

LOS DIVERSOS TIPOS DE ACCIONES Y RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN VENEZUELA

ALLAN R. BREWER-CARIÁS*

I. INTRODUCCIÓN

La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela tiene su fundamento en el artículo 206 de la Constitución de 1961, el cual dispone lo siguiente:

"... Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

Esta norma, sin duda, definió la jurisdicción contencioso-administrativa con una amplitud considerable y comparativamente más completa que la que para el momento tenían los modelos europeos, y que había seguido la jurisprudencia.

En efecto, en ausencia de una norma tan expresa y amplia, y con base en las muy escasas normas constitucionales del texto fundamental de 1953, la antigua Corte Federal que funcionó hasta 1961 y luego, la Corte Suprema de Justicia, fueron definiendo jurisprudencialmente los contornos de la jurisdicción contencioso-administrativa que ejercía básicamente, y en única instancia el Supremo Tribunal, conforme al clásico esquema francés de la división entre un contencioso-administrativo de anulación y

un contencioso-administrativo de plena jurisdicción, según el tipo de pretensiones que se formularan en la acción o el recurso.

Conforme a este esquema, el contencioso-administrativo de anulación se concebía como un proceso objetivo contra un acto administrativo, en el cual la pretensión procesal del recurrente se limitaba a la anulación del acto administrativo impugnado, y la decisión del juez sólo tenía por objeto el control de la legalidad del acto, pronunciando o no su anulación, y nada más. La legitimación activa para intentar el recurso de anulación correspondía a quien tuviera, al menos, un interés personal, legítimo y directo, pudiendo intentarlo también quien tuviera un derecho subjetivo lesionado por el acto recurrido.

En cuanto al contencioso-administrativo de plena jurisdicción, se concebía como un proceso subjetivo en el cual se entablaba una verdadera litis contra una persona jurídica de derecho público, y en la cual la pretensión procesal del demandante era amplia en el sentido de que podía buscar la condena del ente demandado y además la anulación de actos administrativos. El contencioso de plena jurisdicción era así el contencioso de las demandas contra la República y otras personas jurídicas de Derecho público, y se reducía básicamente al contencioso contractual y al de la responsabilidad extracontractual, pudiendo el juez, además de decidir sobre la nulidad de un acto administrativo, si esto se le solicitaba, condenar al ente público al pago de

* Director del Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cambridge, Inglaterra (1985-1986).

sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y en general, adoptar todo pronunciamiento, útil para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Tratándose de demandas contra los entes públicos, la legitimación del demandante correspondía al titular de un derecho subjetivo cuyo restablecimiento conformaba el nódulo de su pretensión.

Bajo este esquema, que la doctrina nacional¹ y nosotros mismos expusimos hace más de veinte años,² el interés legítimo, personal y directo para configurar la legitimación activa en el recurso de anulación se concebía sólo como una situación jurídica *procesal* para pedir la anulación de un acto administrativo, y no como una situación jurídica subjetiva de carácter sustantivo. Por tanto, el interés legítimo, personal y directo, como situación jurídica adjetiva, en principio, no era resarcible, siendo sólo jurídicamente resarcible la lesión al derecho subjetivo, a través de las acciones de plena jurisdicción.

Puede decirse que este esquema del contencioso-administrativo, aun cuando no aprovechaba todas las posibilidades de protección de los particulares frente a la administración que contenía el fundamento constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 206), fue el que desarrolló la jurisprudencia nacional, particularmente hasta hace diez años, cuando se dictó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976,³ la cual sentó nuevas bases en Derecho positivo para la ampliación del contencioso-administrativo como medio de protección de los particulares frente a las conductas de la administración, lo cual fue advertido rápidamente por la doctrina nacional,⁴ y en algunos aspectos comienza a derivarse de la jurisprudencia.

