

## LEGITIMACION ACTIVA EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### Paráfrasis del Artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia <sup>1</sup>

José Antonio Muci Borjas

*Profesor de Derecho Administrativo en la  
Universidad Católica "Andrés Bello"*

Nuestras reflexiones, como bien lo refleja el subtítulo del presente trabajo, se van a referir a la disposición contenida en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia <sup>2</sup>. En consecuencia, estas consideraciones versarán sobre los caracteres o requisitos con los cuales debe cumplir "el interés" de todo sujeto que pretenda demandar la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares, o que pretenda hacerse parte en un proceso contencioso-administrativo de anulación determinado <sup>3</sup>, a saber: que se trate de un interés personal, legítimo y directo.

1. Estas breves reflexiones fueron presentadas como ponencia en las Conferencias realizadas sobre "La administración, la ley y el ciudadano" ("Seminario de Evaluación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos"), que se celebraron en esta Ciudad de Caracas durante el mes de julio del año 1989, y que fueron organizadas por la Fundación de Derecho Público y el Instituto de Estudios Profesionales.

El presente trabajo de investigación, en su versión original, se refirió a las disposiciones contenidas en los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sancionada en fecha siete (7) de mayo de 1981, y publicada en la Gaceta Oficial número 1818 Extraordinario, de fecha primero (1º) de julio de 1981. A tenor del artículo 22 *in-commento*, "se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia". Por su parte, el artículo 23 *eiusdem* establece que la condición de interesados también la tendrán quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo 22 apenas transcrito, "aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo, en tal caso, apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación". En otras palabras, la Ponencia versó sobre la normativa contenida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, relativa a la noción de "interesados" y a los caracteres o requisitos con los cuales debe cumplir "el interés" de todo aquel sujeto que pretenda hacerse parte en un determinado procedimiento administrativo, a saber: que se trate de un interés personal, legítimo y directo.

Ahora bien, comoquiera que el artículo 22 apenas transcrito remite al intérprete a la disposición contenida en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en dicha oportunidad centramos nuestra atención en una Ley Orgánica distinta a aquella objeto de análisis y estudio en el Seminario.

2. El artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sancionada en fecha veintiséis (26) de julio de 1976, y publicada en la Gaceta Oficial número 1893 Extraordinario, de fecha treinta (30) de julio de 1976, establece que "toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estadales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley". El artículo 121 *eiusdem* dispone que "la nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate. El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la Ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general".
3. Sobre el tema de la legitimación en los "procedimientos administrativos" (*lato-sensu*) pueden consultarse, a nivel de Derecho comparado, entre otros, los siguientes libros y artículos: AUBY, Jean-Mary y DRAGO, Roland, *Traité de Contentieux Administratif*, Tomo II, Li-

A los fines de una mayor claridad, hemos optado por dividir este trabajo en cinco capítulos. En el Capítulo I —y a manera introductoria— haremos una breve referencia a las razones que determinaron el surgimiento del interés legítimo, entendido como posición jurídico-subjetiva distinta del derecho subjetivo típico, para luego comentar, si bien de manera bastante breve, una interesante sentencia de nuestra Corte Suprema de Justicia, en la cual se efectuaron algunas consideraciones acerca de la figura del “interés legítimo”<sup>4</sup>. Los Capítulos II, III y IV han sido consagrados al análisis del significado “real” de los caracteres legítimo, personal y directo, establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con los cuales se ha pretendido definir el interés requerido para poder solicitar la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares. Por su parte, el Capítulo V del presente trabajo ha sido dedicado al estudio del único aparte del artículo 121 *in commento*, a través del cual el Legislador venezolano facultó al Fiscal General de la República para demandar la nulidad de actos administrativos de efectos particulares, siempre y cuando éstos afecten un interés general. Finalmente, procederemos a efectuar las conclusiones a las cuales haya lugar en el Capítulo VI.

---

brairie Gènerale de Droit et de Jurisprudence, París, 1984, página 198 y ss.; CASSARINO, Sebastiano, *Il Processo Amministrativo nella Legislazione e la Giurisprudenza*, Tomo I (I Presupposti), Giuffrè Editore, Milán, 1984, página 603 y ss.; CORDON MORENO, Faustino, *La Legislación en el Proceso Contencioso-Administrativo*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1979, página 87 y ss.; DROMI, José Roberto, *Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública*, Editorial Temis, Bogotá, 1980, páginas 37 y siguientes; ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Segunda Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981, página 183 y siguientes; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Hacia una Nueva Justicia Administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 1989, página 60 y ss.; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Segunda Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1982, página 532 y ss.; GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Editorial Temis, Bogotá (Colombia), 1985, página 115 y siguientes; JARAMILLO SIERRA, Francisco, *Derecho Contencioso Administrativo*, 2ª edición, Editorial Temis, Bogotá (Colombia), 1980, página 53 y siguientes; MAIRAL, Héctor, *Control Judicial de la Administración Pública*, Volumen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984, página 139 y siguientes; NIGRO, Mario, *Giustizia Amministrativa*, Tercera Edición, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1983; RIVERO, Jean, *Derecho Administrativo*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, páginas 266 y siguientes; ROMANO, Alberto, *La Situazione Legittimante al Processo Amministrativo*, publicado en la Revista *Diritto Processuale Amministrativo*, número 4, Giuffrè Editore, 1989, página 511 y siguientes; SATTA, Filippo, *Giustizia Amministrativa*, CEDAM, Padova, 1986, página 139 y siguientes; VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*, Aguilar S.A. de Ediciones, Madrid, 1980, página 459 y siguientes; VIRGA, Pietro, *La Tutela Giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè Editore, Milán, 1982, página 243 y ss.; y, VIVANCOS, Eduardo, *Las Causas de Inadmisibilidad del Recurso Contencioso Administrativo*, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1963, página 176 y siguientes.

En Venezuela véanse ARAUJO JUAREZ, José, *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, publicado por Vadell Hermanos Editores, Valencia, Venezuela, 1989, página 169 y siguientes; BREWER-CARIAS, Allan Randolph, *Estado de Derecho y Control Judicial* (Justicia Constitucional, Contencioso-Administrativo y Derecho de Amparo), publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares (Madrid), 1987, página 289 y siguientes; y, LARES MARTINEZ, Eloy, *La Legitimación Activa en el Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*, publicado en la obra “Tendencias de la Jurisprudencia Venezolana en Materia Contencioso-Administrativa”, 8ª Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Barquisimeto, enero de 1983, página 75 y siguientes.

4. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia *in commento* (caso Iván Pulido Mora vs. la Contraloría General de la República) fue dictada en fecha 3 de octubre de 1985, bajo ponencia del Magistrado Luis H. Farías Mata, y la misma apareció publicada en la Revista de Derecho Público número 24, correspondiente al período octubre-diciembre 1985, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, página 156 y siguientes.

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

## 1. Surgimiento del "interés legítimo", entendido como posición jurídico-sustancial

Como es bien sabido, la distinción entre las figuras del derecho subjetivo y del interés legítimo surge en Francia, a consecuencia de la creación, por parte del Consejo de Estado Francés, del recurso por incompetencia y exceso de poder. Este recurso, que en sus inicios fue catalogado como una simple vía de petición o denuncia (para cuya interposición no se requiere la asistencia de un abogado), terminó convirtiéndose en un verdadero proceso, a través del cual se controlaban los vicios de incompetencia, forma, violación de ley y desviación de poder que pudiesen afectar los actos administrativos. Como el particular solicitaba la nulidad —por ilegalidad— de un acto expedido por la Administración, surgió la idea de que el recurso por exceso de poder no era más que un proceso al acto. En otros términos, se afirmó que se trataba de una jurisdicción objetiva<sup>5</sup>, de un juicio a la legalidad de la actuación administrativa, ya que el recurrente no perseguía la tutela o defensa de un interés propio. De allí que se haya llegado a aseverar que la finalidad del recurso por exceso de poder no era otra que la defensa de la legalidad objetiva, abstracta. Con esta afirmación se contrapuso el recurso por exceso de poder a la justicia tradicional, instituida para la tutela de los derechos subjetivos.

Cabría agregar que, por tratarse de un juicio al acto, el juez administrativo sólo tenía competencia para anular el acto administrativo impugnado, y que la decisión tenía efectos *erga omnes*. En otras palabras, según lo sostenido por la doctrina administrativa tradicional, el particular, a través del ejercicio del recurso por exceso de poder, sólo pretendía la anulación del acto que aquél consideraba ilegal, mas no perseguía el reconocimiento de ningún derecho subjetivo.

El Consejo de Estado Francés entendía que si la única pretensión del particular en el recurso por exceso de poder es la anulación del acto impugnado y —en consecuencia— en él no se ventilaba o discutía derecho subjetivo alguno, carecía de sentido exigirle al recurrente ser titular de un derecho subjetivo, de allí que sólo se le exigiese tener interés en obtener la anulación<sup>6</sup> y, como esta novedosa situación jurídico-subjetiva carecía de un régimen propio, comenzó a denominársele interés legítimo.

La figura de interés legítimo, obra del Consejo de Estado Francés, repercutió en otros países como Italia, nación en la cual la consagración legislativa de la dualidad "derecho subjetivo-interés legítimo" ocasionó una fractura de la justicia administra-

5. No está de más destacar que la concepción objetiva del recurso por exceso de poder (proceso contencioso-administrativo de anulación) ha sido cuestionada por la más calificada doctrina administrativa contemporánea. La concepción objetiva se halla cuestionada incluso en Francia, país en el cual —desde hace ya algún tiempo— se ha comenzado a afirmar que en el recurso por exceso de poder existen verdaderas partes procesales (VEDEL, Georges, *op cit.*, página 464).

