
INVESTIGACIONES NACIONALES

De la revocación de licencias de edificación en el derecho peruano

Of the revocation of building licenses in Peruvian Law

*Benito Roberto Villanueva Haro*¹

Universidad de San Martín de Porres, Perú

<https://orcid.org/0009-0009-2692-0036>

benitovillanuevaharo2015@gmail.com

Presentado: 03/05/2023 - Aceptado: 07/07/2023 - Publicación: 31/08/2023

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza y evidencia que toda Licencia de edificación, como acto administrativo que la contiene, es mutable y responde al interés público de una realidad normativa cambiante, que podría responder a exigencias técnico normativas en un momento determinado. En ese sentido, surge el interés de incursionar en el instrumento de la revocación como figura jurídica por la cual puede dejarse sin efecto en cualquier momento el acto administrativo que contiene la licencia de edificación.

Palabras clave: Revocación, Nulidad, Licencia de Edificación, Mutable.

Abstract

The present research work shows that every building License, as an administrative act that contains it, is mutable, unstable and responds to the public interest of a changing normative reality, which could respond to normative technical demands at a given time. In this sense, the interest arises to venture into the instrument of revocation as a legal figure by which the administrative act that contains the Building License can be left without effect at any time.

Keywords: Revocation, Nullity, Building License, Mutable.

I. Introducción

Los actos diligenciados por la Administración Pública se cimientan en la autorización legal expresa que confiere el ordenamiento para cumplir un conglomerado de actividades, tareas y proyectos que persiguen ofrecer un servicio público predecible, eficiente, justo, efectivo, útil, transparente, innovador, protagónico, simétrico, seguro y con alto valor binario tanto para el ciudadano, como para el propio Estado, este último representado por autoridades elegidas democráticamente cada cierto tiempo.

La utopía reseñada líneas arriba se diluye con la arbitrariedad decisoria, el libertinaje discrecional, la falta de motivación y la fractura de la legalidad, para lo cual la Administración Pública, a fin de salvaguardar el interés público, el propio principio de legalidad, el derecho de los administrados y la regularidad de sus actos, procedimientos y decisiones, tiene entre sus herramientas a la revisión, la prescripción, la caducidad, la nulidad, la revocación entre otros. Esta última como una alternativa excepcional, facultará a la administración a extinguir sus propios actos administrativos deteniendo las consecuencias jurídicas y destruyendo todo efecto futuro sin perjudicar a terceros y se realice a favor del administrado.

El empleo de la revocación en los gobiernos locales aplica sobre licencias, permisos, autorizaciones entre otros de similar naturaleza, vinculando su existencia, validez, eficacia, conveniencia y sobrevivencia, a que el acto conserve su mérito, dicho en otros términos, mantenga su propósito y que este se mantenga lícito, conveniente y alineado al interés público tutelado e interpretado por la entidad, esto último, muchas veces habilita la discrecionalidad de los funcionarios y servidores para interpretar sobre lo que se considera de interés público.

Ante una indebida, ilegal, inconveniente, inmotivada, inoportuna e inválida decisión revocatoria que afecte el principio de interdicción de la arbitrariedad aparece el deber de motivar y justificar la revocación y respetar el debido procedimiento del administrado para asumir su defensa a través de sus descargos, ello con el propósito de evitar el debilitamiento y desfallecimiento de la predictibilidad, estabilidad, buena fe, la confianza empresarial y la seguridad jurídica de los actos administrativos que comúnmente lo encontramos en materias urbanísticas y edificatorias.

En el presente trabajo sólo abordaremos la revocación de la licencia de construcción, haciendo una breve comparación con la nulidad, con el propósito de ofrecer una información relevante a los servidores para el buen uso de esta herramienta, prevista en el artículo 214° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la Ley N° 27444) así como el respeto a los derechos adquiridos y reconocidos, el debido procedimiento, la seguridad jurídica y la protección frente a la

posibilidad del libre juicio o interpretación por parte de las autoridades de turno respecto a valores como el interés público, necesidad pública, utilidad pública de acuerdo a conveniencias circunstanciales, desiguales y asimétricas frente al administrado.