En efecto, con base en el artículo 206 de la

Constitución y al contenido de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 que regula transitoriamente el proceso contencioso-administrativo, puede decirse que el esquema tradicional del contencioso-administrativo en su clásica división de contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción ha quedado superado,⁵ y por ejemplo, en su lugar, como lo ha señalado Hildegard Rondón de Sansó, podrían distinguirse ahora tres tipos de acciones contencioso-administrativas: acciones de impugnación de actos administrativos unilaterales o bilaterales, que conducen a la anulación de los mismos como consecuencia del control de legalidad; acciones de condena, de prestación o declarativas de condena, particularmente en materia de responsabilidad contractual y extracontractual y de restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, que conducen a decisiones del juez de dar, hacer o no hacer frente a la administración; y acciones declarativas tendientes al reconocimiento o protección de un derecho subjetivo o a la interpretación de una situación jurídica o una norma.⁶

Pero en realidad, analizado con detenimiento el sistema contencioso-administrativo en nuestro país, con base en el artículo 206 de la Constitución, a las regulaciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 y a los criterios jurisprudenciales sentados en los últimos diez años, creemos que el contencioso-administrativo, como instrumento procesal de protección de los particulares frente a la autoridad pública, se ha ampliado aún más, pudiendo distinguirse cuatro tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos: en primer lugar, el contencioso de los actos administrativos; en segundo lugar, el contencioso de las demandas contra los entes públicos; en tercer lugar, el contencioso de las

1. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1970, p. 570 y sigs.; A. Moles Caubet, "Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa", en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, Caracas 1979, págs. 67-77; Nelson Rodríguez García, *El sistema contencioso-administrativo venezolano y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valencia 1982.
2. Allan R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas 1964, págs. 293-440.
3. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, *Gaceta Oficial* N° 1.893 Extra. de 30-7-76.
4. Gonzalo Pérez Luciani, "Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional*. . ., *cit.*, págs. 135-148; Gonzalo Pérez Luciani "El sistema contencioso-administrativo y el procedimiento administrativo", en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-administrativo en Venezuela*, Caracas 1981, págs. 60-61.
5. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones políticas y constitucionales*, 2.a edición, Caracas-San Cristóbal 1985, tomo 2, págs. 639 y sigs.
6. H. Rondón de Sansó, "Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa" en A. Moles y otros, *Contencioso-administrativo*. . ., *cit.*, págs. 110-123.

conductas omisivas de la administración; y en cuarto lugar el contencioso de la interpretación.⁷ Las pretensiones procesales varían en cada uno de esos tipos de contencioso, y por supuesto, también varían las reglas de procedimiento aplicables a los diversos

tipos de acciones o recursos, incluso las relativas a la legitimación activa. Nuestro objetivo en estos comentarios es establecer las características generales de esas cuatro clases de procesos contencioso-administrativos.

II. EL PROCESO CONTENCIOSO CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La característica fundamental del proceso contencioso-administrativo de los actos administrativos, es que el objeto de las acciones y recursos que lo inician, siempre es un acto administrativo, y en ellos siempre existe una pretensión de anulación de los mismos. Sin embargo, hablamos del "contencioso de los actos administrativos" y no del contencioso de anulación, pues si bien siempre debe haber una pretensión de anulación de los actos, el proceso *no se agota* en dicha anulación, y las acciones y recursos pueden contener otras pretensiones procesales de condena adicionales y anexas a la pretensión de anulación del acto administrativo, conforme se establece en el artículo 206 de la Constitución y en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, y aun cuando puedan formularse pretensiones de condena anexas a las pretensiones de anulación de un acto administrativo, el contencioso de los actos administrativos se concibe como un *proceso objetivo*, en el cual el objeto principal del mismo es un acto administrativo. Por tanto, el contencioso de los actos administrativos no sigue el esquema procesal del proceso ordinario en el cual el establecimiento de una litis entre demandante y demandado es esencial, con todas sus secuelas de citación y litis contestación. Siendo un proceso objetivo, el contencioso de los actos administrativos es un juicio contra un acto administrativo, en el cual se solicita del juez declare su nulidad y en su caso, pronuncie las decisiones de condena que se pretenden como consecuencia de la anulación. Por tanto,

en el contencioso de los actos administrativos no se demanda ni a las personas jurídicas de Derecho público que dictaron el acto recurrido, ni a los posibles beneficiarios de dicho acto. Solo se impugna el acto, y como consecuencia del mismo, se pueden solicitar pretensiones de condena contra dichas personas, de Derecho público u otros entes que hayan dictado el acto. Por tanto, en el contencioso de los actos administrativos no hay demandante ni demandado, sólo hay impugnantes del acto recurrido y defensores del mismo, pudiendo hacerse parte en el proceso todos aquellos que ostenten un derecho subjetivo o un interés personal, legítimo y directo similar al que ostente el recurrente.⁸