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de Ecuador, haciéndose eco del Derecho Administrativo francés, efectúa la clásica distinción entre un recurso contencioso administrativo objetivo y un recurso subjetivo. Establece el artículo 3º de dicha Ley:

*"El recurso contencioso-administrativo es de dos clases: De plena jurisdicción o subjetivo, y de anulación u objetivo.*

El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.

*El recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal"* (el subrayado es nuestro).

6. RIVERO, Jean, *op. cit.*, página 267.

tiva. En efecto, tras la unificación legislativa italiana, a los tribunales ordinarios se les atribuyó la competencia para conocer las controversias en las cuales se demandase la protección de un derecho subjetivo (*ad exemplum*, la materia tributaria), mientras que al Consejo de Estado y Tribunales Administrativos Regionales (Tribunali Amministrativi Regionali), éstos últimos de reciente creación, se les atribuyó la competencia en materia de intereses legítimos<sup>7</sup>.

Sobre la base de lo antes señalado, se hace necesario preguntarse si la dualidad derecho subjetivo-interés legítimo se justifica (entiéndase si tiene razón de ser) en un país como Venezuela, en el cual:

a) Nuestros tribunales con competencia en lo contencioso-administrativo, principalmente la Corte Suprema de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, han afirmado —de manera pacífica y reiterada— que el recurso contencioso-administrativo de anulación es un proceso subjetivo. En otras palabras, nuestra jurisprudencia ha reconocido que en los procesos contencioso-administrativos de anulación los recurrentes hacen valer un interés propio.

b) No existe duplicidad de jurisdicciones como en Italia<sup>8</sup>.

2. *El "interés legítimo" y la jurisprudencia venezolana. Análisis de la sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 3 de octubre de 1985.*

Luego de haber refrescado las razones históricas que determinaron la génesis de la figura del interés legítimo, consideramos de interés comentar el fallo dictado por nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en fecha 3 de octubre de 1985, bajo ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata (caso Iván Pulido Mora vs. Contraloría General de la República), pues en dicha decisión nuestro máximo Tribunal intentó definir el "interés legítimo". La sentencia *in comento* es interesante desde varios puntos de vista, a saber:

1) En primer término, porque realiza un interesante análisis comparativo de la legitimación que nuestro ordenamiento jurídico exige para poder incoar tres tipos distintos de procesos: a) En el recurso por inconstitucionalidad la legitimación, por mandato del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte de Justicia, es sumamente amplia. al extremo que se permite la interposición del mismo por parte de simples intere-

7. Por lo tanto, el principio general es que los Tribunales ordinarios son competentes cuando se demande la tutela de un derecho subjetivo, mientras que serán competentes el Consejo de Estado o los Tribunales Administrativos Regionales (T.A.R.) cuando lo que se demande sea la protección de un interés legítimo. Sin embargo, esta división ha dejado ser una división absoluta, pues la dificultad de distinguir ambos tipos de situaciones jurídico-subjetivas ha conducido al Legislador italiano a establecer, en materias como la función pública (*pubblico impiego*) y el contrato de concesión, que el juez administrativo puede incluso conocer de derechos subjetivos. Esta solución obedece, según los estudiosos italianos, a que en dichas materias las situaciones jurídico-subjetivas se hallan interconectadas de modo indisoluble, lo cual hace imposible que se mantenga el criterio tradicional de distribución de competencias, al cual se acaba de hacer referencia. Es esta la así denominada "competencia exclusiva" (VIRGA, Pietro, *op. cit.*, página 177 y siguientes).

8. En efecto, la Constitución venezolana consagra la unidad del Poder Judicial (artículo 204), el cual se halla integrado por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determina la Ley. En consecuencia, la jurisdicción contencioso-administrativa venezolana, a diferencia de cuanto ocurre en Francia, no es una jurisdicción (*strictu-sensu*) distinta y separada de la jurisdicción ordinaria, sino que dentro de nuestro Poder Judicial encontramos un conjunto de Tribunales con competencia en lo contencioso-administrativo.

En Argentina, José Roberto Dromi destaca la circunstancia de que la creación de esa dualidad de situaciones jurídico-subjetivas (interés legítimo-derecho subjetivo) respondió a circunstancias históricas concretas, y que a la misma, por lo tanto, no puede concedérsele validez universal o general (*op. cit.*, página 51).

sados<sup>9</sup>; b) La solución en el ámbito del Derecho privado se presenta totalmente opuesta, ya que sólo se considera hábil para interponer el recurso al titular de un derecho subjetivo de índole privada. Por lo tanto, la legitimación en estos recursos es muy restringida; y, c) En lo relativo al procedimiento contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, la Corte destacó el hecho de que el Legislador había optado por una solución intermedia, es decir, que en estos procedimientos la legitimación no se consagró con la amplitud de aquélla de los recursos de inconstitucionalidad, mas tampoco se la limitó al extremo de equiparársela con aquella del proceso civil. En los recursos contencioso-administrativos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, se hallan legitimados para solicitar dicha anulación los "titulares de derechos subjetivos administrativos" y —además— los "interesados legítimos".

2) Por otra parte, la sentencia de la Corte asienta —de manera expresa— el criterio de que no sólo los titulares de intereses legítimos, personales y directos tienen legitimación para demandar la nulidad de actos administrativos de efectos particulares, sino que también han de entenderse legitimados para proponer este recurso, los sujetos titulares de derechos subjetivos administrativos, pues, según palabras textuales del máximo Tribunal, "...los titulares de derechos subjetivos administrativos violados tienen, si se quiere, mayor interés legítimo, personal y directo en la anulación del acto ilegal lesivo de los mismos que los denominados por la doctrina «interesados legítimos»". Como se observa, la Corte adoptó la tesis según la cual los intereses legítimos son situaciones jurídico-subjetivas de menor categoría, de menor jerarquía, que los derechos subjetivos administrativos<sup>10</sup>. En qué consiste y a qué se debe esta menor jerarquía es aún un problema que la doctrina administrativa no ha logrado resolver de manera satisfactoria.

- 
9. En realidad, nuestro Legislador permite que el recurso sea interpuesto por simples interesados si el acto recurrido es un acto de efectos generales, es decir, si se trata de un acto normativo, cuyos destinatarios sean personas indeterminadas. En otras palabras, el Legislador confiere la legitimación amplia, a la cual hace alusión la Corte Suprema de Justicia en el fallo *in commento*, en función del tipo de acto recurrido, independientemente de los motivos (de inconstitucionalidad o ilegalidad) invocados por el recurrente como fundamento de su recurso. Así se desprende, de manera meridiana, del texto del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme al cual "toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estadales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad...". Por tanto, no compartimos el criterio que la Corte sustentó, de manera virtual o implícita, en la sentencia de fecha 3 de octubre de 1985, pues el simple interés del recurrente es legitimación suficiente para demandar la nulidad de un acto de efectos generales, abstracción hecha de los motivos invocados por el actor. Por lo demás, la posición por nosotros sustentada ha sido sostenida por nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en fallo fechado el 12 de febrero de 1987 (publicado en la Revista de Derecho Público número 30, página 142 y siguientes), cuyo Voto Salvado, suscrito por el Magistrado Luis Enrique Fariás Mata, contiene la fundamentación íntegra de la posición que afirma que los actos administrativos de efectos generales pueden ser impugnados por cualquier interesado, sólo cuando se aducen en el recurso motivos de inconstitucionalidad.
10. En este mismo sentido se ha pronunciado recientemente la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo en fallo de fecha 19 de octubre de 1989, bajo ponencia del Magistrado Humberto Briceno León (publicada en la Revista de Derecho Público número 40, página 119 y siguientes), conforme a la cual "el recurso contencioso-administrativo de anulación puede ser interpuesto por quien ostente un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate, con lo cual evidentemente, los titulares de derechos públicos subjetivos pueden, con más razón, accionar ante los tribunales contencioso-administrativos". Según Rochsen, los derechos subjetivos y el interés legítimo son situaciones o posiciones jurídicas de "distinta consistencia" (ROEHRSEN, Guglielmo, La Justicia Administrativa en Italia, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986, página 2).

3) El tercer aporte del fallo analizado consiste en haber tratado de delimitar las figuras del "derecho subjetivo" y el "interés legítimo". La Corte, pues, trató de establecer con nitidez cuáles son los precisos linderos que separan una y otra figura: derecho subjetivo e interés legítimo. En este orden de ideas, la Corte señaló que eran sujetos legitimados "...los titulares de derechos subjetivos administrativos, es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos establecidos previa y especialmente por la Administración con el particular, en virtud de lo cual resulta justo que el afectado solicite la nulidad del acto lesivo y hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contratos, concesión, permisos...): desconocimiento que configura la lesión de un derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa". Sobre los interesados legítimos, es decir, los otros sujetos que, a pesar de no ser titulares de un derecho subjetivo, se hallan legitimados para solicitar la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, la Corte Suprema afirmó lo siguiente: "...los interesados legítimos —concepto diferente en Derecho Público al anteriormente expuesto—, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjetivos administrativos se encuentran en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la ley", y agrega la Corte que —no obstante tratarse de un sistema de recurso subjetivo— los interesados legítimos "...aparecen en el proceso como defensores del interés general vulnerado por la actuación administrativa".

