoca un acto administrativo firme previo que creó o declaró derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de particulares es absolutamente nulo, excepto cuando la revocación sea autorizada expresamente por la ley y en todo caso, se encuentre acompañada de una justa compensación por la expropiación del derecho.

El *tercer lugar*, el otro supuesto de nulidad absoluta establecido por el Artículo 19.3 de la Ley Orgánica es el vicio en el contenido del acto: cuando el contenido del acto administrativo sea de imposible o de ilegal ejecución. Un acto administrativo que, por ejemplo, en si mismo contenga una orden de cometer un delito, es nulo de nulidad absoluta.

En *cuarto lugar*, el Artículo 19.4 establece como causal de nulidad absoluta el vicio de incompetencia manifiesta, respecto al cual, la antigua Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 19 de octubre de 1989, declaró que comprende tres situaciones, la “usurpación de autoridad, la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones,”³¹ estableciendo los siguientes criterios:

“La usurpación de autoridad ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública. Este vicio se encuentra sancionado con la nulidad absoluta del acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Nacional.

La usurpación de funciones comprende la situación en la que determinado órgano administrativo con investidura pública ejerce funciones igualmente públicas atribuidas a otro Poder del Estado.

Finalmente, la extralimitación de funciones consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia legal expresa.

Todo acto dictado por una autoridad incompetente se encuentra viciado. Ahora bien, el vicio de incompetencia de que adolezca no apareja necesariamente la nulidad absoluta del acto, ya que conforme a lo dispuesto en el ordinal 4° del artículo 19 puesto, es necesario que la incompetencia sea manifiesta.[...]

³¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el derecho venezolano,” en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, No. 43, Madrid 1964, pp. 427-456, y en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, No. 127-128, Caracas, enero-diciembre de 1964, pp. 19-61.

Así, si la incompetencia es "manifiesta" vale decir notoria y patente, de modo que se haya adoptado por una autoridad sin facultades para dictarlo, o que se pueda determinar que el ente que la dictó no estaba facultado para ello, la nulidad será absoluta (ordinal 4° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Si la incompetencia no es manifiesta la nulidad será relativa (artículo 20, e*iusdem*).

En resumen, puede decirse que la usurpación de autoridad determina la nulidad absoluta del acto, conforme a lo previsto en el artículo 119 de la Constitución Nacional; ahora bien la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones, como tales, no aparejan por sí la nulidad absoluta del acto, ya que ello dependerá del grado de ostentabilidad como se presente el vicio de incompetencia.³²

En *quinto lugar*, el otro vicio de nulidad absoluta del acto administrativo se produce cuando ha sido dictado en ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente prescrito (Artículo 19.4 de la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Sólo estas cinco circunstancias citadas resultan en nulidad absoluta y ningún otro vicio que afecte los actos administrativos puede resultar en nulidad absoluta, y por lo tanto en la posibilidad que el acto sea tan erróneo como para que pueda revocarse.³³ Como la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo lo declaró:

“La potestad revocatoria de la Administración se limita a los actos no creadores o declarativos de derechos a favor del particular, ya que, si se trata de actos creadores o declarativos de derechos, una vez firmes, los mismos no podrán ser revocados en

³² Véase la sentencia de la Sala Político-Administrativa del 19 de octubre de 1989, en la *Revista de Derecho Público*, No. 40, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1989, pp. 85-86, y en Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre Actos Administrativos*, op cit., p. 656.

³³ En la sentencia citada del Caso *Despacho Los Teques*, tal como se desprende de su texto, con el objeto de analizar el vicio de nulidad absoluta, se estudió la doctrina que se había establecido con anterioridad a entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, sobre la materia de la distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa, citando la Sala al profesor Eloy Lares Martínez y quien esto escribe. En la sentencia incluso se hizo referencia a la noción de “orden público” como inherente a la legislación ambiental, que era la considerada en la misma, concluyendo que sobre cuestiones de derecho ambiental, un “acto administrativo que permita a su titular la ejecución de una actividad prohibida por una ley” no puede mantener su efectividad “siendo inaceptable que en una situación como esta se admita la existencia presunta de derechos adquiridos.” En esta sentencia, por otra parte, la Sala llegó a admitir que más allá de los casos *numerus clausus* de nulidad absoluta que establece el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el propio Tribunal Supremo podría con “la prudencia y cautela recomendables,” “determinar caso por caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto examinado.” El Tribunal, en definitiva, se reservó la facultad de buscar “un balance entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectan al acto administrativo,” particularmente respecto de vicios tales como “violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la Ley, incompetencia manifiesta del funcionario, transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejanza naturaleza.” Véase la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia de 26 de julio de 1984 (Caso *Despacho Los Teques*), en *Revista de Derecho Público*, No. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, pp. 130-132. Véase también Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz-Alvarez, *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994, pp. 610-616; Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos (1980-1993)*, loc. cit., p. 853 ss.