Sin embargo, debe mencionarse que a pesar de que el contencioso de los actos administrativos sea un proceso objetivo, al acto, y que los recurrentes aparezcan en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa, el recurso para intentarlo es un recurso "subjetivo" pues como lo ha señalado la Corte Suprema, "se protege la integridad de la norma sólo en función de las situaciones jurídicas subjetivas igualmente alteradas".⁹

En todo caso, en ausencia de demandante, en el contencioso de los actos administrativos como proceso objetivo tampoco hay demandados, y por tanto, no hay citación ni litis contestación. El juez lo que debe hacer en el auto de admisión del recurso, es disponer la notificación del Fiscal General de la República y cuando junto con la anulación se formule una pretensión de condena, debe notificar al Pro-

7. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones políticas y constitucionales*, cit., tomo 2, págs. 660-678.

8. Artículo 137, LOCSJ.

9. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 3-10-85 (consultada en original).

curador General de la República¹⁰ o al representante del ente público correspondiente, si se trata de un acto administrativo de una entidad territorial o autónoma. Además, el juez debe emplazar a los interesados tanto en la defensa como en la impugnación del acto recurrido, mediante carteles para que se hagan parte en el juicio,¹¹ en un lapso de tiempo, siendo necesario para hacerse parte en el juicio reunir las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente.¹² Éste, si se trata de la impugnación de actos administrativos de efectos generales puede ser toda persona plenamente capaz alegando un simple interés, aun cuando calificado,¹³ o si se trata de la impugnación de actos administrativos de efectos particulares, debe ser el titular de al menos un interés personal, legítimo y directo.¹⁴ En ambos casos, sin embargo, también está legitimado para intentar el recurso contencioso-administrativo, el Fiscal General de la República.¹⁵

Por tanto, el procedimiento en el contencioso de los actos administrativos, aun cuando es de carácter contencioso, es de carácter objetivo, por lo que se le reconocen al juez una serie de poderes inquisitivos incluso para solicitar informaciones y hacer evacuar pruebas de oficio,¹⁶ e incluso para continuar el proceso contra un acto administrativo, a pesar del desistimiento del recurrente, cuando el acto recurrido viole normas de orden público.¹⁷

Hemos dicho que el recurso, en el contencioso de los actos administrativos además de pretensiones de anulación puede contener pretensiones de condena, lo cual conlleva a que el contencioso de los

actos administrativos actualmente se clasifique en tres clases: el contencioso de anulación; el contencioso de anulación y condena; y el contencioso de anulación y amparo.

1. El contencioso de anulación de los actos administrativos.

El contencioso de anulación de los actos administrativos se configura cuando la *pretensión única* del recurso es la anulación de un acto administrativo. El proceso contencioso-administrativo en este caso tiene regulaciones adjetivas diferentes según el objeto del recurso, y se trate de la anulación de un acto administrativo de efectos generales, de un acto administrativo de efectos particulares, o de un acto administrativo bilateral (contrato administrativo).

Ha habido discusión en torno a los criterios de distinción entre los actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos de efectos particulares que adoptó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para regular los procedimientos.¹⁸ Sin embargo, dada la naturaleza diferente de dicha regulación, es evidente que el criterio que tuvo en mente el legislador, a pesar de la falta de uniformidad de la terminología empleada, está referido al carácter normativo o no normativo de los actos recurridos. Así, los actos administrativos de efectos generales son los actos normativos, cuyos destinatarios son indeterminados e indeterminables; en cambio, los actos administrativos de efectos particulares, son los que no tienen carácter normativo, y cuyos destinatarios o es un sujeto de derecho (acto

10. Arts. 116 y 125 de la LOCSJ. Conforme a estas normas, la notificación al Procurador General de la República la decide de oficio el juez, de acuerdo con la naturaleza de la pretensión contenida en el recurso.