Nos parece oportuno realizar aquí una pausa en el señalamiento de los aspectos resaltantes de la sentencia *in commento*, a los efectos de exponer la inquietud que la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos, elaborada por la Corte Suprema, nos ha suscitado. Comencemos señalando que no compartimos el criterio conforme al cual todo recurrente cuya capacidad procesal derive de vínculos establecidos previa y especialmente entre él y la Administración sea —necesariamente— titular de un derecho subjetivo administrativo. La Corte recurre a diversos ejemplos, y cita como "fuente" de dichos vínculos el contrato, la concesión y el permiso. Pues bien, la jurisprudencia sentada con este fallo puede ser refutada con base en la disposición contenida en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Conforme al artículo 83 anteriormente citado, "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 dictó, o por el respectivo superior jerárquico". Por argumento a contrario, los actos administrativos, como es precisamente el caso de un permiso o autorización, que no es otro que el ejemplo empleado por la Corte, pueden dar origen a dos tipos de situaciones jurídico-subjetivas distintas, a saber: derechos subjetivos e intereses legítimos. En consecuencia, es posible que al particular al cual fue otorgado un permiso derive del mismo —únicamente— intereses legítimos, mas no derechos subjetivos. Por ello, no es completamente cierto que toda vez que existan vínculos previos, especialmente establecidos, entre la Administración y el particular, el administrado-recurrente sea titular de un derecho subjetivo administrativo, sino que será necesario analizar —a fondo— la "naturaleza", es decir la "esencia", de la situación jurídico-subjetiva específica. Sobre los caracteres que conforman la noción de interés legítimo realizaremos algunas breves consideraciones en la segunda parte de este trabajo.

4) Cabría señalar, como cuarto y último aporte del fallo bajo análisis, que la Corte Suprema, en consonancia con el criterio asumido por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, no se cansa de repetir que en el contencioso-administrativo de anulación el recurso es de carácter subjetivo. En consecuencia, nuestra jurisprudencia parece haber superado —de manera definitiva— la clásica concepción "ob-

jetiva" del contencioso-administrativo de anulación, que —como ya lo señalamos— tuvo su origen en el Recurso de *excès de pouvoir* francés, conforme a la cual este recurso no sería más que un juicio al acto, un proceso cuyo norte es la tutela del interés público, la legalidad en abstracto <sup>11</sup>.

En el proceso contencioso-administrativo de anulación el juicio ha sido concebido para la tutela de un interés privado, particular, de allí su carácter subjetivo. Resulta fundamental insistir en que los interesados legítimos actúan en defensa de un interés "propio", o sea "particular". Ahora bien, en el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos de efectos particulares este interés individual del recurrente "coincide" —circunstancialmente— con el interés general en el respeto del Derecho objetivo, mas esto no puede conducir a que se califique a los particulares, salvo que se formulen las debidas reservas, como "defensores del interés general", como "guardianes de la legalidad objetiva" <sup>12</sup>.

### 3. *Requisitos exigidos por el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para poder demandar la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares*

Antes de poder entrar a analizar —a fondo— cuál es el significado de la fórmula "interés legítimo, personal y directo", acuñada por el Legislador venezolano en la Ley

11. En Italia, país que fue influenciado —de manera directa— por la obra y jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, numerosos autores continúan aseverando que el proceso contencioso-administrativo de anulación no es otra cosa que un juicio al acto. En esta concepción objetiva del contencioso administrativo de anulación la que subyace en aquellos autores que ven este proceso como un *juicio de demolición del acto impugnado* (VIRGA, Pietro, *op. cit.*, página 160). En contra de esta postura objetiva cabría citar aquí a CAVANELLO, *Le azioni proponibili e l'oggetto del giudizio amministrativo*, publicado en la Revista Foro Administrativo, año 1980 (número 1), página 851 y siguientes. En España, por su parte, la jurisprudencia y la doctrina más calificada coinciden en que la naturaleza del recurso por exceso de poder es subjetiva (consúltese GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, y FERNANDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, página 536).

No obstante la claridad con la cual la Corte Suprema de Justicia sostuvo que el recurso contencioso administrativo de anulación es un proceso de carácter subjetivo, nuestros tribunales, en oportunidades, se han mostrado vacilantes. En este orden de ideas, cabe citar aquí el fallo dictado por nuestra Corte Primera en lo Contencioso Administrativo en fecha 4 de noviembre de 1986 (publicada en la Revista de Derecho Público número 28, páginas 121 y 122), en el cual se dejó sentado que el objeto del juicio de nulidad contra los actos de efectos particulares "es una decisión emanada de un organismo de la Administración Pública, quien es principalmente el interesado en defender su legalidad. De manera que, aunque tales juicios son procesos contra los actos y no contra los organismos, sin embargo, por la posición que ocupa la Administración en tales juicios, puede señalarse que tiene la condición de demandada, porque ciertamente que la pretensión anulatoria, de resultar procedente, producirá efectos directos en contra de aquella y, por ello, puede contradecirla. Por esta razón, esta misma Corte ha sostenido que la Administración es parte natural del juicio de nulidad, hasta el punto de que puede comparecer en cualquier momento".

12. No quisiera finalizar estos breves comentarios a la sentencia objeto de nuestro análisis sin antes resaltar que nuestro máximo Tribunal destacó el hecho de que el estudio de los sistemas jurídico-positivos comparados evidencia que en los mismos se establece una equiparación, en materia de legitimación, entre los procedimientos o "recursos internos" (es decir, aquellos intentados en vía administrativa) y el recurso (proceso) contencioso-administrativo de anulación. En otras palabras, el sujeto al cual la ley confiera legitimación para dar inicio a un procedimiento administrativo o intentar un recurso en vía administrativa, también se hallará legitimado para luego demandar, en vía judicial, la nulidad del acto administrativo que le perjudique. Este es el principio general, recogido en nuestro país —a nivel legislativo— por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 22).

Teniendo presente el principio general de "Correspondencia de los Sujetos Legitimados" en vía administrativa y contencioso-administrativa antes enunciado, es necesario concluir que el particular jamás fue parte (*strictu-sensu*) en ninguno de los procedimientos, ni administrativos ni judiciales, cuya sustanciación condujo al fallo de fecha tres (3) de octubre de 1985.

Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estimamos conveniente hacer referencia a las decisiones judiciales que construyeron la fórmula del “interés legítimo, personal y directo”.

La frase “interés legítimo, personal y directo” fue empleada en Venezuela, por vez primera, en el fallo dictado por la antigua Corte Federal en fecha 14 de marzo de 1960<sup>13</sup>. En esta decisión la Corte dejó establecido que en el ordenamiento venezolano se exigía, como requisito procesal del recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos, “que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro Código de Procedimiento Civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual”. Por su trascendencia, también cabe mencionar aquí las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en fechas 6 de febrero de 1964 (caso José Enrique Moreau Meyer vs. el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda) y 18 de febrero de 1971 (caso Felipe Serrano vs. el Concejo Municipal del Distrito Federal), ya que las mismas contribuyeron a “consolidar” la idea de que la existencia de un interés personal, directo y legítimo era un requisito procesal en los recursos de anulación de actos administrativos<sup>14</sup>. En conclusión, pues, para la Corte el “interés legítimo” era un requisito procesal de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares.

Esta breve mención de las decisiones de la Corte se hacía necesaria, ya que el Legislador venezolano se limitó a recoger, al sancionar la actual Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el año 1976, la doctrina que había venido siendo elaborada por la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal (entendemos que bajo la influencia de la Ley de Procedimiento Administrativo española de 1958), y —por ende— en una única disposición legislativa se disciplinaron dos intereses radicalmente distintos, a saber: por una parte, un “interés sustancial”, al cual alude el calificativo “legítimo”; y, por otra parte, dos “intereses de naturaleza procesal”, a los cuales hacen referencia los adjetivos “personal” y “directo”. La ausencia del interés personal determina, siguiendo la terminología empleada por el Legislador venezolano en el artículo 124, ordinal 1º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la inadmisibilidad del recurso por falta de cualidad, mientras que la ausencia del interés directo (o interés procesal *strictu-sensu*) conlleva la inadmisibilidad del recurso, mas esta vez —siempre según la terminología de la Ley Orgánica *in commento*— por falta de interés<sup>15</sup>.

13. Esta decisión de fecha 14 de marzo de 1960 (caso J. Barreto vs. el Ministerio de Fomento) fue publicada en la obra del Profesor Allan Randolph Brewer-Carías intitulada *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Volumen I, página 292 y siguientes.

14. *Op. cit.*, páginas 294 y 301, respectivamente.

15. La disposición contenida en el artículo 124, ordinal 1º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a tenor de la cual el Juzgado de Sustanciación debe declarar inadmisibile el recurso de nulidad, intentado contra actos administrativos de efectos particulares, “cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente”, reproduce —*mutatis mutandis*— la norma contenida en el artículo 257 (Numeral Primero) del Código de Procedimiento Civil de 1916, conforme al cual las excepciones de inadmisibilidad proceden “por falta de cualidad o interés en el actor o en el demandado para intentar o sostener el juicio”. En propósito, consúltese el excepcional trabajo del ilustre Profesor Luis Loreto, intitulado “Contribución al Estudio de la Excepción de Inadmisibilidad por Falta de Cualidad”, publicado en la obra “Ensayos Jurídicos”, Ediciones Fabretón-Esca, Caracas, 1970, página 15 y siguientes.



## II. EL INTERES LEGÍTIMO

### 1. *El interés legítimo y el interés al recurso. Diferencias entre ambas nociones*

Dicho cuanto antecede, la primera afirmación que debemos realizar aquí es que la figura del “interés legítimo” tiene —sin lugar a dudas— una naturaleza sustancial, como acertadamente lo sostuvo, en fecha reciente, la Corte Suprema de Justicia. En efecto, la doctrina y la jurisprudencia comparadas han ya superado aquella concepción inicial conforme a la cual el “interés legítimo” tenía carácter procesal. Por lo tanto, hoy por hoy, la más calificada doctrina entiende que el “interés legítimo” es una posición jurídica subjetiva similar —si no idéntica— al derecho subjetivo, que debe ser diferenciada, de manera neta, del así denominado “interés al recurso” o “interés a la interposición del recurso”, el cual —por contraposición al primero— sí es una figura de naturaleza estrictamente procesal. Quizás un ejemplo permita ver con claridad la diferencia existente entre el “interés legítimo”, de naturaleza sustancial, y el “interés al recurso”, de naturaleza estrictamente procesal.