II. De la revocación del acto administrativo

El camino para llegar a crear un acto administrativo no siempre suele ser luminoso encontramos que hay zonas grises y oscuras, más aún cuando los servidores públicos tenemos criterios, velocidades y conocimientos distintos sobre un mismo tema; es ahí donde pueden aparecer los supuestos de arbitrariedad administrativa.

La revocación persigue sustraer del mundo jurídico un acto administrativo que se concibió válidamente, nació apto, ha vivido produciendo efectos pero es interrumpido por hechos y actos sobrevinientes para que se paralicen sus efectos en el tiempo y el espacio, debido al cambio de circunstancias legales, externas e incompatible con el interés público interpretado y aplicado por la autoridad de turno, en ese sentido, la revocación puede ser a pedido de parte o de oficio debiendo el nuevo acto revocatorio fundamentar, motivar y justificar sus alcances, es decir, si el acto revocado va ser modificado total o parcialmente, sustituido o eliminado, sólo por Ley o su equivalente se establece qué, cómo, cuándo, y porqué se puede dejar sin efecto un acto administrativo porque ya no goza de mérito o su propósito primigenio.

Etimológicamente, el término proviene del latín *revocare* y la Real Academia Española señala “tr. Dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.” Lo señalado, nos invita a reflexionar contrario sensu sobre la irrevocabilidad, inmutabilidad, invariabilidad, inalterable, inamovible, la cosa decidida y similares efectos que presuntamente mantienen con vida al acto administrativo.

El supuesto en el que un acto administrativo se mantiene estable, incólume, invariable sin que se pueda revocar, es cuando del propio acto administrativo hayan nacido derechos subjetivos que no contravengan al ordenamiento jurídico, el interés público y que su potencial revocación perjudique al administrado o terceros.

Sin embargo, “la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público, esto es, para que pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso” (c 11). A partir de este concepto de discrecionalidad, la vincula con la motivación, pues la primera exigiría la segunda. En palabras del TC: “el ejercicio de una potestad discrecional debe acompañarse de una

motivación que muestre puntualmente el nexo coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta. (...) Es así que el interés público, como concepto indeterminado, se construye sobre la base de la motivación de las decisiones, como requisito sine qua non de la potestad discrecional de la Administración, quedando excluida toda posibilidad de arbitrariedad” (c 11). (Baca, 2006, p.183)

Tal discrecionalidad permitirá revocar un acto administrativo, de forma motivada, unilateral y que responda al interés público y no a intereses particulares.

Previo a la declaración de voluntad de revocar un acto administrativo, la entidad deberá considerar:

- a. Si aún se encuentra vigente y no prescrita su potestad nulificante (impugnabilidad de mutuo propio). “Como sabemos, al poder jurídico por el cual la administración puede eliminar sus actos viciados en su propia vía y aun invocando como causales sus propias deficiencias, se denomina potestad de invalidación. A diferencia de la nulidad civil, la invalidación puede ser motivada en la propia acción positiva u omisiva – de la Administración o en las de otros participantes del procedimiento” (Morón, 2015, p.228). Sobre este punto deberá evaluar el área técnica y legal si la acción de nulidad de oficio por parte de la entidad no ha prescrito.
- b. Si aún se encuentra vigente y no prescrita su potestad nulidad ante el Poder Judicial (proceso contencioso administrativo de lesividad). “Es precisamente un proceso judicial contencioso administrativo singular que inicia una autoridad administrativa para buscar promover la anulación en sede judicial de su propia actuación administrativo ya firme, y que ha otorgado o reconocido derechos e intereses a los administrados” (Morón, 2015, p.227).
- c. Si existen Informes de Control por parte del Órgano de Control Interno o Auditoría Interna o Externa que advierten lesividad a la Administración Pública por parte del acto administrativo.
- d. Si existen pedidos por parte de los administrados que alerten la lesividad a la administración pública o que contravengan el ordenamiento jurídico.

Lo anotado:

1. Quiebra la presunción de veracidad del acto administrativo, el cual implicaba que todo acto se presumía válido mientras no se determine lo contrario.

2. Detiene su ejecutabilidad y con ella prolongación de sus efectos hasta que exista resolución judicial o resolución internacional que lo revierta.
3. Se demuestra que el acto administrativo es mutable, inestable y con efectos circunstanciales respecto a la discrecionalidad sobre la definición de interés público.