11. Arts. 116 y 125, LOCSJ.

12. Art. 137, LOCSJ.

13. Art. 112, LOCSJ.

14. Art. 121, LOCSJ.

15. Arts. 112, 116 y 121, LOCSJ.

16. Art. 129, LOCSJ.

17. Art. 87, LOCSJ.

18. J. G. Andueza, "El control de la constitucionalidad y el contencioso-administrativo" en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-Administrativo...*, cit., págs. 66 y sigs.

individual) o una pluralidad de ellos, pero determinados o determinables (acto general).¹⁹ Este criterio de distinción es el único congruente con la diferencia procedimental establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia entre los "juicios de nulidad de los actos de efectos generales" y los "juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares".²⁰

a) La acción popular y el contencioso de anulación de los actos administrativos de efectos generales.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

"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, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. . .".

Mediante este artículo, la Ley Orgánica de 1976 reguló en igual forma, el procedimiento de impugnación de leyes nacionales, estatales o municipales (ordenanzas) que se inicia mediante el denominado recurso o acción de inconstitucionalidad, y el de impugnación de reglamentos y demás actos administrativos de carácter normativo o de efectos generales, los cuales tradicionalmente y con antecedentes desde mitades del siglo pasado, pueden ser impugnados por vía de acción directa ante la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales Contencioso-Administrativos,²¹ configurándose el recurso como una acción popular.

De acuerdo con el régimen anterior a la Ley de 1976, para intentar el recurso de inconstitucionalidad de leyes o el recurso de inconstitucionalidad e ilegalidad de reglamentos y actos administrativos de efectos generales no se requería condición especial alguna, por lo que la legitimación correspondía a todo habitante de la República con base en el simple interés en la constitucionalidad y legalidad que tenían. La acción popular había sido definida por la jurisprudencia, como la que "corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes*, y por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual".²² En estos casos de impugnación de actos normativos, decía la Corte, estos "pueden ser impugnados por la vía de la acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal" invocando simplemente "el derecho que tiene todo ciudadano a que la administración respete la legalidad".²³ En este caso, agregaba la Corte, "la acción que se da. . . a cualquiera del pueblo (de allí su denominación) está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien por esta sola razón, no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo".²⁴

Ahora bien, la Ley Orgánica de 1976, como se ha visto, ha exigido que el recurrente contra un acto administrativo de efectos generales, sea "afectado en sus derechos o intereses" por el acto recurrido,²⁵ mención de la Ley que podría provocar dudas en

19. Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas 1977, págs. 7-10; y "El recurso contencioso-administrativo, contra los actos de efectos particulares" en Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional. . . cit.*, páginas 173-174.

20. Secciones 2ª. y 3ª. del Capítulo II, del Título V, LOCSJ.

21. Art. 112 y arts. 181 y 185 de las Disposiciones Transitorias, LOCSJ.

22. Véase la *sentencia de la antigua Corte Federal de 14-3-60* en *Gaceta Forense* Nº 27, 1960, págs. 127-132 y la *sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-2-71* en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extra. de 11-6-71. Véanse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1940-1975 y Estudios de Derecho Administrativo*, tomo V, vol 1, Caracas 1978, págs. 209-304.

23. Véase la *sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 6-2-64* en *Gaceta Oficial* Nº 27.373 de 21-2-64. Véanse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia. . . cit.*, tomo V, vol I, pág. 296.

24. Véase la *sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-2-71* en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extra. de 11-6-71, y la *sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 21-11-74* en *Gaceta Oficial* Nº 30.594 de 10-1-75. Véanse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia. . . cit.*, tomo V, vol. I, págs. 304 y 314.