De conformidad con la disposición contenida en el artículo 18, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración Pública tiene el deber de motivar sus decisiones. Es éste el principio general. Según la tesis clásica (Zanobini) este deber jurídico de necesaria motivación de los actos administrativos de efectos particulares, ha sido establecido por el Legislador con fines de interés general, como es garantizar a la colectividad la “racionalidad” y “transparencia” de la actuación administrativa, y no en protección directa de los particulares, razón por la cual éstos tan sólo tienen “interés legítimo” en que sean motivados los actos administrativos de los cuales resulten destinatarios, mas no un “derecho subjetivo” a la motivación<sup>16</sup>. Al deber de motivar los actos administrativos de efectos particulares, establecido —como ya se dijo— en tutela de intereses generales, correspondería —como situación jurídica subjetiva correlativa— un interés legítimo del administrado.

Recapitulando, el *desideratum* perseguido es que del texto del acto administrativo se evidencie, de manera clara (nítida), cuáles han sido los motivos que han llevado a la Administración a decidir, cuál ha sido el fundamento de Derecho de la resolución, y, asimismo, cuál ha sido el proceso lógico seguido por la Administración Pública en la toma de su decisión. Análogas consideraciones cabría hacer sobre todas las demás disposiciones que establezcan los requisitos formales del acto administrativo, así como de aquéllas que disciplinan el procedimiento que debe ser seguido para la expedición de un acto administrativo de efectos particulares.

Ahora bien, supongamos por un instante que la Administración —en el marco de un procedimiento de tipo sancionatorio— incumple el deber de motivar establecido en la ley. En este supuesto concreto es evidente que el destinatario de la actuación administrativa tendría “interés legítimo”, con base en el cual podría pretender —tanto de las autoridades administrativas, como del juez con competencia en lo contencioso-administrativo, mediante el ejercicio de los recursos administrativos y contencioso-administrativos, respectivamente— se le acordase la tutela establecida por el ordena-

16. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia a la cual se hace alusión es aquella dictada por la Sala Político-Administrativa en fecha 3 de octubre de 1985, caso Iván Pulido Mora vs. la Contraloría General de la República. La naturaleza sustancial del interés legítimo ha sido reconocida por nuestra Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 13 de julio de 1987, dictada bajo ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor (publicada en la Revista de Derecho Público número 31, página 115), en la cual se dejó sentado que en los procesos contencioso-administrativos de anulación contra actos de efectos particulares el demandante “tiene un interés procesal en que el acto sea anulado, porque lo lesiona en un derecho o en una situación legítima (interés legítimo)”.

miento jurídico, ya que desconoce cuáles son los fundamentos de la resolución administrativa. Sin embargo, sólo tendría "interés a recurrir" si el acto carente de motivación le hubiese ocasionado un perjuicio, una lesión en su esfera jurídica. Por lo tanto, si la Administración deja de motivar el acto definitivo —el acto conclusivo— de un procedimiento de tipo sancionatorio, mas dicho acto no impone sanción alguna al particular, como sería el supuesto de que la Administración declarase que el comportamiento del particular no es subsumible dentro del "tipo" consagrado en la norma sancionatoria, la lesión a la esfera jurídica del administrado no llegaría a concretarse y, en consecuencia, el administrado-destinatario del acto tendría "interés legítimo" pero no "interés al recurso"<sup>17</sup>.

Con el ejemplo anterior hemos querido destacar que la situación jurídico-subjetiva del "interés legítimo" —repetimos— es una posición de carácter sustancial (material), mientras que el "interés al recurso", al cual alude el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cuando exige un "interés directo", es de carácter adjetivo (estrictamente procesal).

2. *El interés legítimo y el derecho subjetivo. Diferencias entre ambas figuras. Tesis del Profesor García De Enterría. Críticas*

El Seminario de Evaluación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, efectuado en esta ciudad de Caracas durante el mes de julio del año 1989, nos brindó una oportunidad, ciertamente valiosa, para reflexionar, si bien fuese brevemente, acerca de la validez científica de la tan debatida figura del "interés legítimo".

Es mucho lo que sobre la misma se ha dicho y escrito, en un esfuerzo por distinguir esta situación o posición jurídico-subjetiva, lo más nítidamente posible, del "derecho subjetivo": una tarea que el transcurso del tiempo ha revelado, si debemos ser sinceros, total y absolutamente estéril. El esfuerzo al cual acabamos de hacer alusión tiene su razón de ser —*ad exemplum*— en un país como Italia, en el cual el juez administrativo, en principio, sólo tiene competencia en aquellas controversias en las cuales el particular demande la tutela de un "interés legítimo", mientras que el juez ordinario tiene competencia para conocer aquellas controversias que tengan por objeto la lesión de un derecho subjetivo por parte de la Administración Pública. Como se observa, la distinción entre "derecho subjetivo" e "interés legítimo" se halla a la base de la construcción de todo el sistema de justicia administrativa en Italia, y su relevancia es, por lo tanto, enorme.

Ahora bien, la pregunta que debemos formularnos es si en Venezuela tiene algún sentido dividir las situaciones jurídico-subjetivas en "intereses legítimos", por un lado, y "derechos subjetivos", por el otro. Comencemos respondiendo dicha interrogante a la luz del Derecho positivo. Un análisis superficial del Derecho venezolano revela que nuestra Constitución, en su artículo 206, al hablar de cuáles son las competen-

17. La posición sostenida es adversada por parte de la doctrina administrativa, para la cual el interés legítimo, entendido como posición de naturaleza sustancial, surge cuando la Administración Pública niega al particular la decisión a la cual éste tiene derecho (ROMANO, Alberto, "La situazione legittimate al processo amministrativo", publicado en la Revista "Diritto Processuale Amministrativo", número 4, Giuffrè Editore, Milano, 1989, páginas 519 y 520). En otras palabras, el interés legítimo sólo surge ante una decisión, de fondo, contraria o adversa a las aspiraciones del particular. Consecuentemente, la inmotivación del acto administrativo definitivo favorable, a través del cual la Administración puso fin a un procedimiento administrativo sancionatorio, sólo hace surgir una simple posición instrumental (y, por lo tanto, no sustancial), ya que al particular inocente no se le ha negado la decisión de fondo a la cual tenía derecho, sino que lo que ha ocurrido es que la Administración Pública desconoció las normas legales que precisan las modalidades y condiciones del ejercicio del poder, sin consecuencias perjudiciales para el administrado.

cias de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, emplea la fórmula “reestablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”. Dicha disposición debe ser adminiculada al artículo 68 *eiusdem*, cuya redacción es, sin lugar a dudas, de inspiración italiana, conforme al cual “todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses”. En nuestro criterio, el texto de ambas disposiciones equivale a un reconocimiento implícito o virtual de la distinción entre “interés legítimo” y “derecho subjetivo”.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 85, al referirse a cuáles son los actos administrativos susceptibles de ser impugnados en vía administrativa, dispone que “los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos”. Por lo tanto, hemos observado, luego de un examen muy superficial de nuestro Derecho positivo, que la clásica distinción entre “derecho subjetivo” e “interés legítimo” ha sido recogida por el Derecho positivo venezolano, a pesar de que en nuestro país no existen los problemas de fondo que llevaron, en otros países, a la construcción de la figura del “interés legítimo”. La distinción entre ambas situaciones jurídicas subjetivas tiene “vigencia” en nuestro país, lo cual nos obliga a tratar de definir los precisos contornos de una y otra figura, a sabiendas de que todos los intentos de la doctrina y jurisprudencia comparadas han arrojado resultados poco satisfactorios, por lo borroso de la línea divisoria entre ambas.

Un ejemplo puede sernos de utilidad para destacar la relatividad de la clasificación “derecho subjetivo”-“interés legítimo”. Supongamos que la Administración Pública dicta un acto administrativo que lesiona la esfera jurídica de un administrado, mas, en abierta contravención de lo dispuesto por el artículo 18 (ordinal 5º) de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, deja de motivar dicha decisión. Según la tesis clásica, el particular tiene “interés legítimo” para impugnar la decisión que le ocasiona un perjuicio. Una parte de nuestra jurisprudencia, sin embargo, ha entendido que al particular lo que se le ha lesionado, al no haberse motivado el acto administrativo, es un verdadero “derecho subjetivo”, como es el derecho a la defensa, garantizado por el artículo 68 de la Constitución.

Nuestro Legislador ha recogido la tesis de la dualidad de situaciones jurídico-subjetivas, y nuestros tribunales con competencia en lo contencioso-administrativo han intentado trazar una línea divisoria entre las figuras del derecho subjetivo y el interés legítimo, mas han tropezado con los obstáculos y dificultades que la doctrina y jurisprudencias comparadas no han logrado salvar.

No quisiera dejar de comentar aquí la cautivante tesis sostenida por el insigne profesor español Eduardo García De Enterría, conforme a la cual el “interés legítimo” no es más que un “derecho subjetivo”<sup>18</sup>. En el fondo, esta tesis constituye una respuesta a la impotencia de la doctrina, que no ha logrado sortear los obstáculos que

18. En palabras del Profesor Miele, el interés legítimo, entendido como posición jurídico-subjetiva, es la consecuencia o producto reflejo de las normas que imponen al titular del poder la observancia de determinadas modalidades y condiciones para el ejercicio de éste (MIELE, *Principi di Diritto Amministrativo*, 2ª edición, Padova, 1960, página 56, citado por ALBERTO ROMANO, *op. cit.*, página 514). El interés legítimo es una posición jurídico-subjetiva de ventaja (una especial situación de hecho, en palabras de nuestra Corte Suprema de Justicia), que deriva de la disciplina jurídica impuesta por la ley —*lato-sensu*— al ejercicio del poder y que, por tanto, se halla estrechamente relacionado a dicho ejercicio, al punto de depender de él.

se ha visto obligada a enfrentar al tratar de definir la noción del "interés legítimo". En efecto, la doctrina aún no ha logrado realizar una definición satisfactoria de la figura del interés legítimo, y para evidenciar las dificultades y los escollos a los cuales se han enfrentado los estudiosos del Derecho Administrativo que han incursionado en este espinoso asunto, basta citar la definición de derecho que diera un jurista preclaro como fue Ihering, para quien derecho subjetivo "es un interés jurídicamente protegido".