En el ámbito normativo municipal, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 93 inciso 7, otorga facultades especiales a las municipalidades distritales y provinciales dentro de su jurisdicción para “revocar licencias urbanísticas de construcción y funcionamiento” permitiendo ejerzan competencia revocatoria, siendo necesario desarrollar a través de Ordenanzas y precisar a través de Decretos de Alcaldía, el procedimiento, los sujetos, el objeto, los supuestos, la potestad revocatoria, los actos de la revocación (acto revocado y revocatorio) en las Ordenanzas de cada gobierno edil.

III. Diferencias y similitudes entre la nulidad de oficio y la revocación del acto administrativo

<u>NULIDAD</u>	<u>REVOCACIÓN</u>
DIFERENCIAS	
REGULACIÓN NORMATIVA	
Regulado en el artículo 213° del TUO de la Ley N° 27444.	Regulado en el artículo 214° del TUO de la Ley N° 27444.
PROBLEMAS QUE LA ORIGINAN	
Si existe la ausencia de uno o más requisitos de validez, estaremos ante un supuesto de nulidad. El acto nace dañado.	Los presupuestos jurídicos creados en un contexto determinado han desaparecido en el presente conllevando en si un problema de estabilidad estando ante un supuesto de revocación. El acto nació bien pero luego las condiciones cambian enfermando al acto y volviéndolo incompatible y contrario con nueva realidad del momento.
LA EFICACIA	
La nulidad del acto administrativo trae consigo su inexistencia, ineficacia, inejecutabilidad y su invalidez.	La revocación se vincula a la mutabilidad de las circunstancias y sus presupuestos. De esta manera, el acto es eficaz hasta el momento en que se produce el cambio de circunstancias.
DE LA ACCIÓN DE LOS ADMINISTRADOS	
Los administrados sólo pueden advertir a la entidad sobre las causales de nulidad que contenga un acto administrativo. El administrado solo puede revertir estos vicios mediante la interposición de recursos impugnatorios que la ley prevé como la reconsideración y la apelación	En la revocación esto no sucede porque un administrado no tiene la posibilidad de buscar la revocación de un acto administrativo a través de la revocación.

DE LOS PLAZOS	
Para los casos de nulidad, la legislación concede 2 años en sede administrativa y 3 años en sede judicial, lo que hace un total de 5 años.	En el caso de la revocación no operan plazos.
SIMILITUDES	
AMBAS DE INICIAN DE OFICIO	
La nulidad del acto administrativo siempre se inicia de oficio cuando la administración advierte alguna causal de nulidad sobre la potestad de revisión de los actos administrativos. En el caso de la revocación también, cuando toma cuenta del cambio de circunstancias (la mutabilidad de las circunstancias y presupuestos)	
AMBAS SE DESARROLLAN A TRAVES DE UN PROCEDIMIENTO	
En ambos casos la administración deberá seguir un procedimiento administrativo para emitir un acto posterior que declare la nulidad o la revocación según corresponda.	
LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	
En ambos casos, si el acto administrativo no puede mantenerse estable, firme y válido sea porque se ha incumplido o desaparecido uno o más requisitos de validez o porque el acto que aún despliega sus efectos ha devenido en un acto inoportuno e inconveniente para el interés público, dicho acto debe ser extinguido.	
ACTO FIRME	
En ambos casos, la nulidad y la revocación procederá incluso cuando se trate de un acto firme. En el supuesto de la nulidad será porque se verifique que el acto carece de algún requisito de validez. Por su parte, para la revocación, esta procederá cuando se verifique que se presentan la mutabilidad de las circunstancias y los presupuestos que no van de acuerdo a la nueva realidad jurídica.	

3.1. Definición de nulidad

Al respecto, Rodríguez Manrique (2020), respecto a la Nulidad de los actos Administrativos, precisa lo siguiente:

“En el modelo administrativo peruano, la nulidad de los actos administrativos no está concebida como una de pleno derecho (imprescriptible), sino que se trata de una nulidad absoluta. La Nulidad absoluta regulada en la LPAG no admite la convalidación del acto administrativo mediante la subsanación de los vicios de validez que este padezca, pues estos son trascendentes e incompatibles con la legalidad; sin embargo, si transcurre un plazo razonable sin que la invalidez del acto administrativo haya merecido una declaración de nulidad, entonces este se torna inmune o intangible a la revisión de oficio por parte de la Administración”.