25. Art. 112, LOCSJ.

torno a la supervivencia de la acción popular y a su posible eliminación en el país.²⁶ Sin embargo, ya ha quedado dilucidado por la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que la exigencia de que el acto administrativo de efectos generales, para ser recurrido en vía contencioso-administrativa (al igual que la Ley mediante el recurso de inconstitucionalidad) deba afectar los derechos e intereses del recurrente, no ha significado en modo alguno la eliminación de la acción popular, ni el establecimiento de una especial legitimación activa para interponerla, referida a la protección o defensa de derechos subjetivos o intereses legítimos de ciudadanos en particular. Su objeto, ha dicho la Corte Suprema, es "la defensa objetiva de la majestad de la Constitución y su supremacía", y si bien la Ley Orgánica exige que la persona que ejerza el recurso sea afectada en sus derechos o intereses ello se ha considerado como "de interpretación rigurosamente restrictiva", concluyendo la Corte en que cuando se ejerce el recurso de anulación contra los actos administrativos de efectos generales, "debe presumirse, al menos relativamente, que el acto de efectos generales recurrido en alguna forma afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario".²⁷

Sin embargo, y a pesar de esta amplitud de interpretación establecida por la Corte Suprema para insistir en la popularidad de la acción, es evidente que conforme al texto claro de la Ley Orgánica puede admitirse que sin dejar de ser una acción popular, el simple interés requerido para que se abra la legitimación activa para intentarla se ha "calificado", restringiéndose razonablemente la amplitud del recurso, al exigirse que el acto de efectos generales afecte en alguna forma los derechos o intereses del recurrente.²⁸ En esta forma, por ejemplo, si bien una persona residente o domiciliada o con bienes situados en una municipalidad podría en cualquier tiem-

po intentar la acción popular contra los reglamentos dictados por el concejo municipal, pues podría presumirse que en alguna forma afectan sus derechos o intereses, no podría decirse lo mismo respecto de los reglamentos dictados en otra municipalidad, situada en el otro extremo del país, y con la cual el recurrente, no tenga ni haya tenido relación alguna. En este caso, sería manifiesta la no lesión en forma alguna de los derechos de intereses del recurrente, por lo cual no procedería la "presunción" establecida por la Corte para la admisibilidad del recurso.

En todo caso, debe señalarse que además de a las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos e intereses por el acto recurrido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorga legitimación para intentar la acción popular, al Fiscal General de la República,²⁹ dadas las funciones asignadas constitucionalmente a este funcionario, vinculadas a la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales.³⁰

En cuanto a la legitimación pasiva, como se ha dicho, la Ley Orgánica de 1976 establece que para hacerse parte en el juicio, en la defensa o impugnación del acto, la persona debe reunir las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente,³¹ es decir, debe alegar que el acto afecta sus derechos e intereses. Aquí también, y aun cuando se aplique la presunción definida por la Corte Suprema, es claro que si del expediente resulta manifiesto que el acto impugnado no afecta los derechos e intereses de quien pretende hacerse parte, la calidad de parte pretendida podría ser rechazada por el juez.

Por último, debe mencionarse que precisamente por el carácter popular de la acción en estos casos de impugnación de actos administrativos de efectos generales, la ley regula el proceso contencioso objetivo en forma peculiar, estableciendo la imprescriptibilidad del recurso³² y una secuela adjetiva bastante simplificada.³³

26. Luis H. Farías Mata, "¿Eliminada la acción popular del Derecho positivo venezolano?", *Revista de Derecho Público*, Nº 11, EJV, Caracas 1982, págs. 5-17.

27. Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena de 30-6-82 en *Revista de Derecho Público*, Nº 11, EJV, Caracas 1982, págs. 135-138.

28. Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad*. . . , cit., pág. 120.

29. Art. 116, LOCSJ.

30. Art. 220, LOCSJ.

31. Art. 137, LOCSJ.

32. Art. 134, LOCSJ.

33. Arts. 115-120, LOCSJ.

b) El contenido de anulación de los actos administrativos de efectos particulares.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

"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".

En esta forma, la legitimación activa para intentar la acción o recurso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, corresponde al menos, al titular de un interés legítimo, personal y directo lesionado por el acto y que tenga tal interés legítimo en que el acto sea anulado. Por supuesto, el titular de otra situación jurídica subjetiva más protegida por el ordenamiento jurídico como es el derecho subjetivo también tiene legitimación activa para impugnar el acto administrativo de efectos particulares que lo lesione.