Según el profesor español, una de las mayores contribuciones del Consejo de Estado Francés consistió en dar génesis, a través del desarrollo jurisprudencial del recurso por exceso de poder, a un derecho subjetivo del particular, de radio mucho más extenso que los derechos subjetivos típicos, que permite a aquél fiscalizar la legalidad administrativa<sup>19</sup>. Por lo tanto, el interés legítimo no es una posición jurídico-subjetiva distinta y de menor jerarquía que el derecho subjetivo típico. Por el contrario, el interés legítimo es un verdadero derecho subjetivo.

La primera crítica que García De Enterría formula al recurso por exceso de poder francés es haber partido de la falsa premisa de que los recurrentes actúan en defensa de la legalidad objetiva, ya que el estudio de la realidad pone en evidencia que los particulares defienden lo que entienden ser sus derechos o intereses. Es ésta su única motivación. Por lo tanto, resulta equívoco afirmar que los particulares-recurrentes actúen en defensa de la legalidad objetiva o abstracta, pues a éstos sólo los anima el deseo de eliminar el perjuicio (*grief*) que el acto administrativo ilegal le ocasiona.

Según el Maestro español también resulta equívoco aseverar que no existe un derecho subjetivo por el solo hecho de que la norma que ha de juzgar la validez del acto administrativo sea una norma cuya finalidad es servir al interés general, pues —en su criterio— toda norma objetiva está siempre basada en el interés general. El derecho subjetivo del cual resulta titular el particular no debe entenderse como derecho a la no violación abstracta de la norma, toda vez que no existe un derecho a la legalidad. El derecho subjetivo *in commento* no es otra cosa que la potestad conferida a un sujeto para hacer desaparecer el perjuicio que le ha sido ocasionado.

Insistimos: la circunstancia de que se produzca una lesión o perjuicio en la esfera jurídica de un particular, como consecuencia inmediata de la expedición de un acto administrativo, hace surgir un derecho subjetivo —*strictu sensu*—, como es el derecho a la eliminación de ese perjuicio, que la sola existencia de la acción judicial evidencia (*ubi remedium, ibi ius*). Antes de la infracción del ordenamiento jurídico (se entiende que a consecuencia de la expedición de un acto administrativo viciado) no existiría derecho subjetivo alguno, sino tan sólo un simple "deber" impuesto por la ley a la Administración. El contenido de dicho deber no sería otro que el necesario respeto de lo que el profesor español denomina el círculo o ámbito vital de los administrados, sobre el cual no se puede incidir si no es con apego al Derecho. Es en el

19. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNANDEZ, Tomás Ramón, *op. cit.*, página 44 y siguientes. Esta tesis es también sostenida por José Roberto Dromi (*op. cit.*, página 37), autor argentino, según el cual "los derechos, según la intensidad de su protección y particularidad o exclusividad con que se les confiera, se clasifican tradicionalmente en: a) derecho subjetivo; b) *interés legítimo*...". Las dificultades enfrentadas por la doctrina comparada al tratar de diferenciar el interés legítimo del derecho subjetivo se evidencian con la simple lectura del libro Derecho Administrativo de Jean RIVERO, quien al hacer alusión al interés necesario para proponer el recurso por exceso de poder asevera que dicho recurso "...no sanciona, pues, el derecho de todo individuo a que la administración respete la legalidad, como lo haría la acción popular, sino *su derecho* a no sufrir personalmente la ilegalidad" (RIVERO, Jean, *op. cit.*, página 267). En nuestro criterio, definir el interés legítimo sobre la base del derecho subjetivo, luego de haber partido de la premisa que se trata de situaciones jurídico-subjetivas distintas, no es del todo coherente, mas pone en evidencia los problemas enfrentados por la ciencia jurídica.

momento en que la Administración infringe este “deber” que surge un verdadero derecho subjetivo, el de reparación o de restitución, que conlleva la obligación de restablecer —dentro de lo posible— la integridad de la esfera vulnerada.

García De Enterría, siguiendo a Roubier, denomina a este nuevo derecho subjetivo “derecho reaccional”, toda vez que el mismo permite al ciudadano oponerse a las invasiones que la actuación de la Administración Pública opere en el propio “círculo vital” cuando esa actuación sea ilegal. De allí que sea necesario que el acto administrativo impugnado lesione un interés del recurrente y, a la vez, incurra en cualquier ilegalidad de forma o fondo. Ahora bien, dentro del *iter* del proceso contencioso-administrativo estos dos requisitos tienden a disociarse por razones de simple oportunidad procesal, y el interés se convierte en requisito de admisión del recurso, mientras que la ilegalidad del acto es cuestión de fondo, que debe ser resuelta por el juez en la sentencia definitiva.

La consecuencia lógica de los razonamientos que anteceden, de importancia por lo demás trascendental, es que los intereses legítimos y los derechos subjetivos típicos, a diferencia de cuanto afirmó la doctrina administrativa clásica, gozan de un mismo grado o nivel de protección. En otras palabras, el particular podría demandar no sólo la anulación del acto ilegal, sino que además podría exigir la reparación de los daños y perjuicios que dicha actuación pueda haber ocasionado a sus “intereses legítimos”. En efecto, García De Enterría asevera que en España no existe dificultad alguna para que se pueda demandar la nulidad y el restablecimiento de la situación lesionada, incluso en el supuesto de que los perjuicios patrimoniales se produzcan en el plano de los intereses del recurrente y no de los derechos típicos, ya que la titularidad del llamado interés no es más que un derecho subjetivo verdadero, no obstante ser de otra especie que los derechos activos o típicos.

La tesis del profesor español es, sin lugar a dudas, atrayente. Sin embargo, estimamos que la misma sólo puede ser compartida si el perjuicio al cual alude García De Enterría es entendido de una manera sumamente amplia, al punto de conceptuar como perjuicio las molestias eventuales y futuras que la actuación administrativa pueda ocasionar al particular. En otras palabras, sería necesario conceptuar como perjuicio toda indebida inmisión (interferencia) de la Administración en los “propios asuntos” (“círculo vital”) del particular<sup>20</sup>, aun cuando las consecuencias dañosas de dicha intromisión puedan no haberse verificado todavía y, más aún, puedan no verificarse en lo absoluto. La amenaza de lesión o molestia, pues, sería perjuicio. Un ejemplo puede permitirnos visualizar el problema. Retornemos al supuesto de un acto administrativo de efectos particulares, favorable al solicitante, cuya ilegalidad consiste en carecer de toda motivación. En el ejemplo *in commento*, es evidente que la falta de motivación de un acto administrativo beneficioso (como sería, *ad exemplum*, el otorgamiento de una autorización), no le ocasiona al solicitante perjuicio o daño alguno (al menos en sentido estricto). Ahora bien, es innegable que cualquier tercero interesado podría demandar la nulidad, por ilegalidad, de esa actuación de la Administración, mas éste sería un perjuicio eventual, que puede no llegar a nacer, ya que sólo se concretaría si un tercero impugnase el acto en cuestión, por inmotivado.

En definitivas cuentas, pues, sólo podría afirmarse que el interés legítimo es un derecho a la eliminación del perjuicio o lesión causado por un acto administrativo dictado en contravención a las prescripciones de ley, si el “perjuicio” del cual habla el profesor español es entendido de una manera amplia, tan amplia que quizás conlleva la desnaturalización de la idea misma que el vocablo “perjuicio” expresa.

20. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón, *op. cit.*, página 532 y siguientes.

Nos atrevemos a aseverar que el contenido del interés legítimo no puede “reducirse” a un mero derecho a la restitución o reparación que la transgresión pueda haber causado, ya que podría darse el caso —como bien lo evidencia el ejemplo de un acto autorizatorio no motivado— de que existiese el interés legítimo mas no un perjuicio o daño cierto. Por lo tanto, el interés legítimo, entendido como posición jurídico-subjetiva, *no* puede ser “reducido” al punto de entenderlo como una simple potestad conferida a un sujeto para hacer desaparecer el perjuicio que el acto administrativo ilegal le ha ocasionado, ya que la existencia del interés legítimo no implica la existencia de un perjuicio o lesión.

Partiendo de la base que nos brinda el ejemplo utilizado en los párrafos precedentes, pareciera que pudiera afirmarse, desde la óptica de la tesis defendida por el profesor español, que el interés legítimo es una especie de situación puente, estadio o situación transitoria, que precede al derecho subjetivo típico y del cual constituye uno de sus fundamentos. Por lo tanto, desde un punto de vista lógico (y —naturalmente— en el plano de la abstracción), el interés legítimo es una situación anterior al derecho subjetivo reaccional. Dicho de otro modo, el derecho subjetivo reaccional del cual habla García De Enterría sólo puede surgir una vez que ha nacido el interés legítimo, pues éste —más el perjuicio o lesión al particular— es uno de los pilares de aquél.

Sobre una cosa sí se halla de acuerdo la totalidad de la doctrina administrativa: el interés legítimo, entendido como situación jurídico-subjetiva, como posición “diferenciada”, “particular” o de “ventaja”, en la cual se halla un administrado, surge cuando la Administración, en ejercicio de potestades públicas, actúa al margen de la legalidad. En consecuencia, para que pueda hablarse de “interés legítimo” es necesario:

a) Que la Administración Pública actúe en ejercicio de potestades públicas, y sus decisiones —por decirlo de una manera gráfica— se impongan a los particulares. Por argumento a contrario, no surge interés legítimo alguno cuando la Administración Pública actúa como cualquier otro sujeto de Derecho privado;

b) Que la actuación administrativa sea ilegítima, es decir, contraria a Derecho;

c) Que frente a esta actuación administrativa ilegítima se encuentre un sujeto, un administrado, en una situación diferenciada; y,

d) Que por la circunstancia de hallarse en dicha posición, por nosotros calificada como “diferenciada”, el administrado se convierte en titular de una facultad, de un poder, que le permite demandar sea corregido el ejercicio ilegítimo de la función administrativa.