perjuicio de sus destinatarios por la Administración, por razones de méritos o ilegalidad y que, excepcionalmente, la Administración podrá declarar la nulidad sólo por razones de ilegalidad, esto es, si el acto está viciado de nulidad absoluta, independientemente de que el particular (equivocadamente) considere que se le han violado derechos.”³⁴

V. EL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En cualquier caso en que la Administración proceda a revocar un acto administrativo que crea o declara derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de particulares, por el motivo o razón que fuese, conforme a los principios constitucionales sobre el debido proceso aplicable a los procedimientos administrativos (art. 49), y de acuerdo con la orientación de la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativos, la Administración siempre está obligada a seguir las formalidades relativas al debido proceso.

En efecto, uno de los elementos principales necesarios para garantizar el respeto del Estado de derecho en la actividad administrativa, es la obligación que tiene la Administración de emitir sus actos administrativos que afecten derechos e intereses particulares siguiendo el procedimiento administrativo establecido por la ley, el cual se regula no sólo para garantizar la eficacia de las acciones administrativas, sino también para garantizar los derechos de los particulares ante la Administración pública. El procedimiento administrativo está gobernado, según se establece en el Artículo 141 de la Constitución, por “los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad en el ejercicio de funciones públicas y con total sometimiento a la ley y al derecho;” y como se indica en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, por los principios de economía, celeridad, simplicidad, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia y buena fe.

Por ello, específicamente, en todos los casos en los cuales un acto de la administración pública puede afectar los derechos o intereses de particulares, para poder emitirlo la administración está obligada a seguir el procedimiento administrativo en el cual la garantía del debido proceso debe respetarse, y particularmente debe garantizarse el derecho a la defensa. Es decir, en el derecho administrativo venezolano, para que la Administración pueda emitir una resolución que afecte, restrinja o limite derechos de alguna manera o modifique la situación legal de una persona física o jurídica, debe llevar a cabo un procedimiento administrativo previo en el que se garanticen los derechos al debido proceso y, principalmente, a la defensa. Ello deriva de lo establecido en la propia Constitución en materia de debido proceso como derecho fundamental (Art. 49), por lo que su inobservancia constituye una violación de la Constitución y no sólo de las leyes (legalidad). Adicionalmente, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos declara nulo (de nulidad absoluta) todo acto administrativo llevado a cabo por la Administración sin el debido procedimiento administrativo, es decir, en ausencia total y absoluta del procedimiento debido, lo que equivale a un acto administrativo arbitrario (Art. 19.4).

³⁴ Véase la sentencia No. 01033 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 11 de mayo de 2000 (Caso *Aldo Ferro García v. la marca comercial KISS*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Mayo/01033-110500-13168.htm>.

La consecuencia de este principio constitucional, por ejemplo, en un procedimiento administrativo en el que se evalúe la posibilidad de la revocación de un acto administrativo, es que la audiencia previa de las partes interesadas es una condición para la validez de la revocación, como garantía del derecho fundamental de la persona involucrada a defenderse y a ser escuchada. Es decir, el derecho al debido proceso aplica a toda acción administrativa, de manera que la administración siempre tiene el deber de iniciar un procedimiento administrativo antes de emitir un acto o medida que pueda afectar los derechos o intereses de una persona o una empresa, de modo que a éstos se les otorgue la oportunidad de presentar sus alegatos y su defensa.³⁵

Por ello, por ejemplo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 15 de mayo de 1996, decidió que “cualquier acto administrativo cuyos efectos estén dirigidos a extinguir, modificar o variar algún derecho subjetivo o algún interés calificado de los particulares, o aquellos que a éstos les imponga sanciones o cargas, para su validez y eficacia, requiere obligatoriamente de un procedimiento previo que, aún en forma informal, permita el ejercicio del derecho fundamental a la defensa que ostentan todos los ciudadanos, como derecho cívico contenido en la Constitución.”³⁶