3.1.1. Caso práctico

Como ejemplo de la Nulidad de Oficio del Acto Administrativo, en el supuesto que, a través de la Resolución N° 04-2020-GDU-MM, la Gerencia de Desarrollo

Urbano de la Municipalidad ABC, aprobó una Licencia de Edificación bajo la modalidad A, sin embargo, luego de la verificación técnica y administrativa posterior, se evidenció que las acciones realizadas por el administrado, no son compatibles con las Licencias de Edificación bajo la modalidad A, sino que corresponden a una Licencia de Edificación bajo la modalidad C, por lo que, al transgredirse los requisitos establecidos para la referida Licencia, y en consecuencia, contravenir a las Leyes, causal de Nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444, se debe declarar la Nulidad de Licencia emitida bajo la modalidad A.

3.2. Definición de revocación

Para Morón Urbina (2011), respecto a la Revocación del Acto Administrativo, señala que:

“[...] la institución de la revocación consiste en la potestad que la ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa, de oficio o a pedido de parte y mediante un nuevo acto administrativo modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido —por razones externas al administrado— en incompatible con el interés público tutelado por la entidad” (Morón, 2011, pp.419 - 455).

3.2.1. Caso práctico

De igual manera, en el supuesto de Revocación, a manera de ejemplo, se tendría que, en el año 2005, para emitirse una Licencia de Edificación bajo la modalidad X, se pedían los requisitos a y b, pero luego, en el año 2007, sale una norma A en la que agrega los requisitos c, d y e, así como también, tener un Certificado sobre condiciones de seguridad, prohibiendo que de no cumplir con todos los requisitos, no se podrá obtener referida Licencia bajo la modalidad X, por lo que, las Licencias emitidas antes del referido cambio normativo, deben ser revocadas.

3.3. Diferencia entre nulidad y revocación criterio jurisdiccional

A esto se agrega, lo establecido por la Tercera Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Casación N° 28055-2017-LIMA, que precisa respecto a la diferencia entre la Nulidad y la Revocación, lo siguiente:

“(…) SEXTO: (...) En síntesis, el término nulidad debe ser entendido como “la falta de aplicación o la aplicación errónea de la norma procesal, lo que conlleva a la invalidez de los efectos del acto procesal, siempre que

la causal que amerita tal sanción se encuentre establecida expresamente en el ordenamiento jurídico o que el acto procesal en cuestión no reúna los requisitos necesarios para la obtención de su finalidad”; mientras que revocación, “[...] significa la pérdida de eficacia del acto o del proceso. (...) a fin de sustituirla por otra.”

Como es de observancia, de acuerdo al Criterio Jurisdiccional citada, se tiene que se entiende por Nulidad como la falta de aplicación o la aplicación errónea de la norma procesal, lo que acarrearía la invalidez del acto procesal, mientras que en la revocación el acto o proceso pierde su eficacia.

3.4. La revocación en la experiencia chilena

La institución de la revocación no es menos problemática en el Derecho Administrativo chileno. Así lo sostiene el profesor Antonio Fortes (2006), quien en su profundo estudio reconoce lo problemática que puede llegar a ser la revocación en cuanto a sus efectos, dado que aun cuando la entendamos solo aplicable a los actos desfavorables, de gravamen, o no declarativos de derechos, no puede obviarse tampoco el problema de que aquello que es de carga para unos, lo puede ser de favorabilidad de para terceros o para la colectividad en su conjunto (p. 158).

Asimismo, el referido autor señala que la aparente exclusión que hace la ley general del procedimiento, por ausencia de mención, de los actos favorables o declarativos de derechos provoca la proyección implícita sobre los principios de irrevocabilidad o inmutabilidad de derechos, en los que se sustenta la confianza legítima generada por la Administración, que, en principio, impediría cualquier tipo de acción revocatoria.

Por último, hace la mención que produciéndose la revocación del acto favorable por una u otra vía, la acción que contiene la revocatoria debe llevar aparejado el reconocimiento de una indemnización, para nuestro punto de vista “justo”, a favor de la persona que sufre los rigores de la revocación. En este aspecto, la indemnización opera como un instrumento garantista que busca resarcir la lesión patrimonial sufrida (159-161).