Este recurso, por supuesto, procede no sólo contra los actos administrativos de efectos particulares expresos, sino también contra los actos tácitos denegatorios producto del denominado silencio administrativo negativo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.³⁴ Además, por supuesto, los actos administrativos impugnables no solo son los dictados por las autoridades ejecutivas, sino los emanados de los órganos legislativos y judiciales y de los órganos constitucionales con autonomía funcional,³⁵ así como los emanados de entidades privadas que pueden emanarlos en virtud de representar un interés colectivo determinado.³⁶

Ahora bien, en todos esos casos la legitimación activa para interponer los recursos corresponde a los titulares de un interés personal, legítimo y directo, noción que ha sido delineada por la jurisprudencia contencioso-administrativa en las últimas décadas, como la situación jurídica subjetiva que deriva de la

relación jurídica que se establece entre un sujeto de derecho y la administración pública con ocasión de un acto administrativo, por ser dicho sujeto de derecho el destinatario del acto o por encontrarse en una particular situación de hecho frente a la conducta de la administración, que hace que el Ordenamiento jurídico proteja particularmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa.³⁷ En la configuración de esta noción de interés legítimo, personal y directo, es de interés destacar algunas decisiones de la Corte Suprema, y en particular las siguientes:

La antigua Corte Federal, en sentencia de 14-04-60, estableció lo siguiente: "Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen, como requisito procesal, 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" . . . "Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo (lo tienen) las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una relación jurídica con la administración pública, o aquél a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo". Concluye la antigua Corte Federal en dicha sentencia, afirmando que en el juicio contencioso de anulación, por supuesto, de los actos de efectos particulares, "sólo pueden actuar los sujetos a quienes directamente afecta el acto administrativo".³⁸

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 6-2-64 al precisar la legitimación activa del recurrente en los juicios contencioso-administrativos de anulación, señalaba que la legitimación "implica la aptitud de ser parte en un proceso concreto"; y tal aptitud, dijo la Corte, "viene determinada por la posición en que se encuentren las partes respecto de la pretensión proce-

34. Art. 4, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA)*, *Gaceta Oficial* Nº 2.818 Extra. de 1-7-81. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", *Revista de Derecho Público*, Nº 8, EJV, Caracas 1981, págs. 27-34.

35. Allan R. Brewer-Carías, "El problema de la definición del acto administrativo" en *Libro Homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez*, UCV, Caracas, 1984, tomo I, págs. 25 a 78.

36. Hildegard Rondón de Sansó, "Ampliación del ámbito contencioso-administrativo", *Revista de Derecho Público*, Nº 22, EJV, Caracas 1985, págs. 33-49.

37. Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos de la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares", *Revista de Derecho Público*, Nº 16, EJV, Caracas 1983, págs. 227-233.

38. Véase en *Gaceta Forense* Nº 27, págs. 127-132. Véase además en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema*. . . , tomo V, vol. 1, cit, pág. 293.

sal; por lo que sólo las personas que mantengan determinada relación con la pretensión están legitimadas en el proceso en que la misma se deduce". Agrega la Corte, que el legitimado tiene "que ser la persona concreta, con facultad de poder reclamar o imponer una decisión administrativa. En resumen, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio", es decir, con el acto administrativo recurrido. En otras palabras, el interesado es aquél que ostente un interés jurídicamente relevante en la anulación del acto.³⁹

En otra sentencia del 18-2-71, la misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema aclaraba que "Esta relación determina precisamente el interés que vincula a los particulares con el proceso a través del nexo jurídico que se establece, por efecto del acto administrativo, entre la administración y los administrados. Por consiguiente, la persona que resulte lesionada a causa de la decisión administrativa debe estar procesalmente asistida de su derecho o su interés legítimo", concluyendo que en el contencioso-administrativo de anulación de los actos de efectos particulares, "sólo pueden actuar los sujetos que resulten directamente afectados por el acto administrativo", es decir, "las que tuvieran un interés legítimo en su anulación".⁴⁰

Por último, la misma Sala de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21-12-72, considerando la legitimación activa en estos recursos como resultado de una particular situación de hecho del administrado respecto del acto recurrido, señaló lo siguiente: "Las circunstancias expresadas dejan constancia de que la cuestión debatida en este proceso tiene que ver directamente con la particular situación de hecho en que se encuentra la actora, como vecina de la zona donde habita y en una de cuyas áreas, cercana también a su vivienda, podría levantarse una construcción en perjuicio de sus derechos y con violación, en su parecer, por parte de la administra-

ción, de las normas de interés general que atienden el desarrollo urbanístico de la región. Conforme a tales razones, la Corte estima que la decisión administrativa que se discute está relacionada con el derecho de la actora, cuyo interés legítimo, personal y directo en el planteamiento del caso puede resolver, y, en consecuencia, su legitimación activa en el proceso, ha quedado plenamente demostrada".⁴¹