Estos principios, como ya se mencionó, han sido repetidos por la disposición del Artículo 49 de la Constitución de 1999, donde la garantía constitucional al debido proceso y el derecho a la defensa se establecieron como inviolables no sólo en todos los procesos judiciales, sino también en todos los procedimientos administrativos; una garantía que no puede omitirse ni siquiera por el mismo legislador.³⁷ Por ello, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia No. 321 del 22 de Febrero de 2002 (Caso: *Papeles Nacional Flamingo, C.A. v. Dirección de Hacienda del Municipio Guacara del Estado Carabobo*), ha decidido que cualquier restricción al derecho a la defensa, por ser un derecho fundamental, sólo puede ser establecida en la propia Constitución, por lo que si el Legislador amplía el alcance de estas restricciones, entonces se vuelven ilegítimas.³⁸

El derecho a la defensa es, por lo tanto, un derecho constitucional absoluto, establecido por la Constitución como “inviolable” en todas las etapas y grados de la causa, tanto en procedimientos judiciales como administrativos, y es un derecho que todas las personas poseen, sin distinciones de ningún tipo, personas jurídicas o naturales, el cual, por lo tanto, no puede someterse a ninguna excepción o limitación.³⁹ Este derecho “es un derecho

³⁵ Así lo había sostenido repetidamente la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema, incluso equiparando el derecho a la defensa con el principio del debido proceso. Véase por ejemplo la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia del 8 de octubre de 1996 en la *Revista de Derecho Público*, Nos. 67-68, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, p. 171.

³⁶ Véase en la *Revista de Derecho Público*, Nos. 65-66, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, p. 156.

³⁷ Véase la sentencia No. 2742 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 20 de noviembre de 2001, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Noviembre/02742-201101-15649.htm>.

³⁸ Véase la sentencia No. 321 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 22 de febrero de 2002 (Caso *Papeles Nacionales Flamingo, C.A. v. Dirección de Hacienda del Municipio Guacara del Estado Carabobo*), en *Revista de Derecho Público*, Nos. 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

³⁹ La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró al respecto en su sentencia del 15 de agosto de 1997 (Caso *Telecomunicaciones Movilnet, C.A. v. Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)*), lo siguiente: “La imposición de sanciones, medidas prohibitivas o en general, cualquier tipo de limitación o restricción en la esfera subjetiva de aquellos procesados sin la oportunidad de ejercer su derecho a una defensa, es inconcebible.”

fundamental protegido por nuestra Constitución, y como tal, no puede suspenderse en materia del estado de derecho ya que es una de las bases sobre las cuales se erige dicho concepto.”⁴⁰ Por ello, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, después de que la Constitución de 1999 entró en vigencia, ha insistido en la naturaleza absoluta e inviolable del derecho a la defensa.⁴¹

De esta existencia de reglas de debido proceso se deriva, por otra parte, la posibilidad de que las partes puedan utilizar los medios o recursos proporcionados en el marco legal para defender sus derechos e intereses. En consecuencia, cualquier omisión de las reglas de procedimiento que resulte en la inhabilidad de las partes para utilizar los mecanismos que garantizan su derecho a ser oídas, resulta en un estado de indefensión y en una violación al derecho de debido proceso y al derecho de las partes a la defensa. La consecuencia de lo anteriormente dicho en el campo del derecho administrativo, y en particular, en materia de procedimientos administrativos y de los actos administrativos resultantes, es el principio *audire alteram parte* conforme al cual ningún acto administrativo que pueda afectar los intereses o derechos de las personas con omisión en cualquier forma de la audiencia previa de las partes interesadas, de manera que se les permita ejercer su derecho a ser oídas, y a alegar y producir pruebas de sus afirmaciones.⁴²

Para garantizar dicho derecho a ser oído, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos proporciona una serie de derechos correlacionados, tales como: que se notifique sobre cualquier procedimiento que podría afectar los derechos subjetivos o intereses legítimos, personales o directos de una persona (Artículo 48); tener la oportunidad de ser oído y de ser parte en cualquier momento del procedimiento administrativo (Artículo 23); tener acceso a los expedientes administrativos, inspeccionarlos y copiarlos (Artículo 59); presentar pruebas y entregar expedientes (Artículos 48 y 58); que el acto administrativo tenga su motivación formalmente (Artículo 9); que se le notifique personalmente de cualquier acto que podría afectar los derechos, e intereses legítimos, personales y directos de la persona (Artículo 73); así como a ser informado de los medios legales para poder ejercer los recursos que procedan contra el acto (Artículos 73 y 77).