Sobre el particular expuesto en el presente acápite, es preciso señalar que nuestra legislación administrativa general sí señala expresamente 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. 214.2 del TUO de la ley N° 27444).

Sin embargo, esa protección expresa a los actos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos se agota a la instancia de oficio, sin alegación de que pueda ser a solicitud de administrado o de la

colectividad; situación ante lo cual, resultan necesarias precisiones que puedan limitar la institución de la revocación en sus otras vertientes, las cuales pueden versar en términos de temporalidad o materia, sobre todo en supuestos estrechamente relacionados a derechos fundamentales, como lo es el de propiedad, y más precisamente a las facultades que tiene un propietario de predio en suelo nacional, conforme al artículo 923° de nuestro Código Civil.

Es así como llegamos al caso de la edificación, para la cual el interesado deberá contar con las autorizaciones respectivas por parte de la autoridad municipal competente, conforme a las normas de zonificación vigentes.

IV. De la naturaleza de las licencias de edificación

En el Perú, el procedimiento para tramitar las Licencias de Edificación, se realiza en el marco de establecido en la Ley N° 29090 - Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA.

El siguiente cuadro detalla las Licencias de Edificación y sus características de conformidad al artículo 3° del Reglamento de Licencias de Edificación y Habilitaciones Urbanas, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA:

LICENCIAS DE EDIFICACIÓN	
DEFINICIÓN	
<p>“La Licencia es un acto administrativo emitido por la Municipalidad mediante el cual se autoriza la ejecución de una obra de habilitación urbana y/o de edificación prevista en la Ley”</p>	
CARACTERÍSTICAS	
<p>1) La Licencia de Edificación se otorga de acuerdo a la documentación técnica aprobada por los Gobiernos Locales y los Revisores Urbanos, según corresponda, por parte, encontrándose esta, afecta al pago por el derecho de tramitación.</p>	<p>2) La Licencia de Edificación tiene una vigencia de treinta y seis (36) meses, los cuales, se cuentan a partir de la fecha de su emisión, debiendo ser notificada dentro de los tres (03) días hábiles de emitida. Asimismo, la Licencia es prorrogable por doce (12) meses calendario y por única vez, solicitándose dentro de los treinta (30) días calendario, anteriores a su vencimiento, indicando el número de la licencia y/o del expediente respectivo, pudiendo ser revalidada por el mismo plazo por el cual fue otorgada.</p>
<p>3) Para la obtención de la Licencia de Edificación, es imprescindible que el predio cuente, con el correspondiente proyecto de habilitación urbana aprobado.</p>	<p>4) Para el inicio de la Ejecución de la obra autorizada con las Licencias de Edificación, a excepción de las obras preliminares, se debe presentar el “Anexo H”, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica - RVAT.</p>

EFECTOS DE LAS LICENCIAS	
El otorgamiento de la Licencia de Edificación determina la adquisición de los derechos de construcción en el predio, edificando en los términos y condiciones otorgados en la misma, no representando que las referida Licencia, un pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de los derechos reales, sobre el predio o predios, objeto de ella.	Las licencias producen todos sus efectos, aun cuando sean enajenados, pudiendo recaer en uno o más predios, siendo necesario en este último caso la acumulación registral de los lotes para la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación .
La Licencia de Habilitación Urbana y/o de Edificación, su prórroga y revalidación, son inscribibles en la partida registral del predio. El asiento registral se cancela por el vencimiento de las citadas licencias o por la inscripción de la Recepción de Obras o de la Declaratoria de Edificación, según corresponda.	En la calificación registral para la inscripción de las Licencias, el Registrador, bajo responsabilidad, solo verifica la competencia del funcionario que la emitió, la formalidad, el carácter inscribible y la adecuación con los antecedentes registrales; no puede evaluar los fundamentos de hecho o de derecho, ni el desarrollo del procedimiento administrativo.

FUENTE: Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.

V. Plazos y supuestos de revocación de licencias de edificación

Como se ha señalado anteriormente, nuestra legislación ha establecido que, en el caso del supuesto de la Nulidad, ésta será porque se verifique que el acto carece de algún requisito de validez y, por su parte, en el supuesto de la Revocación, ésta procederá cuando se verifiquen cambios de circunstancias o que se presentan circunstancias que no van de acuerdo a la nueva realidad jurídica (la mutabilidad de las circunstancias y los presupuestos)

La principal diferencia entre ambas figuras jurídicas, es la oportunidad que se tiene para poder invocarlas para un determinado hecho, teniendo, por una parte, en la **NULIDAD**, el plazo máximo en sede administrativa de dos (02) años, y en sede judicial de tres (03) años. Mientras que en la **REVOCATORIA**, no contamos con un plazo establecido por Ley.