Dentro de esta misma doctrina debe mencionarse, por último, el criterio de la Corte Suprema de Justicia expresado en la sentencia de su Sala Político-Administrativa de 3 de octubre de 1985⁴² en la cual se ha expresado que en el procedimiento contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares, dado que en él tiene "carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo, son admitidos a recurrir en vía contencioso-administrativa, de una parte, 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 ilegal lesivo y hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contratos, concesión, permiso. . .); desconocimiento que configura la lesión de ese derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa. Pero además, detentan esa misma capacidad procesal para actuar en juicio los *interesados legítimos* —concepto diferente en Derecho público del anteriormente expuesto—, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjetivos administrativos se encuentren 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 colectivo por parte de la administración al violar la Ley."⁴³

Ahora bien, esta noción de interés personal, legítimo y directo, particularmente bajo el ángulo

39. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 27.373 de 21-2-64, págs. 203-509 y 203-510. La Corte siguió en esta decisión la opinión de Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, tomo II, Madrid 1966, pág. 263.

40. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.472 Extra. de 11-6-71.

41. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1.568 Extra. de 12-2-73.

42. Véase la *sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 26-1-84* en *Revista de Derecho Público*, Nº 17, EJV, Caracas 1984, pág. 190.

43. Consultada en original.

procesal, no sólo se refiere a las situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los sujetos de derecho como personas individualizadas, sino también las entidades representativas de intereses colectivos y difusos, legalmente establecidas y reconocidas, y que como intereses supra individuales comienzan a ser tutelados por el ordenamiento jurídico. En cuanto a los intereses colectivos, estos se concretan en comunidades compuestas por sujetos de derecho más o menos determinables, siendo en definitiva, intereses de grupo que se persiguen en forma unificada, al tener el grupo características y aspiraciones comunes,⁴⁴ quienes en defensa de los intereses de grupo, podrían interponer recursos de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares que afecten dichos intereses colectivos. Dentro de esta categoría estarían, por ejemplo, la representación de intereses colectivos por los sindicatos, colegios profesionales y las asociaciones cooperativistas.⁴⁵ En cuanto a los intereses difusos, estos corresponden a una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos y que el Ordenamiento ha protegido jurídicamente, en razón de su carácter social y comunitario. Dentro de esta categoría estarían, por ejemplo, las Asociaciones de Vecinos reguladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978,⁴⁶ cuyo Reglamento Nº 1 les atribuye la facultad de "ejercer recursos respecto del otorgamiento ilegal de licencias para expendios de licores" y "ejercitar en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y materias afines".⁴⁷

Debe señalarse en todo caso, que estos intereses colectivos y difusos son parte del interés gene-

ral, aun cuando no asumido directamente por el Estado (interés público),⁴⁸ y por tanto, cuando un acto administrativo de efectos particulares los lesione, la impugnación de los mismos podría intentarse por el Fiscal General de la República, a quien la Ley Orgánica ha atribuido especialmente legitimación activa en estos casos.⁴⁹ Por tanto, y en caso de que no se admitiera en todo supuesto la legitimación activa de las entidades representativas de intereses colectivos y difusos para impugnar actos administrativos de efectos particulares que lesionen dichos intereses colectivos y difusos, estas entidades podrían requerir del Fiscal General de la República su interposición.

Por otra parte, e independientemente de los intereses colectivos y difusos, excepcionalmente, el interés general como tal, también está jurídicamente protegido en cuanto a que su lesión por un acto administrativo de efectos particulares, permite al Fiscal General de la República interponer el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Por último, debe también mencionarse que el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares también podría ser interpuesto por la propia administración pública, particularmente respecto de los actos administrativos dictados y que sean irrevocables en virtud de haber creado o declarado derechos a favor de particulares. En efecto, de acuerdo con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares no pueden ser revocados por la administración pública,⁵⁰ sancionándose el acto revocatorio en esos casos, con la nulidad absoluta.⁵¹ Por tanto, dictado por la administración un acto irrevocable, la única vía que tendría para pretender la cesación de efectos de dicho acto,

44. M. Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Madrid 1980, pág. 125.

45. Allan R. Brewer-Carías, "El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas", *Revista de Derecho Público*, Nº 22, EJV, Caracas 1985, págs. 14-15.