Ahora bien, precisamente en materia de revocación de actos administrativos, salvo que los mismos no originen derechos subjetivos o intereses legítimos (art. 82 de la ley orgánica), cuando la administración pública tiene razones para creer que puede revocar un acto administrativo específico a través del ejercicio de sus poderes, debe iniciar y seguir el curso debido de un procedimiento administrativo donde aquellos que se benefician del acto administrativo cuya validez es cuestionada y su revocación se propone, puedan ejercer

Véase en la *Revista de Derecho Público*, Nos. 71-72, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1997, pp. 154-163.

⁴⁰ Así establecido por la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema en su sentencia No. 572 del 18 de agosto de 1997 (Caso *Aerolíneas Venezolanas, S.A. (AVENSA) v. la República (Ministerio de Transportes y Comunicaciones)*), en la *Revista de Derecho Público*, Nos. 71-72, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1997, p. 158 ss.

⁴¹ Véase por ejemplo, la Sentencia No. 97 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 15 de marzo de 2000 (Caso: *Agropecuaria Los Tres Rebeldes, C.A. v. Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Tránsito, Trabajo, Agrario, Penal, de Salvaguarda del Patrimonio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas*) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/97-150300-00-0118.htm>.

⁴² Véase por ejemplo, la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, del 17 de noviembre de 1983, en *Revista de Derecho Público*, No. 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, p. 151.

cabalmente su derecho a ser oídos y a la defensa. Los actos administrativos revocatorios de un acto administrativo emitido previamente, incluso si la administración lo considera nulo e inválido, son decisiones que afectan los derechos subjetivos e intereses de los destinatarios de dicho acto administrativo, y por lo tanto, antes de dicha revocación debe seguirse un procedimiento administrativo para garantizar el derecho a la defensa de dichas partes interesadas.

La jurisprudencia, en este tema, ha sido uniforme al exigir siempre que en los casos de revocación de actos administrativos por razones de ilegalidad se abra un procedimiento administrativo previo mediante el cual se garantice el derecho de las partes interesadas a defenderse. Sólo en casos de revocación de actos administrativos por razones de mérito, es decir por razones de interés general, en las cuales la parte interesada tiene el derecho de recibir compensación, no se ha sido considerado obligatoria la exigencia de un procedimiento administrativo previo, en virtud de los poderes discrecionales de que dispone la administración en esta materia. Así, por ejemplo, en casos de terminación anticipada de concesiones conforme al Artículo 46.d de la Ley Orgánica de Promoción de la Inversión Privada a través de Concesiones,⁴³ ya que lo que debe establecerse es “...la extinción temprana de la concesión por parte de la administración pública, por razones de interés público...,” la Sala Político-Administrativa en las decisiones No. 1836 de 7 de agosto de 2001 (Caso *David Montiel Guillén y Oscar Montiel Guillén v. Cámara Municipal del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia.*)⁴⁴ y No. 1447 del 8 de agosto de 2007 (Caso *Minera La Cerbatana, C.A.*)⁴⁵ decidió que esto “es y debe ser el resultado de un acto administrativo, debidamente motivado (como lo señala expresamente el Artículo 53 del Decreto con rango y fuerza de ley en mención).”⁴⁶

⁴³ Véase *Gaceta Oficial* No. 5.394 del 25 de octubre de 1999.

⁴⁴ Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/agosto/01836-080801-13619.htm>

⁴⁵ Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/agosto/01447-8807-2007-2004-0779.html>

⁴⁶ Por lo tanto, su control corresponde exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa, agregando que: “...en casos como estos en los que impera la autotutela, no existe en principio, la obligación de abrir un procedimiento administrativo (que garantice los derechos del Administrado), (sic) Por el grado de discrecionalidad que opera en este tipo de decisiones administrativas (actos) los cuales deben fundamentarse suficientemente en la justa valoración y equilibrio que la Administración debe hacer entre un ‘interés primario’ (representado por el interés general) y unos ‘intereses secundarios’ (representados por intereses públicos o privados) que en cierta oportunidad, por razones de conveniencia deben ser dejados de lado en favor de ese interés primario. Es decir, la cuestión de la discrecionalidad plantea la valoración del interés público frente a otros (heterogéneos), también protegidos por el ordenamiento. Este mecanismo per se, constituye la garantía que la Administración brinda a sus administrados en estos casos y, es por ello que ante la ausencia de un procedimiento administrativo previo, el control de estos actos y la consecuente garantía de los derechos de los administrados queda en manos de la jurisdicción. Es precisamente este control de la jurisdicción contencioso administrativa y la debida proporcionalidad y adecuación al interés público que debe guardar la Administración, lo que garantiza a los administrados el límite y el equilibrio que la Constitución consagra entre el ejercicio del Poder Público y el de los derechos y garantías de los particulares. Véase la sentencia No. 1447 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo del 8 de agosto de 2007, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Agosto/01447-8807-2007-2004-0779.html>. Véase además, en materia de concesiones mineras por ejemplo la sentencia No. 847 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 17 de julio de 2008 (Caso *Minas San Miguel C.A.*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Julio/00847-17708-2008-2005-5529.html>. Los mismos criterios se aplicaron en la sentencia No. 395 de la misma Sala del Tribunal Supremo de Justicia del 25 de marzo de 2009 (Caso *Unión Consolidada San Antonio*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Marzo/00395-25309-2009-2005-5526.html>

En cualquier caso y excepto en aquellos casos de revocación por razones de mérito, donde el derecho del beneficiario del acto está garantizado a través de su derecho a compensación,⁴⁷ o en casos donde la ley otorga un poder discrecional a la administración para tomar una decisión, todos los otros casos de revocación de un acto administrativo deben ser el resultado de un procedimiento administrativo correspondiente, lo cual implica que si esto no se realiza, el acto de revocación estaría viciado de nulidad absoluta en los términos del Artículo 19.4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Como lo ha afirmado la jurisprudencia contencioso administrativa incluso antes de la Constitución de 1999, el debido proceso, según se ha descrito anteriormente⁴⁸, constituye un derecho inviolable en todo grado y estado del procedimiento, independientemente de su naturaleza, y expresamente con respecto a procedimientos administrativos.

Es el caso, además, en todos los supuestos en los cuales la Administración, conforme a sus competencias legales, proceda a revocar un acto administrativo como sanción impuesta en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte del beneficiario del acto administrativo. Esto es particularmente relevante en casos en los cuales respecto de actos administrativos cuya ejecución involucra obligaciones de hacer o dar, por parte de la persona o entidad a quien se dirige el acto, la ley le otorga poderes sancionatorios a la Administración. De acuerdo con la jurisprudencia, por tanto, se ha reconocido la validez de revocación de actos administrativos por el incumplimiento de una obligación resultante de los mismos, siempre y cuando se hayan cumplido para ello con todas las formalidades relativas al debido proceso. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo se refirió a este tema en su sentencia del 13 de julio de 2005, sosteniendo:

“...el criterio de esta Sala, según el cual debe garantizarse el derecho a la defensa, a través de la instauración de un procedimiento administrativo previo, al concesionario de un servicio público a quien se pretenda revocar la concesión otorgada, en caso de falta o incumplimiento grave; no obstante lo anterior, se evidencia igualmente en dicho fallo, que el interés colectivo que propicia ese tipo de contrataciones, tiene preeminencia sobre el particular interés del co-contratante de la Administración.”⁴⁹

En estos casos donde el acto revocatorio es emitido como una penalización por el incumplimiento por su beneficiario de algunos deberes previstos en el acto revocado, la necesidad de un procedimiento administrativo previo es por tanto una condición requerida para la validez del acto revocatorio. En esos casos, el incumplimiento es una situación fáctica que debe imputarse de manera presunta al beneficiario del acto, para lo cual se le debe otorgar, a lo largo del procedimiento, su derecho a ser oído y a que se presuma su inocencia con todas las garantías aseguradas por el Artículo 49 de la Constitución,

⁴⁷ El Artículo 53 de la Ley Orgánica de Promoción de Inversión Privada bajo el régimen de Concesiones, al consagrar el poder de la administración para cancelar anticipadamente las concesiones por razones de interés público, reconoce el derecho del concesionario de recibir una compensación integral.

⁴⁸ Véase las sentencias No. 207 y 208 de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia del 8 de octubre de 1996, y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo Contencioso del 15 de mayo de 1996, en *Revista de Derecho Público*, No. 67-68, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, p. 171, y en *Revista de Derecho Público*, Nos. 65-66, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, p. 156.

⁴⁹ Véase la sentencia No. 4911 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de julio de 2005 (Caso *Juan Serva Cammarano*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Julio/04911-130705-2000-1115.htm>.

permitiéndosele defenderse según lo considere adecuado para proteger sus derechos e intereses.

New York, Marzo 2012