El siguiente cuadro evidencia que la revocatoria respecto a la nulidad no tiene un plazo establecido para su interposición.

La Licencia de Edificación sólo podría ser objeto de Nulidad de Oficio hasta el quinto año en sede judicial vencido el referido plazo sólo cabe la posibilidad de la Revocación de Licencia.

Cabe señalar, que la revocación opera desde el día siguiente que se otorga la licencia de edificación.

De la revocación de licencias de edificación en el derecho peruano

	VIGENCIA 36 MESES 03 AÑOS			PRÓRROGA 12 MESES 1 AÑO	REVALIDACIÓN 36 MESES 03 AÑOS		
	1 año	2 años	3 años	4 año	5 año	6 años	7 años
LICENCIA DE EDIFICACIÓN							
Nulidad en sede administrativa	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Nulidad en sede judicial			SI	SI	SI	NO	NO
REVOCATORIA	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Cabe precisar que habrá supuestos en donde la revocatoria no alcance a producir efectos jurídicos en realidad presente, por haberse cumplido el fin de la licencia quedando solo la responsabilidad funcional, civil, penal, administrativa entre otras, a los funcionarios que otorgaron tal licencia en contravención al marco normativo y organizacional que los vincula.

VI. Procedimiento de la revocación

El procedimiento general de la revocación se encuentra regulada en el artículo 214º de la Ley N° 27444 - LPAG, sin embargo, cada gobierno local tiene un procedimiento interno para declarar la revocación del acto administrativo, el cual no debe ir en contra de la norma general.

La revocación es declarada con efectos a futuro mediante resolución o su equivalente, suscrita por la más alta autoridad de la entidad competente, debiéndose correr traslado de todas las actuaciones a los posibles afectados por un plazo no menor de cinco (05) días hábiles para presentar sus alegatos y evidencias en su favor.

A continuación, se indican algunas reglas positivas y negativas para revocar, de elaboración propia, a efectos que se tenga a consideración:

REGLAS POSITIVAS PARA REVOCAR
1. Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal (Ley, Ordenanza, Decreto Legislativo, Decreto de Urgencia) y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.
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. (Mutabilidad de las circunstancias y presupuestos)
3. Se puede revocar excepcionalmente actos administrativos favorables cuando por factores externos sobrevinientes al acto, las circunstancias hubieren cambiado y esto no perjudique a terceros.
4. Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público.

5. La resolución que revoca debe ser motivada, justificada y dentro de un procedimiento regular, a fin de evitar discrecionalidades o interpretaciones equivocadas por parte de las autoridades, evitando se originen beneficios directos o indirectos a los administrados que, no necesariamente forman parte del procedimiento de revocación.

REGLA NEGATIVA PARA REVOCAR

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 (Principio de intangibilidad del Acto) Es decir, no puede ser a capricho de la entidad sino por razones mutabilidad de las circunstancias y los presupuestos, a su vez, este criterio normativo se ve excluido cuando el acto administrativo termina siendo ambiguo, oscuro, desfavorable o con efectos parciales, incompletos, tardíos o defectuosos.

La potestad revocatoria no puede afectar la estabilidad, seguridad jurídica y la intangibilidad patrimonial del administrado debiendo ser normado sin afectar el principio de interdicción de la arbitrariedad

VII. La indemnización en la revocación

La resolución administrativa que declara la revocación deberá sustentar:

1. Si hay mérito a indemnización: Cuando origine perjuicio económico al administrado, debiendo la entidad provisionar los recursos suficientes para cubrir la totalidad de la indemnización.
2. No hay mérito para indemnización, no origina perjuicio económico debiéndose sustentar de forma técnica y legal la inexistencia del daño.

Cabe señalar que los funcionarios o servidores de la entidad deberán evaluar a través de un informe legal, si los efectos del acto administrativo revocado han caducado o agotado. Si el acto administrativo ha caducado o sus efectos se han agotado, esto abre las puertas para que el afectado plantee una demanda de indemnización en sede judicial, cuando quede firme administrativamente su revocación.