### III. EL INTERES DIRECTO

Nos corresponde ahora referirnos al interés “directo”, que a diferencia del “interés legítimo” sí tiene naturaleza procesal. ¿Cuándo debe entenderse que un particular tiene interés directo en la impugnación de un determinado acto administrativo de efectos particulares? La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en interesante fallo dictado en fecha 13 de octubre de 1988, bajo ponencia de la Magistrado Hildgard Rondón de Sansó<sup>21</sup>, ha entendido que “. . . el interés directo alude a la circuns-

21. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ Tomás Ramón, *op. cit.*, página 50. Según García De Enterría, “cualquier incidencia en el ámbito vital de un sujeto, cualquier actuación por parte de la Administración que incida en el ámbito vital de un sujeto que no sea legal, habilita inmediatamente a ese sujeto con una acción impugnatoria para defender la integridad de su ámbito vital. Donde está el derecho subjetivo es en la acción reaccional, no en la situación previa, la integridad pacífica del ámbito vital, la cual se protege

tancia de que el acto impugnado debe haber sido dirigido en forma inmediata al recurrente en forma tal que lesión que del mismo recibiera debe derivar del acto en forma no mediatizada". Merece ser citada también la sentencia dictada por la misma Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en fecha 7 de mayo de 1984<sup>22</sup>, en la cual se dejó sentado que existe interés directo "...cuando la anulación del acto supone un beneficio para el demandante. Cuando prospera la acción intentada se origina un beneficio a favor del accionante. A su vez este beneficio puede ser de distinta naturaleza, no solamente administrativo, la Ley no toma en cuenta la naturaleza sustancial del interés, sino su relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del acto administrativo contra el que se recurre, exigiendo sólo que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta, sino que sea consecuencia o secuela inmediata del acto administrativo".

Por lo tanto, para que exista interés directo es fundamental que se den dos requisitos, a saber: 1) el acto administrativo debe lesionar la esfera jurídica del administrado-destinatario, razón por la cual de su anulación puede obtenerse un beneficio; y 2) El daño o perjuicio causado al particular debe ser consecuencia inmediata (directa) del acto impugnado<sup>23</sup>.

Debemos señalar que la "lesión" que el acto administrativo produce al particular ha sido entendida —tanto por la doctrina como por la jurisprudencia— de una manera amplia, y hoy en día es pacíficamente admitido que dicha lesión o perjuicio puede tener tanto contenido patrimonial como extrapatrimonial<sup>24</sup>.

No es ocioso destacar que el "interés" procesal debe ser actual, lo cual es radicalmente distinto a afirmar que es el daño o perjuicio el que debe ser actual. Que el interés procesal en materia contencioso-administrativa deba ser actual ha sido reconocido pacíficamente por la jurisprudencia venezolana. Basta citar aquí, nuevamente, la sentencia dictada por la Corte Federal en fecha 14 de marzo de 1960, en la cual la Corte afirmó que la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares sólo podía ser intentada por quien ostente un interés legítimo, personal y directo y, además, el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-

---

con dicha acción porque nadie puede ser afectado en ella sino por títulos y cauces legítimos que impongan al sujeto pasivo la carga o la obligación de soportar esa incidencia o de sacrificar sus situaciones de ventaja" (GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Hacia una nueva Justicia Administrativa, página 60).

22. Revista de Derecho Público número 36, página 106.

23. Revista de Derecho Público número 19, página 149. Según nuestra Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, en los recursos contencioso administrativos de anulación contra un acto administrativo de efectos generales, "la cualidad procesal del legitimado activo está dada no sólo en la existencia de un interés directo del recurrente, sino que aun es suficiente la presencia de un interés indirecto, situación que le otorgara al accionante la necesaria titularidad para interponer dicho recurso" (véase la sentencia dictada por la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo en fecha 18 de febrero de 1986, bajo ponencia del Magistrado Pedro Miguel Reyes, publicada en la Revista de Derecho Público número 25, páginas 131 y 132).

24. La disposición contenida en el artículo 275 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, de fecha 2 de mayo de 1978, refleja —por la amplitud de áreas o esferas de interés por ella señaladas— la extensión con la cual se ha entendido el vocablo lesión, de allí que resulte interesante su lectura. Conforme a la norma *in commento*, "podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la administración, todo e lque tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final. El interés de la parte ha de ser actual, propio y legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquier otra índole". (Consultese en propósito la obra intitulada Antecedentes del Códig Contencioso Administrativo, Tomo V, editado por el Banco de la República, Bogotá, 1985, página 2.687), incluso meramente "institucional" (Sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 26 de enero de 1984, bajo ponencia de la Magistrado Armida Quintana Matos, publicada en la Revista de Derecho Público número 17, páginas 189 y 190).

Administrativa, de fecha 25 de noviembre de 1964, en el cual se dejó sentado que para que resulte procedente el recurso contencioso-administrativo intentado es necesario que persista el "interés" del recurrente durante todo el proceso.

El reconocimiento en los años 1960 y 1964, por parte de la Corte, del carácter de actualidad del interés procesal en los recursos contencioso-administrativos constituyó una verdadera novedad, si se tiene en cuenta que el Código de Procedimiento Civil del año 1916, para entonces vigente, establecía que "para que haya acción debe haber interés, aunque sea eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exija actual". La Corte estableció, pues, que en materia de recursos contencioso-administrativos, a diferencia de cuanto acontecía en materia ordinaria, no bastaba con un interés eventual. Es precisamente éste el criterio que luego fue recogido por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sancionada en el año 1976. En el año 1987, con la entrada en vigencia del novísimo Código de Procedimiento Civil, se modificó la regulación del interés procesal en materia ordinaria, estableciéndose que éste —al igual que ocurría en el contencioso-administrativo desde hacía años— debe ser actual. Establece el artículo 16 del actual Código de Procedimiento Civil que "para proponer la demanda el actor debe tener interés jurídico actual".

Vamos a recurrir al ejemplo —una vez más—, a los efectos de aclarar el carácter de actualidad del interés procesal (entiéndase "interés directo"), que debe subsistir mientras el proceso contencioso-administrativo de anulación se halle pendiente. Supongamos que un funcionario de un Concejo Municipal dicta un acto administrativo sancionatorio, mediante el cual se ordena a un particular demoler una construcción que se reputa ilegal. Supongamos, asimismo, que dicho acto adolece de numerosos vicios, entre los cuales destaca la incompetencia manifiesta del funcionario que lo dictó. El destinatario del acto recurre ante el Tribunal competente el acto ilegítimo lesivo, y la Administración Pública —con posterioridad— reconoce la nulidad de su decisión, mas lo hace a los solos efectos de dictar la decisión nuevamente, pero subsanando ahora el vicio de incompetencia alegado por el recurrente en vía judicial. En consecuencia, de los diversos vicios que afectan la decisión sólo se subsana el de incompetencia. Es evidente que el particular tenía "interés directo" para el momento en que fue introducido el recurso, ya que: a) El acto lesionaba la esfera jurídica del particular, y de su anulación éste podía obtener beneficios; y, b) La lesión era consecuencia inmediata (directa) del acto impugnado. Sin embargo, el reconocimiento de nulidad del acto originalmente impugnado, y la expedición de un nuevo acto, como es obvio, determinan el cese del interés procesal del recurrente, la desaparición superviniente del interés a recurrir, en atención a que la lesión es ahora producto del acto impugnado y de nuevas actuaciones administrativas, que escapan al objeto del proceso ya iniciado. Las nuevas actuaciones —naturalmente— podrían ser impugnadas.

Se desprende de todo lo antes dicho que en el proceso de anulación la investigación del juez con competencia en lo contencioso-administrativo debe dirigirse, fundamentalmente, en dos direcciones<sup>25</sup>, a saber:

1) Constatar si el acto administrativo impugnado ha incidido de manera "inmediata" en la esfera jurídica del recurrente. En otras palabras, se trata aquí de comprobar si el acto, efectivamente, ha ocasionado una lesión a la esfera patrimonial o moral del administrado; y,

2) Verificar si el acto administrativo cuya anulación se demanda es la verdadera y definitiva causa (*causa eficiente*) del perjuicio, y si el recurrente puede, en consecuencia, obtener algún beneficio de la anulación al acto por parte del juez. Es necesario que la declaratoria de procedencia del recurso produce una ventaja "potencial" para el particular.

25. VIRGA, Pietro, *op. cit.*, página 243.



Cuando se dice que el acto administrativo impugnado debe ser la causa (*la causa eficiente*) de la lesión, del perjuicio ocasionado al administrado, se quiere expresar que no deben existir actos previos que hayan adquirido firmeza, es decir, que se hayan vuelto inimpugnables, y de los cuales se derive una lesión equivalente (y autónoma) a aquélla inferida por el acto impugnado.

En este orden de ideas, imaginemos un procedimiento administrativo en el cual la Administración rechaza una prueba aportada a los autos por el particular, sobre la base de la impertinencia o ilegalidad de la misma. Se trata de un acto administrativo preparatorio, de trámite, que —a tenor de lo establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos— causa indefensión al interesado. Supongamos que dicho acto es notificado al particular, que la notificación cumple todos y cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos<sup>26</sup>, que los lapsos de impugnación establecidos en la Ley transcurran inútilmente, por cuanto el administrado no impugna la decisión de trámite antes señalada y, finalmente, que el particular considera “perjudicial” el acto administrativo definitivo dictado por la Administración Pública, ya que en dicha decisión dejó de apreciarse la prueba por él aportada. Pues bien, es evidente que el particular mal podría pretender impugnar el acto definitivo, aquel que pone fin a dicho procedimiento administrativo, con fundamento en que se dejó de apreciar la prueba por él aportada, si no impugnó en su oportunidad el acto de trámite que se ha tornado inimpugnable. La impugnación del acto de trámite que le ocasionó un perjuicio, al determinar la indefensión del interesado, es una “carga” del administrado, un imperativo del propio interés. En efecto, carecería de interés procesal para proponer el recurso, ya que la declaratoria de procedencia del mismo no le conllevaría beneficio o utilidad alguna. El acto preparatorio o de trámite, a través del cual se le desechó la prueba promovida en autos le causa al administrado —de manera totalmente autónoma, independiente del acto conclusivo— una lesión equivalente a aquella inferida por el acto definitivo. Por lo tanto, de la anulación del acto no se derivaría beneficio alguno para el particular y, por ende, el recurrente carecería de interés directo (o “interés procesal” *strictu sensu*) en la anulación del mismo.

Un segundo ejemplo puede permitir visualizar mejor el problema del interés procesal. Supongamos que se da inicio a un procedimiento administrativo, dentro de cuyo *iter* está previsto un dictamen, del cual el órgano decisor no puede separarse. En otras palabras, se trata de un dictamen con carácter vinculante. Supongamos, asimismo, que en dicho dictamen se “recomienda” se declare la inadmisibilidad del recurso administrativo, ya que, por ejemplo, el particular no reúne los requisitos necesarios para que pueda ser considerado “interesado”, pero además se señalan diversas razones de fondo que, en todo caso, determinarían la no procedencia de lo solicitado. La autoridad decisoria sigue el dictamen y, por razones procesales, se limita a declarar inadmisibile el recurso. El administrado, que se considera lesionado por aquello que considera una actuación ilegítima, impugna el acto conclusivo del procedimiento. Es evidente que aquí también faltaría el necesario “interés directo” en el supuesto de que el interesado impugnase únicamente el acto definitivo de un determinado procedimiento administrativo, dejando de lado un dictamen previo —con carácter vinculante— dictado por otro órgano de la Administración Pública. Aquí nos hallaríamos frente a un supuesto sustancialmente parecido al anterior, ya que el juez con competencia en lo contencioso-administrativo se vería en la necesidad de declarar la falta

26. El artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone que “se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerlos”, so pena de que la notificación no produzca efecto alguno (artículo 74 *eiusdem*).

o inexistencia del interés al recurso, en atención a que existe un acto administrativo previo —no impugnado— que ocasiona al recurrente un perjuicio equivalente a aquel que es consecuencia del acto definitivo. El dictamen previo con carácter vinculante es, sin lugar a dudas, un acto administrativo de trámite, un acto de tipo preparatorio que —de conformidad con lo establecido por el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos— prejuzga como definitivo y que debió haber sido impugnado.

De más estaría aquí señalar que los actos administrativos posteriores al acto impugnado, que se constituyan en consecuencia necesaria del acto recurrido (“actos de ejecución”), no requieren ser impugnados. Ello porque la lesión que ocasionan carece del requisito de autonomía antes señalado<sup>27</sup>. La aseveración que antecede se ve corroborada por la circunstancia de que la sentencia a través de la cual se declare la anulación del acto administrativo impugnado conlleva, como consecuencia lógica y necesaria, la desaparición de los actos administrativos posteriores que la Administración Pública hubiese expedido para dar ejecución al acto original, ya que aquéllos perderían su fundamento (*cessante causa, cessat effectus*).

#### IV. EL INTERES PERSONAL

Nos corresponde ahora analizar el carácter de “personal” que la ley exige en el interés procesal, en el interés al recurso, como se evidencia del texto de los artículos 22 y 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El calificativo “personal” implica que entre el acto y el recurrente debe existir (debe mediar) —necesariamente— una relación. El requisito tiene su justificación en la circunstancia de que el recurso no puede ser propuesto sino por quien, sintiéndose perjudicado por el acto impugnado, tenga interés en obtener su anulación del juez con competencia en lo contencioso-administrativo.

El calificativo personal significa, pues, que el interés legítimo sólo puede ser hecho valer en juicio por su titular. Debe existir identidad entre la persona que acude ante el juez con competencia en lo contencioso-administrativo, a los fines de hacer valer el interés legítimo en la anulación del acto, y el sujeto que en definitiva es su verdadero titular. Por tanto, el “interés personal” al cual hace alusión la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no es otra cosa que la cualidad de obrar y contradecir, que “expresa una relación de identidad lógica entre la persona del actor, concretamente considerada y la persona abstracta a quien la ley concede la acción”<sup>28</sup>.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha dejado establecido, en sentencia de fecha 13 de octubre de 1988<sup>29</sup>, que “la palabra personal debe interpre-

27. La posición sustentada pareciera verse corroborada, de manera virtual o implícita, por la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 7 de enero de 1991 (caso Sociedad Financiera de Venezuela SAICA-SACA vs. la Comisión Nacional de Valores), a través de la cual dicha Corte afirmó que la medida cautelar de suspensión de efectos podía ser solicitada contra el acto administrativo de efectos particulares impugnado judicialmente, así como contra los actos administrativos posteriores o supervinientes de ejecución, aun cuando estos últimos no hayan sido objeto de impugnación previa, si con dichos actos sobrevenidos la Administración Pública ha pretendido materializar los efectos del acto administrativo original impugnado. Como se observa, en el supuesto excepcional analizado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo no es necesario, a los fines de que proceda la suspensión judicial de efectos, que el particular haya demandado previamente la nulidad de los actos de ejecución supervinientes.

28. LORETO, Luis, *op. cit.*, página 22.

29. Revista de Derecho Público número 36, página 106. El principio conforme al cual en el contencioso-administrativo el actor debe hacer valer en el proceso un interés propio también tiene aplicación en el Derecho Procesal Civil, como lo evidencia la disposición contenida en

tarse en el sentido de alegar el actor a título propio el interés, por lo cual la acción no puede ser ejercida en beneficio de otro”, para luego continuar afirmando que “lo que se plantea a través del recurso es un derecho o una expectativa de derecho que es posible individualizar, que no es anhelo vago o difuso, sino que incide sobre una esfera patrimonial o moral específica”. La misma Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en fallo de fecha 7 de mayo de 1984<sup>30</sup>, había afirmado que existe interés personal “. . . cuando el beneficio que ha de reportar la anulación del acto sea en favor de la persona que actúa como demandante”. En consecuencia, el interés para poder ser clasificado como personal debe tener el carácter de la individualidad.

Luego de haber precisado qué debe entenderse por personal, consideramos necesario detenernos un instante sobre el tema de los “intereses difusos”, ya que nuestro ordenamiento jurídico, siguiendo la orientación de otros sistemas de Derecho comparado, ha venido reconociéndoles protección y, por lo tanto, ha venido quebrantando el principio de personalidad del interés al cual veníamos haciendo referencia.

Los intereses difusos son aquellos intereses cuya titularidad corresponde a una gran parte de la colectividad, sin que los mismos puedan ser imputados a sujetos determinados<sup>31</sup>. Se trata, por lo tanto, de un interés cuya titularidad corresponde a un conjunto de sujetos indeterminados. Son, pues, intereses sin un titular definido, ya que todos los miembros de una determinada colectividad o, al menos, una gran parte de los mismos, son cotitulares de una cuota parte (titulares pro-cuota) de tal interés. Es el caso, precisamente, del interés por el ambiente.

Como señalábamos, nuestro Legislador se ha percatado de los novedosos intereses sociales que han surgido en los Estados contemporáneos. Estos innumerables intereses, de carácter supraindividual, han reclamado tutela y la misma ha sido acordada a través de normas participativas<sup>32</sup>, como aquella contenida en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, conforme a la cual “todo ciudadano puede acudir por ante la Procuraduría del Ambiente o sus auxiliares para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, a fin de que las actividades o hechos denunciados sean objeto de investigación”<sup>33</sup>. El Legislador venezolano, por la trascendencia del interés en juego, ha querido que todo individuo pueda exigir la tutela del derecho a un medio ambiente puro, menos contaminado, a pesar de que dicho interés es —por definición— un interés difuso. Es más, somos del parecer que la noma contenida en el artículo 76 de la Constitución faculta al ciudadano para demandar la nulidad de todo acto administrativo que permita actividades degradatorias del ambiente y, por ende, de la calidad de vida, ya que la tutela efectiva y eficaz del interés protegido (interés al ambiente y derecho a la salud) así lo exige<sup>34</sup>.

---

el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil vigente, según el cual “fuera de los casos previstos por la Ley, no se puede hacer valer en juicio, en nombre propio, un derecho ajeno”.

30. Revista de Derecho Público número 19, página 149.

31. VIRGA, Pietro, *op. cit.*, página 37 y siguientes.

32. BREWER-CARIAS, Allan Randolph, El Derecho Administrativo y la Participación de los Administrados en las Tareas Administrativas, publicado en la Revista de Derecho Público número 22, correspondiente al período abril-junio de 1985, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, página 9 y siguientes.

33. La Ley Orgánica del Ambiente fue sancionada en fecha 7 de junio de 1976, y publicada posteriormente en la Gaceta Oficial número 31.004 de fecha dieciséis de junio de 1976.

34. Consideramos conveniente citar aquí la disposición contenida en el artículo 5º, LXXIII, de la Constitución de la República Federal de Brasil del año 1988, a través de la cual se permite a todo ciudadano demandar la nulidad de los actos del Poder Público degradatorios del ambiente. Como se observa, se trata de una verdadera acción popular, cuya existencia hubiese sido inimaginable décadas atrás. La disposición *in commento* establece que “todos son iguales frente a la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasile-

También merece ser comentado el reconocimiento, por parte del ordenamiento jurídico venezolano, del interés colectivo en materia urbanística y, consecuentemente, el establecimiento de normas tendentes a obtener la tutela del mismo. En este orden de ideas, debemos destacar que tanto nuestra jurisprudencia como nuestra doctrina aceptan que las asociaciones de vecinos, cuya finalidad no es otra que la defensa de los intereses colectivos, pueden demandar la anulación de los actos administrativos (dictados en materia urbanística), cuyos efectos repercuten en la comunidad cuyos intereses representan<sup>35</sup>, mas es necesario que la asociación de vecinos demuestre que el acto vulnera el interés de la comunidad. Sin embargo, en el caso de las asociaciones de vecinos, la ley ha dado protección al interés supraindividual de la colectividad a través de la creación de un sujeto de Derecho que, por el hecho de agrupar en su seno a todos los miembros de una determinada urbanización o sector de una ciudad, ha llevado a algunos a sostener que el interés de la colectividad por el respeto de las normas urbanísticas y el desarrollo ordenado de la ciudad deja de ser colectivo, y pasa a convertirse en un interés personal de la asociación de vecinos del sector<sup>36</sup>.

---

ños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los términos siguientes: LXXIII Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer acción popular tendiente a anular los actos lesivos del patrimonio público o de entidades en las cuales el Estado tenga participación, de la moralidad administrativa, del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural...". (Consúltese la Constituição da República Federativa do Brasil —1988—, Editorial Ediouro, páginas 9 y 11).

35. Vale la pena citar aquí la decisión adoptada por la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo en fecha 31 de mayo de 1989, bajo ponencia del Magistrado Pedro Miguel Reyes (publicada en la Revista de Derecho Público número 38, página 118), en la cual se dejó establecido que las asociaciones de vecinos "como mecanismo de participación ciudadana en los asuntos locales, tienen legitimación para intervenir tanto en sede administrativa como en la judicial en todas las cuestiones en que puedan invocar un interés general o colectivo, o en las cuales la ley les atribuye especial competencia... (*Omissis*) en lo que respecta a la intervención de éstas asociaciones en el control jurisdiccional de los actos administrativos municipales de efectos particulares, la normativa aplicable es la prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la cual, respecto de la impugnación de este tipo de actos, sólo reconoce legitimación activa, a quien sea titular de un interés personal, legítimo y directo, el cual debe ser probado ante el órgano judicial (artículo 121 y 137). Lo anterior significa que la asociación de vecinos que impugna un acto administrativo municipal de efectos particulares, debe probar, para acreditar su legitimación, o bien que dicho acto lesiona el interés colectivo de la comunidad, o bien que lesiona un interés personal, legítimo y directo de la asociación individualmente considerada, o bien que actúa en representación de los vecinos, plenamente identificados, que han sufrido la lesión personal y directa producida por el acto impugnado". Es también interesante el Voto Salvado suscrito por la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, en el cual la juez disidente afirmó que las asociaciones de vecinos no se encuentran obligadas a demostrar su interés en los asuntos de la colectividad, ya que "en la esencia misma de las asociaciones de vecinos, esto es, la razón de su constitución y existencia, está la tutela de los intereses de los habitantes del ámbito territorial en el cual se constituyen".

En lo relativo a las asociaciones de vecinos y su cualidad procesal en materia de recursos contencioso-administrativos de anulación consúltese también el Artículo del Profesor Allan Randolph BREWER-CARIAS intitulado "Introducción General al Régimen Legal de la Ordenación Urbanística", publicado en el Libro Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Colección Textos Legislativos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, página 84.

En nuestro derecho positivo la legitimación de las asociaciones de vecinos para interponer recursos contencioso administrativos de anulación deriva de la disposición contenida en el artículo 69, literal ñ, del Reglamento Parcial número I de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conforme a la cual dichas Asociaciones pueden "ejercitar en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier otra índole que fuera menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y materias afines".

36. ITALIANI FIRRITO, Fulvio Leonardo, La Legitimación para Recurrir en el Recurso Contencioso-Administrativo contra los Actos de Efectos Particulares, Caracas, 1988.

## V. LA LEGITIMACION DEL FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA

De conformidad con el artículo 121 (único aparte) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, “el Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general”. En esta disposición el Legislador venezolano estableció una excepción al principio general según el cual el recurrente en un proceso contencioso-administrativo de anulación debe ostentar un interés legítimo, personal y directo<sup>37</sup>. La excepción *in commento* encuentra su justificación en el artículo 218 de la Constitución, a tenor del cual “el Ministerio Público velará por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes, y estará a cargo y bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal General de la República, con el auxilio de los funcionarios que determine la ley orgánica”. Trátase, pues, de una hipótesis de legitimación excepcional; de allí su consagración en forma expresa.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico existen otros supuestos de legitimación excepcional en materia de recursos contencioso-administrativos de anulación contra actos administrativos de efectos particulares. *Exempli gratia*, a tenor del artículo 23 de la Ley Orgánica de Identificación, el Fiscal General de Cedulación, funcionario administrativo al cual la ley atribuyó funciones de control y de fiscalización por cuenta del Consejo Supremo Electoral, organismo éste al cual representa, se encuentra facultado para solicitar, por ante la Administración Pública, la anulación de las cédulas de identidad (“actos administrativos de efectos particulares”), obtenidas mediante fraude o violación de ley. Por lo tanto, conforme al principio de equiparación, en materia de legitimación, entre los procedimientos o “recursos internos” (es decir, aquellos intentados en vía administrativa) y el recurso (proceso) contencioso-administrativo de anulación, comentado por nuestra Corte Suprema de Justicia en la sentencia Iván Pulido Mora vs. la Contraloría General de la República, es indudable que el Fiscal General de Cedulación se halla legitimado para intentar recursos contencioso-administrativos de anulación, cuyo objeto también sean cédulas de identidad.

Una atenta lectura del artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite observar que nuestro Legislador confiere al Fiscal General de la República la legitimación excepcional en materia contencioso-administrativa sólo cuando el acto administrativo de efectos particulares afecte un interés general, circunstancia ésta que deberá ser demostrada por el Ministerio Público en el juicio. Entendemos que el interés general al cual alude el artículo 121 *in commento* difiere del interés en la legalidad en abstracto, del interés en la legalidad objetiva, que no requieren demostración alguna y, por lo tanto, el Fiscal General de la República debe especificar cuál es el interés general vulnerado por el acto administrativo de efectos particulares impugnado y, adicionalmente, debe demostrar la lesión al mismo.

## VI. CONCLUSIONES

1. *El artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece las condiciones de la acción contencioso-administrativa de anulación contra un acto administrativo de efectos particulares*

Luego de haber reflexionado acerca del real significado y alcance de las disposiciones contenidas en los artículos 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y —por vía refleja— 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrati-

37. VIRGA, Pietro, *op. cit.*, página 211 y siguientes.

vos, consideramos necesario volver atrás y retomar una aseveración efectuada al inicio del Capítulo III de este trabajo. Habíamos afirmado *supra* que en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se disciplinaban dos intereses radicalmente distintos: en primer lugar, un interés de naturaleza sustancial, al cual alude el calificativo "legítimo"; y, en segundo lugar, un interés de naturaleza procesal, al cual hacen referencia los calificativos "personal" y "directo". Sin embargo, no habíamos llegado a explicar la razón que justificaba la regulación de intereses tan heterogéneos en una única norma. A decir verdad, la razón es simple: la regulación de los tres tipos de interés en una única disposición obedece a la circunstancia de que éstos constituyen las condiciones de la acción contencioso-administrativa de anulación contra actos administrativos de efectos particulares. En otras palabras, los intereses indicados en el artículo 121 *in commento*, y así lo ha señalado la doctrina<sup>38</sup>, son los elementos cuya concurrencia determina la existencia misma de la acción contencioso-administrativa de anulación. Las condiciones generales de la acción administrativa son las siguientes:

A) En primer término, la existencia de una posición jurídico-sustancial o jurídico-subjetiva que, según el artículo 121 de la Ley Orgánica que regula nuestro máximo Tribunal, no es otra que el "interés legítimo". Sin embargo, como bien señaló nuestra Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha tres de octubre de 1985 (caso Iván Pulido Mora vs. Contraloría General de la República), por nosotros comentada en el Capítulo II de este trabajo, la existencia de un derecho subjetivo permite también intentar la acción contencioso-administrativa de anulación contra actos administrativos de efectos particulares;

B) En segundo lugar, con la expresión "interés personal" nuestro Legislador hace alusión a la *legitimitio ad causam*, es decir, a la identidad entre la persona del recurrente y la persona titular de la posición jurídico-subjetiva que se hace valer en el proceso, bien sea ésta un interés legítimo o un derecho subjetivo; y,

C) Finalmente, con el calificativo "directo" se alude al interés procesal *strictu-sensu*, también denominado interés al recurso o interés en la interposición del recurso.

Parece oportuno insistir que los intereses legítimo, personal y directo son condiciones de la acción contencioso-administrativa de anulación y no presupuestos procesales y que, como tales, deben existir no sólo al momento de interposición del recurso, sino que las mismas deben subsistir durante todo el *iter* del proceso, hasta el momento de la sentencia.

## 2. *La legitimación del Fiscal General de la República es una legitimación excepcional*

Consecuentemente, la norma contenida en el aparte único del artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es de interpretación estricta y el Fiscal General de la República *debe* demostrar que el acto administrativo de efectos particulares por él impugnado afecta un interés general, distinto del interés en la legalidad objetiva.

38. Este criterio coincide con la interpretación que nuestros tribunales con competencia en lo contencioso-administrativa han hecho de la norma legal *in commento*. Cabe citar aquí la sentencia dictada por nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, en fecha 10 de noviembre de 1986, bajo ponencia del Magistrado Luis Enrique Farías Mata, publicada en la Revista de Derecho Público número 28, páginas 120 y 121.