46. Art. 148, LORM, *Gaceta Oficial* Nº 3.371 de 2-4-84.

47. Art. 6, literal k y ñ, *Reglamento Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Decreto Nº 3130 de 6-3-79 en *Gaceta Oficial* Nº 31.692 de 8-3-79.

48. Allan R. Brewer-Carías, "El Derecho Administrativo y la participación. . .", *loc. cit.*, pág. 11.

49. Art. 121, LOCSJ.

50. Art. 19, ord. 2º. y art. 82 LOPA. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos" en *Revista de Derecho Público* Nº 4, EJV, Caracas 1980, págs. 27-30.

51. Art. 19, ord. 2º. LOPA. Allan Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas 1982, pág. 186.

es a través de la interposición de un recurso contencioso de anulación del acto en cuestión, en cuyo caso, por supuesto, la administración tendría la legitimación activa necesaria para ello.

En cuanto a la legitimación pasiva ante todo puede corresponder a la administración pública interesada desde el momento en que conoce del recurso, mediante el requerimiento judicial del expediente administrativo;⁵² y además al igual que lo indicado anteriormente, de acuerdo con el artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en los juicios contencioso-administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares, pueden hacerse parte todas las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente, es decir, todos los titulares de un interés personal, legítimo y directo en defender el acto impugnado.⁵³

Por último, debe mencionarse que el procedimiento establecido en el juicio contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, aun cuando es distinto del regulado para los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos generales por tratarse de un proceso objetivo, también se concibe en forma simplificada⁵⁴ comparativamente con el esquema del juicio ordinario.

c) El contencioso de anulación de los actos administrativos bilaterales (contratos).

Por último, en cuanto al contencioso de anulación de los actos administrativos debe señalarse que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece la posibilidad de que se impugnen los contratos que celebre la administración, pero por personas extrañas a la relación contractual. En efecto el artículo 111 de dicha ley se refiere a:

"las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública, inten-

tadas por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo o por el Fiscal General de la República, en los casos en que dichos actos afecten un interés general".

En estos casos, no se trata del contencioso contractual o de las demandas contra los entes públicos intentadas por el cocontratante de la administración con motivo de la ejecución de contratos, sino de acciones de nulidad intentadas contra contratos o convenciones celebrados por la administración por personas extrañas a la relación contractual, pero siempre que tengan un interés personal legítimo y directo en la anulación del contrato. El Fiscal General de la República también está legitimado para interponer el recurso, cuando dichos contratos afecten el interés general.

El procedimiento establecido para el proceso contencioso de anulación en este caso, sin embargo, es distinto del previsto para los juicios de impugnación de los actos administrativos de efectos generales o particulares, y se aplica más bien el procedimiento del contencioso de las demandas contra los entes públicos,⁵⁵ más próximo al procedimiento ordinario.

2. El contencioso de anulación y condena.

Hemos señalado que en el contencioso de los actos administrativos, si bien la anulación de los mismos es un elemento constante en el objeto de los recursos, éste no se agota en la sola pretensión de anulación. De acuerdo con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, y este es quizás uno de los aspectos más importantes de la reforma, además de la pretensión de anulación, ésta puede estar acompañada de pretensiones de condena, con lo cual se puede decir que quedó rota la tradicional dicotomía del contencioso de anulación por un lado, y del contencioso de los derechos, por el otro.⁵⁶ Por tanto, en el contencioso

52. Art. 123, LOCSJ.

53. Arts. 121, 137, LOCSJ.

54. Arts. 121, 129, LOCSJ.

55. Art. 111, LOCSJ.

56. Véase los comentarios de A. Moles Caubet sobre lo que llama "el contencioso mixto", en "Rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa", *loc.cit.*, págs. 76-77.