El artículo 216² sobre indemnización por revocación adolece de técnica legislativa al omitir la responsabilidad por parte de la entidad de elaborar un informe técnico – legal sobre si otorgar o no indemnización al administrado, dicho informe permitirá determinar las responsabilidades de los funcionarios y servidores frente a demandas judiciales futuras, debiéndose normar sobre la cuantificación del daño económico añadiéndose los conceptos de Lucro Cesante, Daño Emergente y Daño Directo hasta la notificación de la resolución, sobre nuestro tema en particular, esto permitirá defender la presunta afectación de los derechos expectativos y futuros de los propietarios en una edificación y de los constructores, en estos últimos “se comprenderá las inversiones realizadas para emprender la actividad habilitada, la expectativa razonable de ingresos esperados y el hecho de que dejara de percibir debido a la revocación.”(Morón, 2011, p.453)

VIII. Relación con las ordenanzas de zonificación. El caso de la expropiación indirecta. Exp. N° 05220-2015-PA/TC LIMA EDEGEL SAA.

8.1 Análisis de procedencia

“1. La demandante denuncia la afectación de su derecho de propiedad al ser víctima de una expropiación indirecta porque la Ordenanza 1247-MML, que modificó la Ordenanza 1246-MML y dispuso el cambio de zonificación del inmueble en el que se ubica la Central Eléctrica Santa Rosa, carece de justificación.

(...)

El Tribunal Constitucional producto de su análisis señala lo siguiente:

(...)

g) El Tribunal Constitucional juzga como arbitraria a toda actuación estatal que, irrazonable e injustificadamente, incida negativa, directa, concreta y sin justificación razonable en un derecho fundamental, como se constata en el presente caso. También son arbitrarias todas aquellas determinaciones estatales que, si bien no inciden irrazonable o negativamente en el ejercicio o el contenido de algún derecho fundamental, son caprichosas (carentes de sustento racional) o encuentran fundamento en intereses subalternos.

(...)

l) En consecuencia, esta última variación de la zonificación ha violado el derecho al debido proceso de la actora, tanto en su manifestación procesal (consistente aquí en el derecho a la motivación, al no justificarse el referido cambio de zonificación), como en su dimensión material (que, efectos de este caso en concreto, exige que toda actuación material de poder que limite el ejercicio del derecho fundamental a la propiedad no resulte reñida con parámetros de razonabilidad, tal como lamentablemente se constata en la presente causa).

m) Declarar FUNDADA la demanda de autos, al haberse vulnerado los derechos fundamentales a la propiedad y al debido proceso.

De esta manera, podemos concluir que lo señalado por el Tribunal Constitucional se aplica de forma directa a la figura de la revocación respecto a que toda actuación estatal que resulta irrazonable e injustificadamente, incide negativamente en un derecho fundamental, por lo que, en los supuestos en los que el Estado tenga que elegir, discrecionalmente, la mejor opción para la salvaguarda del orden público o de otros bienes de relevancia constitucional, es necesario que justifique su decisión.

IX. Conclusiones

Los actos administrativos son mutables, alterables y responden al interés público y no a intereses particulares, sin embargo, debe procurarse un equilibrio frente a la predictibilidad, confianza empresarial, seguridad jurídica, buena fe, equidad y la preservación de los derechos adquiridos por parte de los administrados en el tiempo, el espacio y las circunstancias.

La nulidad responde a la carencia de algún requisito de validez mientras la revocación procederá cuando se verifique la mutabilidad de las circunstancias y los presupuestos que no van de acuerdo a la nueva realidad jurídica, no pudiendo revocarse por razones de oportunidad, mérito o conveniencia los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos.

La revocación del acto administrativo es una de las figuras jurídicas más potentes que existe en nuestro ordenamiento jurídico en razón a que implica quitarle los efectos jurídicos a un acto administrativo en cualquier momento debido a la mutabilidad de las circunstancias y los presupuestos que no van de acuerdo a la nueva realidad.

Se debería incorporar en el TUO de la Ley N° 27444, en el Capítulo sobre la revocación, una disposición normativa referidas a cautelar los derechos ganados por los administrados a través de la vía arbitral, añadiéndose a una nueva disposición final a la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones urbanas y de edificaciones” en donde se permita acudir al arbitraje en razón a sus ventajas frente al poder judicial.

Se debería incorporar e impulsar el arbitraje inmobiliario a nivel general, lo cual permitiría tener mejores costos de oportunidad, transacción, celeridad, predictibilidad, confianza empresarial y seguridad jurídica, permitiendo en nuestro tema en particular, que el Procedimiento de Revocación de la licencia de edificación sea resuelta (laudo) por un árbitro o un Tribunal Arbitral, y no dejar este procedimiento a cargo de la propia entidad, quien termina siendo Juez y Parte.

Bajo el principio de legalidad y tipicidad es necesario modificar el artículo 216 del TUO LPAG, incorporando la obligación a la entidad de elaborar un informe técnico legal sobre si otorgar o no indemnización al administrado, de otorgársele este deberá determinar la cuantificación del daño económico añadiéndose los conceptos de Lucro Cesante, Daño Emergente y Daño Moral, en razón a la afectación de derechos expectaticios y futuros de los propietarios en una edificación y de los constructores.

Se debería ordenar en un apartado del capítulo de la revocación, los supuestos donde sí se puede revocar y en los supuestos donde no se puede revocar los actos administrativos a favor del administrado, e incorporar

el arbitraje para que puedan cautelar sus derechos ganados válidamente a través de una justicia más predecible, rápida la cual permite se puedan conceder medidas cautelares a favor del administrado.

X. Recomendaciones

Se debería modificar, el artículo 214° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dividiéndolo en los supuestos en los que sí proceden la revocación y en los que no, para un mejor entendimiento normativo, tal como se muestra a continuación

Art. 214° TUO - Revocación	PROPUESTA
<p>214.1 Cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <p>214.1.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.</p> <p>214.1.2 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.</p> <p>214.1.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.</p> <p>214.1.4 Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público. La revocación prevista en este numeral solo puede ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para presentar sus alegatos y evidencias en su favor.</p> <p>214.2 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.</p>	<p>214.1 Cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <p>214.1.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.</p> <p>214.1.2 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.</p> <p>214.1.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.</p> <p>214.1.4 Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público. La revocación prevista en este numeral solo puede ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para presentar sus alegatos y evidencias en su favor.</p> <p>214.2 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.</p> <p>214.2.1 No Cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:</p> <p>214.2.2 Cuando se genere perjuicios a terceros.</p> <p>214.2.3 Cuando lesione derechos de terceros y afecte el interés público.</p>

Fuente: Texto Unido Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Se debería incorporar en el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1071, como materia susceptible de arbitraje, el de resolver los procedimientos de revocación de licencias de edificación.

Se debería regular que los procedimientos de revocación de licencias de edificación, sean sometidos a evaluación por parte de un consejo consultivo, integrado por revisores urbanos, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Referencias bibliográficas

- Baca Oneto, Victor S. (2006) *La Discrecionalidad Administrativa y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*. En: Revista del Círculo de Derecho Administrativo N° 11, 2006 Lima.
- Danos, J (2003) Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Segunda Parte. ARA Editores.
- FORTES MARTÍN, A. (2006). *Estudio sobre la revocación de los actos administrativos*. Revista de derecho (Valdivia), vol. 19, no 1.
- Guzmán, C (2018). Manual del Procedimiento Administrativo General. Tercera Edición. Lima: Instituto Pacifico.
- Martin, R (2009). Del Régimen jurídico de los actos administrativos”, en: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, UPC. Lima.
- Morón Urbina, J. C. (2015) *El proceso contencioso de lesividad: Catorce años después de su incorporación en el derecho peruano*. En: Revista Ius et Veritas N° 51, Lima.
- Morón, U. (2011). La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. Derecho PUCP.
- Santamaria, J. (2004). Principios de derecho administrativo. Iustel.
- Rodríguez, M (2020) Nulidad de Oficio de los Actos Administrativos. IUS ET PRAXIS. Universidad de Lima. https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus_et_Praxis/issue/view/369/84

Notas al final

1 Abogado con estudios de Doctorado en Derecho (USMP) y Graduado de Maestría en Negocios (USMP. Post Grado en Administración Gerencial, Dirección Funcional e Integración Gerencial (ESAN).

2 Artículo 216.- Indemnización por revocación

216.1 Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa.