

# EL PRINCIPIO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS\*

**Ana Elvira Araujo García**

*Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*

*Resumen: Análisis de la legitimación, en el derecho venezolano y comparado, para recurrir activamente ante la actividad de la Administración Pública, incluyendo la noción de interés colectivo y difuso en el Derecho Administrativo.*

*Palabras clave: Tutela Judicial. Interés. Legitimación. Capacidad.*

*Summary: Analysis of Venezuelan and Comparative Law of the procedural legitimation (locus standi) for actively recurring Administrative acts, including the notion of collective and diffuse interests (class actions) in Administrative Law.*

*Key words: Judicial Tutelage. Interest. Procedural legitimation. Capacity.*

Recibido: 27 de diciembre de 2018    Aceptado: 4 de marzo de 2019

---

\* Este trabajo fue publicado en la Revista de Derecho No. 4. TSJ. Caracas. 2002.



## SUMARIO

- I. Evolución de las situaciones jurídicas y la legalidad de la administración. Pretensiones de anulación y de las mal llamadas de “plena jurisdicción”
  - II. El Interesado en el procedimiento administrativo. Acceso a la justicia y la legitimación para recurrir. Derechos subjetivos, intereses legítimos o reaccionales. Intereses colectivos
  - III. Conclusiones
- Bibliografía

### I. EVOLUCIÓN DE LAS SITUACIONES JURÍDICAS Y LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN. PRETENSIONES DE ANULACIÓN Y DE LAS MAL LLAMADAS DE “PLENA JURISDICCIÓN”

El administrado, sin perjuicio de resultar destinatario de situaciones jurídicas pasivas, es, al mismo tiempo, titular de situaciones jurídicas activas frente a la Administración. Sin esta realidad, el Derecho Administrativo no tendría razón de ser.

El verdadero problema que plantea el tema de las situaciones subjetivas activas no son las formas típicas de derechos subjetivos que conoce el Derecho privado, sino lo limitado de su ámbito. Lo más importante del campo de la actividad administrativa queda fuera. Si sólo se dispusiera de los supuestos típicos de derechos subjetivos para exigir el cumplimiento de la ley a la Administración, la mayor parte del campo de la legalidad administrativa quedaría fuera del alcance de los particulares (García de Enterría).

El Derecho Privado es la expresión de la justicia distributiva de dar a cada cual lo suyo. Así, su cumplimiento queda en manos de los particulares, quienes solicitan a los tribunales la

protección de sus derechos y que se cumpla la ley. El Derecho Administrativo, sin embargo, está articulado de forma distinta. Si tiene, claro, manifestaciones de justicia distributiva (los típicos derechos subjetivos) pero esta no es su principal materia.

El Derecho Administrativo, en su regulación, valora los intereses colectivos, sin adecuar expresamente a los mismos con los intereses *privados*. Podemos pensar en el Derecho de la organización, en el otorgamiento de potestades públicas, la legislación de obras públicas, de orden público, de selección de funcionarios, entre otras.

Nadie puede pretender, por caso, que un Concejo Municipal delibere o adopte determinadas ordenanzas, o que un Plan de Urbanismo se elabore con todos los documentos que la ley dispone. ¿Esas normas no pueden hacerse valer por los particulares? Es un asunto importante. Si la respuesta es negativa, la legalidad, al no poder ser exigida por los administrados, se convierte en una regla moral para la Administración, a lo más, bajo el control parlamentario, pero no bajo el control del juez, porque éste no se podría poner en movimiento. Como vemos, para el Derecho Público esta es una cuestión de gran significación.

### **1. El recurso por exceso de poder como un supuesto recurso "objetivo" y el requisito del interés. Breve análisis de la historia del asunto en Francia, Italia, Alemania y España**

Desde los orígenes mismos del contencioso, el Consejo de Estado francés observó el problema. Según la tradición de la justicia, el contencioso se erigió en defensa de verdaderos derechos subjetivos de los administrados. Pero al lado de este recurso en que el juez contencioso actúa como cualquier juez, tutelando derechos, (es lo que se llamó recurso de "plena jurisdicción") empieza a configurarse una institución que, a partir

del último tercio del siglo XIX, será el principal contenido de la justicia administrativa.

Se inicia este “recurso por incompetencia y exceso de poder” por parte del Consejo de Estado francés, que actúa como órgano administrativo puro (**sistema de justicia retenida**), para operar un control interno sobre la Administración, en el cual las **reclamaciones individuales actúan como meras denuncias**. A los motivos de fondo iniciales, incompetencia y exceso de poder (aunque esta última expresión se utilizó en forma general y abstracta, sirve para todo y todo recurso es por exceso de poder), se van añadiendo el vicio de forma, la violación de Ley y la desviación de poder que empiezan a incidir sobre los actos discrecionales, que la doctrina de la época entiende como no justiciables (García de Enterría).

La Ley francesa de mayo de 1872 admite como un recurso ordinario, al lado del de plena jurisdicción, el recurso por exceso de poder: con lo cual se pasa del sistema de justicia retenida al de **justicia delegada o propiamente jurisdiccional**. Ahora, el Consejo de Estado perfila técnicamente la figura que Hauriou llama “maravilla de arqueología jurídica”.

El recurso por exceso de poder deja de ser una petición o denuncia y se transforma en un verdadero proceso por medio del cual se asegura el cumplimiento de la Ley por la Administración. Sin embargo, no se admite que es una justicia subjetiva, en la que el recurrente defiende derechos propios. Se habla de un recurso “**objetivo**” en el cual no son derechos subjetivos, sino la legalidad objetiva lo que es objeto de valoración y fallo. Por eso se habla de un “proceso al acto” (se abre proceso al acto como en la edad media se abría proceso a un cadáver, dirá Hauriou con fino sarcasmo). En consecuencia, la sentencia sólo puede anular el acto administrativo atacado, si es declarado con lugar el recurso, nunca concluye en la declaración de un derecho ni de una indemnización de daños y perjuicios a favor del recurrente, ni tampoco en una condena a la Administra-

ción como sujeto, la cual, **propia**mente, tampoco es parte en esta clase de juicio. Por otra parte, se justifica en este carácter objetivo del recurso, los efectos *erga omnes* de la sentencia, si es anulatoria, y no limitados al solo recurrente. Sin embargo, el recurrente es mas que un denunciante que defiende la legalidad: **se le exige un interés personal y directo en el asunto**. Lo curioso es que la doctrina no ve en este elemento nada que vaya contra la supuesta naturaleza objetiva del recurso, ni siquiera Hauriou, que opina que los particulares juegan el papel de un Ministerio Público.

Se trata de una especie de acción pública que el interesado está encargado de intentar en interés de todos (Hauriou). Con lo cual, la exigencia de un interés no es mas que imponer un "requisito de seriedad", dice la doctrina francesa, para justificar el examen de fondo. Una vez comprobado ese requisito, el Tribunal se olvida por completo del triste recurrente, para concentrarse en el examen del fondo de la legalidad del acto, único **objeto de la sentencia**. La intervención del interesado tiene como finalidad poner en funcionamiento, en movimiento, el aparato de la justicia.

Esta construcción ha sido la dominante en muchos sectores de la doctrina y de la legislación hasta bien entrada la década de los setenta en el siglo XX.

Es interesante ver otras perspectivas de un problema que ha estado mucho tiempo en el mismo centro del Derecho Público.

Italia adopta, en relación al problema del contencioso administrativo el sistema judicial. La reforma de 1889 atribuye al Consejo de Estado la tutela de los intereses en el ámbito administrativo, intereses que se calificarán como **legítimos**. Desde entonces, en Italia la justicia administrativa está dividida en protección de derechos subjetivos confiada a los Tribunales ordinarios y protección de intereses legítimos confiada al

Consejo de Estado, partición que ha respetado la actual Constitución italiana (Artículos 24 y 113).

A partir de esta distinción del sistema de justicia administrativa, la doctrina italiana se va a esforzar, con mucha sutileza, en precisar qué cosa son los “intereses legítimos” para distinguirlos de los tradicionales derechos subjetivos.

La primera gran “ola” (representada por los maestros Ranelletti, y Zanobini, entre otros) pone el énfasis en el destinatario del interés: el derecho subjetivo es un interés exclusivo del titular reconocido por el ordenamiento jurídico; el interés legítimo es el interés de un administrado que coincide de hecho con el interés general, en función del cual la norma se ha dictado. Es la doctrina clásica.

La segunda corriente considera que encuentra la clave en la naturaleza puramente procesal del interés legítimo, como una proyección procesal del interés *de facto*, identificándolo con la legitimación para recurrir. Por su parte, Giucciardi trae otra explicación, seguida entre nosotros por el eminente maestro Luis Farías Mata, y que es bastante sencilla. Los derechos subjetivos nacen de la ejecución de normas de relación inter-subjetivas; en cambio, los intereses legítimos nacen de la aplicación de normas de acción que se agotan en la esfera propia de la Administración y no pretenden construir relaciones jurídicas. Los autores coinciden en que esta bipartición de la justicia administrativa no es satisfactoria. Sin embargo, el aporte de este concepto de interés legítimo a la doctrina jurisprudencial venezolana es extraordinario.

El Derecho alemán, por su parte, hizo un axioma de la correlación entre derechos subjetivos perfectos y tutela jurisdiccional (Jellinek, 1906). Este autor deja al margen de la tutela jurisdiccional lo que llama, junto con Ihering, “reflejos de derechos”, es decir, esa serie de status derivados de las libertades fundamentales. Lo glosa García de Enterría.

Con la Ley Fundamental de Bonn se formula la conocida “cláusula general” de protección jurisdiccional del ciudadano, que busca una protección jurídica sin lagunas, a pesar de que esta cláusula declara como objeto de protección sólo las lesiones que los ciudadanos sufran en sus derechos. Sin embargo, la doctrina germana profundiza este concepto de derecho público subjetivo e incluye en el mismo los contenidos tradicionales y los intereses legítimos de la doctrina italiana (situaciones protegidas mediante recurso “objetivo”, según la doctrina francesa).

La Ley Santamaría de Paredes de 1888, en España, limita la protección a los derechos subjetivos perfectos según el modelo del Derecho Civil, como objeto del recurso contencioso administrativo. La doctrina y la jurisprudencia contemporáneas estuvieron de acuerdo con esta posición legal.

En esta misma época, la doctrina italiana había observado que limitar la protección jurisdiccional a lo que en ese tiempo se llamaban derechos subjetivos, era dejar sin garantías al grueso de la legalidad administrativa. Este sistema se corrige en España incorporando la técnica francesa del recurso por exceso de poder o de anulación, a través de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956. Esta Ley reduce todo a un problema procesal de legitimación. El tema es cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico. Se admite el interés legítimo para acceder al juicio y que el Tribunal se ponga en marcha. El fondo es la legalidad objetiva del acto.

## **2. Cuál es el objeto de la tutela judicial, además de los derechos subjetivos “perfectos” ¿?**

En los actuales momentos, la idea de un recurso “objetivo” o en puro interés de la legalidad, la verdad, no tiene mucho sentido, a menos que hablemos de la acción popular y del interés simple, donde el recurrente sí actúa como un agente del Ministerio Público.



Alguna experiencia judicial basta para entender que los recurrentes defienden lo que consideran son sus derechos, o al menos, sus intereses, y no la legalidad abstracta. Es casi una tontería pensar que su interés se acaba con la admisión del recurso, que es lo que resulta de entender el interés como un mero medio procesal de legitimación. El recurrente siente no sólo la admisibilidad, sino también que el recurso sea desestimado y lo siente como negación sustantiva de derechos (García de Enterría). La objetividad que tiene es que mueve el mecanismo entero de la justicia. Que ya es bastante, porque la justicia es siempre un mecanismo de satisfacción de intereses subjetivos, de luchar por el propio derecho.

No es posible, así mismo, reducir el problema a una técnica procesal de legitimación que es como se ha entendido durante mucho tiempo. Hay que precisar, primero, si la legitimación es un mero requisito procesal que afecta como tal a la acción o, por el contrario, si es un requisito de fondo que afecta la pretensión de que se trata, es decir, la titularidad del derecho que se pide ser tutelado, que es la tesis dominante hoy. Es lo que la jurisprudencia francesa llama el *grief* (daño, perjuicio) causado al interés, que es lo sustancial, y no el interés mismo. Esto permite que la actitud del recurrente se describa como **una defensa frente a un perjuicio que le cause el acto** de la Administración, perjuicio que es injusto si está causado al margen de la legalidad.

Lo que mueve al recurrente, entonces, no es un abstracto interés por la legalidad, sino el muy concreto de estimar que la Administración lo está perjudicando al obrar fuera de la legalidad, y que ese acto ilegal debe ser eliminado para evitar el perjuicio. Aquí se conectan, de este modo, **interés subjetivo y legalidad objetiva**. La Ley autoriza a un sujeto a ejercer una acción anulatoria contra los actos administrativos ilegales que le causen un perjuicio. Es, sencillamente, un específico derecho subjetivo, en palabras de García de Enterría. Donde está el derecho subjetivo no es en la violación abstracta de la norma,

sino en la acción que se otorga para eliminar el acto que, siendo ilegal, ha causado un perjuicio personal al ciudadano y, es en este sentido, que se ejerce la acción.

En resumen, estamos en presencia de un fenómeno de verdaderos derechos subjetivos y no de nada “objetivo” o de situaciones jurídicas atípicas.

La legalidad de la Administración, como una base del Estado de Derecho es, también, una técnica de garantizar la libertad. Toda acción administrativa que le impida a un ciudadano hacer lo que la Ley le permite, no sólo es una acción ilegal, es también una agresión a la libertad de ese ciudadano. Sin embargo, la construcción técnica básica del Derecho político, según la cual los individuos dejan de ser súbditos para convertirse en ciudadanos no pasa al terreno del Derecho Administrativo para justificar las acciones judiciales defensivas, salvo los derechos públicos perfectos, sino paulatinamente y por obra de una jurisprudencia progresiva, cuyos logros son explicados de forma convencional (recurso “objetivo”).

Se pueden establecer algunos elementos que caracterizan la estructura de este tipo de derecho subjetivo que estudiamos, siguiendo a García de Enterría:

- A) El concepto de *grief* se refiere a cualquier inmisión de la Administración en los “asuntos propios”. La jurisprudencia francesa dice que el acto atacado debe lesionar material o moralmente al actor. La jurisprudencia alemana habla de “círculo vital”.
- B) La doctrina italiana, con Cannada-Bartoli, señala que detrás de las situaciones de ventaja o de interés subyace casi siempre un derecho subjetivo de los típicos. Es decir, que el derecho subjetivo es siempre presupuesto de las situaciones que se califican como interés legítimo, porque dónde está el verdadero derecho subjetivo es en

la reacción (ejercicio de la acción) frente al acto ilegal que perturba el ámbito vital.

- C) Si antes de que existiese la lesión no existe más que el derecho al libre desenvolvimiento, el hecho mismo de la lesión, cuando es ilegal, hace surgir un derecho subjetivo estricto, el de defenderse, de solicitar la protección judicial. García de Enterría toma de Roubier lo que este autor llama “situación reaccional”, que significa que antes de la lesión por la infracción no existía un derecho subjetivo propiamente, pero una vez ocurrida la lesión surge un verdadero derecho subjetivo a la reparación o restitución del perjuicio causado.
- D) Nadie tiene un **derecho subjetivo** a que la Administración cumpla con el principio de legalidad. Observar la legalidad es un deber sólo objetivo para la Administración, derivado de su vinculación positiva con la ley. Cuando un particular se ve perjudicado en su ámbito material o moral de intereses por actuaciones ilegales de la Administración, adquiere, por la unión de esos dos factores, perjuicio e ilegalidad, un derecho subjetivo a defenderse para que se restablezca su situación afectada por la actividad administrativa. La acción no está dirigida a purificar por razones objetivas la actuación administrativa, sino a la **defensa de los propios intereses**. El recurrente es parte del juicio y la Administración también es parte procesal, porque es la destinataria de una acción procesal que la afecta. Lo que se hace valer en el proceso es, así las cosas, un verdadero derecho subjetivo y no un simple interés, más o menos cualificado.
- E) La constitución en derechos subjetivos no nace directamente como ventaja desde la ley. Sólo cuando esas ventajas sufren una agresión ilegal por parte de la Administración, surge el derecho subjetivo reaccio-

nal a solicitar la restitución y reparación, si es el caso. Por eso es que no tiene sentido que una sentencia que declare con lugar el recurso se limite a anular el acto y no contenga otro pronunciamiento, fundamentándose en el razonamiento del recurso "objetivo" que busca restituir sólo la legalidad violada.

En resumen, el administrado es titular de derechos subjetivos en dos supuestos: Uno, cuando ostenta derechos subjetivos perfectos o típicos frente a la Administración (patrimoniales, titularidades jurídicas, entre otros). El otro, cuando es perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación ilegal de la Administración, supuesto en el cual la Ley le otorga la posibilidad de ejercer un derecho subjetivo a eliminar esa actuación ilegal y a restablecer la situación jurídica subjetiva lesionada por aquella actuación ilegal. Estos últimos, que siguiendo a García de Enterría llamamos derechos subjetivos reaccionales (o impugnatorios) son los que nuestro ordenamiento jurídico llama intereses legítimos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (enero de 1982) y en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (enero de 1977). La doctrina los identifica también como intereses legítimos o reaccionales. Esta última figura es la que permite a los particulares fiscalizar la totalidad de la legalidad administrativa y no sólo la franja pequeña que constituyen los derechos subjetivos de corte tradicional. Y esta es su gran trascendencia.

## II. EL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA LEGITIMACIÓN  
PARA RECURRIR. DERECHOS SUBJETIVOS, INTERESES  
LEGÍTIMOS O REACCIONALES. INTERESES COLECTIVOS

### 1. El interesado en el procedimiento administrativo. Requisitos. Capacidad y representación

El interesado es una figura propia del procedimiento administrativo y en Venezuela lo contiene inicialmente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en los artículos 2, 22, 23 y 48.

Tales disposiciones establecen lo siguiente:

- Artículo 2.- Toda persona **interesada** podrá, por si o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieron para no hacerlo.
- Artículo 22.- Se consideran **interesados**, a los efectos de esta Ley, las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.
- Artículo 23.- La condición de **interesados** la tendrán, también quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo anterior, 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.
- Artículo 48.- El procedimiento se iniciará a instancia de parte **interesada**, mediante solicitud escrita o de oficio.

En el segundo caso, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento y notificará a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos pudieren resultar afectados, concediéndoles un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia reza:

- Artículo 112.- 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, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley.
- Artículo 121.- 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.

En los procedimientos administrativos participan sólo los interesados, que a los fines de la ley son aquellos a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, antes transcritos, es decir, los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos, personales y directos (art. 121) y los titulares de derechos e intereses (art. 112). De esta forma,

la ley de procedimientos venezolana (1982) amplió la figura del interesado mas allá de los derechos subjetivos perfectos y de los intereses legítimos, personales y directos hasta comprender los intereses colectivos y los difusos como legitimados para iniciar o ser parte de un procedimiento administrativo, los cuáles, según la interpretación jurisprudencial dominante hasta tiempos cercanos, validaba sólo para acceder a la justicia administrativa en los casos de impugnar actos normativos.

Decimos que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos amplió la figura del interesado mas allá de los derechos subjetivos perfectos y del interés legítimo en su interpretación limitante de personal y directo, porque esta Ley se refiere, si, a la actividad administrativa en general, pero las disposiciones que habilitan la intervención de los particulares, en su mayoría, están referidas a los actos administrativos particulares, tales como la materia de recursos administrativos, de notificación a los interesados, entre otras. Sin embargo, estos actos pueden afectar la esfera jurídica correspondiente a un derecho subjetivo o bien a un interés legítimo, que puede ser individual o colectivo, precisión ésta que permite la Ley al incluir la legitimación del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la noción de interesados.

Para ser interesado, se requiere contar con la necesaria capacidad jurídica y de obrar. La capacidad es la del Derecho común, según el artículo 24 de la Ley, aunque ésta señala que por disposición expresa de una Ley especial se puede otorgar condiciones especiales para la capacidad de algunos sujetos, cual es el caso de la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (octubre de 1998). No es indispensable, por otra parte, tener la condición de interesado desde el principio del procedimiento como peticionario, según el artículo 23 de la Ley. La calidad de parte se refiere justamente a la relación jurídico-procedimental, se traduce en derechos y encuentra su causa siempre en una situación jurídica protegida como derecho o como interés legítimo, y se desprende de la iniciativa en

el procedimiento o de verse afectado, o tener la posibilidad de serlo, por el acto administrativo (Luciano Parejo).

La noción de “parte” referida a los administrados se refiere a la de “interesados” y, estos, en definitiva, son los titulares de derechos públicos subjetivos porque iniciaron el procedimiento o porque la decisión del mismo hizo nacer en ellos ese derecho subjetivo y los titulares de intereses legítimos, en donde incluimos los individuales y los colectivos, que se encuentren en la situación descrita. Hoy día, con el reconocimiento de la tutela judicial efectiva, no debe ser un requisito exigir que el interés sea personal y directo a los fines de la protección jurídica individualizada y se debe ampliar, en consecuencia, el concepto del interés legítimo. De esta forma, el interés legítimo exigido para justificar la participación en los procedimientos administrativos puede ser invocado también por las asociaciones y grupos en defensa de los intereses que las justifican (Luciano Parejo). La jurisprudencia española precisa que el interés legítimo no debe interpretarse de forma tan amplia que se refiera sólo al simple interés de mantener la legalidad o de evitar agravios futuros o potenciales (sentencias del Tribunal Supremo de septiembre y octubre de 1992). Por otra parte, que el interés legítimo debe ser **directo**, debe interpretarse en el sentido definido por la jurisprudencia española como “aquella situación en la que, de prosperar la pretensión de su titular, se obtendría un beneficio o se dejaría de sufrir un perjuicio de carácter material o jurídico, derivado del acto de la Administración” (sentencias del Tribunal Constitucional de octubre de 1982, julio de 1983 y febrero de 1987).

En relación con la actuación personal y la representación, las reglas son más flexibles que en el procedimiento civil y menos formales, respondiendo a la característica de antiformalismo propia del Derecho Administrativo. Las dos formas de participar en el procedimiento están contenidas en los artículos 25 y 26 de la Ley de Procedimientos venezolana, la actuación puede ser personal o a través de representante, salvo para



la notificación, prevista en el artículo 75 de la Ley, que debe ser a un apoderado. Si la petición a la Administración aspira a crear un derecho, la Ley exige una legitimación concreta para poder introducir peticiones: se debe ser interesado (artículo 48).

**2. La concepción del contencioso administrativo como tutela de derechos e intereses legítimos. Legitimación para recurrir: derechos subjetivos, intereses legítimos y derechos reaccionales. Intereses colectivos y los medios de protección**

*A. El contencioso administrativo como un sistema de justicia de tutela de derechos e intereses. El principio constitucional*

El artículo 68 de la Constitución venezolana de 1961 consagraba la tutela judicial efectiva así:

- Todos pueden utilizar los órganos de la Administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.

Sin duda que está contenido en términos modernos y explícitos el concepto de la tutela judicial efectiva, incluido como uno de los derechos individuales de la Constitución. La protección del derecho a la tutela jurisdiccional corresponde a los órganos jurisdiccionales. Nuestros tribunales se acogieron casi hasta el presente a la tradicional interpretación del acceso a la justicia contencioso administrativa por medio de demostrar un derecho subjetivo típico o un interés legítimo que, insistían, debía ser personal y directo.

Este Artículo 68 contiene la consagración de dos derechos fundamentales: el derecho a la tutela judicial, es decir, utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de derechos e intereses, y el derecho a la defensa, en todo estado y grado del proceso. Según González Pérez el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres momentos decisivos: **acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia**. Así mismo, este artículo no califica a los intereses objeto de protección ni de personales ni de legítimos, mucho menos de directos; por tanto, estaba abierta desde 1961 la posibilidad de tutelar los intereses colectivos y difusos.

Es la Constitución española de 1978, con su artículo 24 (muy similar al de la Constitución italiana) de la protección judicial de los derechos, y la interpretación progresiva de la jurisprudencia española sobre este concepto, la que ha significado mayor influencia en los nuestros (tribunales y doctrina) para ampliar la perspectiva del acceso a la justicia, cuando, en propiedad, era una interpretación que pudimos hacer muchos años antes que en España estuviera consagrado constitucionalmente el principio de la tutela judicial efectiva.

El artículo 24 de la Constitución española de 1978 reza:

- Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

El artículo 26 de la Constitución venezolana de 1999 reza:

- Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

La primera conclusión de la lectura de estas normas constitucionales es que la justicia administrativa es una **tutela de derechos e intereses legítimos, una tutela de posiciones subjetivas**. No es, en modo alguno, un proceso al acto o de protección de la legalidad objetiva, es un proceso de tutela de derechos del recurrente y de la Administración (ésta más potestades que derechos) confrontados entre sí como partes. La segunda, es la universalidad de la declaración, que conlleva a la inconstitucionalidad sobrevenida de todas las disposiciones generales con carácter de ley que limitan el recurso contencioso administrativo sobre determinadas materias y sujetos.

Este derecho a la tutela jurisdiccional es la vertiente subjetiva del principio, por cuanto ha sido consagrado constitucionalmente como uno de los derechos de la persona (Juan Santamaría Pastor). El artículo 26 de la Constitución venezolana de 1999, antes copiado, es aplicable a todo tipo de procesos judiciales y no sólo a la tutela jurisdiccional contra la Administración. Tiene esta norma un contenido complejo; primero, el derecho a la acción o al proceso. Es decir, que no cabe excluir por ley, menos por reglamento, el recurso judicial frente a determinados actos, cualesquiera que sean, sin violar la Constitución. Segundo, el derecho a un proceso igualitario: descarta la indefensión de cualquiera de las partes y otra, contiene la exigencia de una efectiva contradicción procesal. Y tercero, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

*B. Legitimación para recurrir. Derechos subjetivos, intereses legítimos y derechos reaccionales*

La jurisprudencia española (tribunal Supremo y Tribunal Constitucional) ha aplicado directamente la doctrina de los

derechos reaccionales, en aplicación de la fórmula constitucional de la tutela judicial efectiva, que es bien sencilla. García de Enterría la describe así:

- 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 se protege con dicha acción porque nadie puede ser afectado en ella sino por títulos y por cauces legítimos que impongan al sujeto pasivo la carga de soportar o de sacrificar sus situaciones de ventaja. En sus efectos esta construcción coincide con la teoría de los intereses legítimos.

El Tribunal constitucional español ha dicho que el concepto constitucional de intereses legítimos dispensa del requisito de que los mismos sean directos, porque la Constitución no lo exige así ni los califica de tales. Así, este tribunal ha dicho que basta que los intereses sean indirectos y que la Constitución no exige tampoco que sean personales, por lo cual se ha abierto la tutela a los intereses que la doctrina llama difusos y colectivos. La Ley española acoge esta doctrina en 1985 y reconoce para la **defensa de los intereses colectivos** la legitimación de las “corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados”. Esto de grupos afectados es una técnica similar a las de las *class actions* norteamericanas.

En Venezuela, el artículo 26 constitucional de 1999, respetando la tradición de la Constitución de 1961, no califica a los intereses de legítimos, sino que dice “derechos e intereses” y añade, “incluso los colectivos y difusos”. La doctrina jurisprudencial tendría que ser mucho más contundente y abierta, interpretando en esta dirección lo que sostienen las disposicio-

nes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley de la Corte Suprema de Justicia.

Lo mas importante de todo lo expuesto es la nueva época de la justicia administrativa que imponen las Constituciones citadas: la justicia administrativa no es un proceso abstracto a un acto administrativo aislado que efectúan órganos especializados de la propia Administración (sistema de doble jurisdicción) o acaso jueces atados por mil lazos en el ejercicio de una función que puede parecer insólita por el hecho de someter al poder público a rendir cuentas ante el Derecho. Por el contrario, **es un proceso plenario a la Administración como sujeto, por parte de otro sujeto en vista de obtener una tutela judicial efectiva a sus derechos e intereses legítimos** (García de Enterría).

La antigua concepción partía de que la Administración era siempre titular del interés general, que había que imponer sobre los intereses meramente particulares que invocaban los ciudadanos. Ahora ocurre que estos ciudadanos son con normalidad **titulares de derechos fundamentales con lo que han de prevalecer incluso sobre los intereses de la Administración**. Es un cambio radical en la situación de las partes en la relación ciudadanos-Administración.

En Venezuela, el tema de la legitimación activa, como vimos, está regulado de forma general en los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con la primacía de la disposición constitucional, artículo 26, de la tutela judicial efectiva. La jurisprudencia venezolana, reconociéndole los avances en esta materia cuando se trata de juicios de amparo constitucional, en el contencioso administrativo ha mantenido, con pequeños y tímidos avances, la tradicional concepción individualista del proceso administrativo, dejando fuera del concepto de interés legítimo los intereses colectivos. La concepción del proceso

contencioso administrativo, por supuesto, es y debe ser subjetiva en el sentido de un sistema de justicia de tutela de derechos e intereses, siempre que se incluyan los intereses colectivos en el concepto de interés legítimo. La jurisprudencia española ha explicado suficientemente cómo deben ser entendidos los términos “directo” y “personal” en el interés legítimo consagrado como expresión en las leyes, para tener que desarrollar nuevos argumentos. Estaba España sumida en la oscuridad de las libertades públicas y la jurisprudencia venezolana fue de avanzada y pionera en el tema de la legitimación para recurrir con el caso Moreau Meyer (fuente de soda Tolón) en el año 1964 y el caso Sanitarios Maracay, dos años después, ambas sentencias de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, donde se delinearon los conceptos de derechos subjetivos e intereses legítimos de forma brillante, acogiendo la doctrina expuesta en el juicio por la Procuraduría General de la República, prácticamente iguales a como se interpretan actualmente. El caso Pulido Mora, también en decisión de la SPA-CSJ de octubre de 1985 definió, con ponencia del maestro, magistrado Farías Mata, la posición sobre la legitimación ratificando la exigencia del interés personal, legítimo y directo. Posteriormente, la sentencia del caso Cememosa, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa, de octubre de 1988, cierra aun mas la interpretación del interés legítimo, llegando a expresar que “no se admite que el afectado por un **efecto secundario (indirecto) o ulterior** pueda recurrir contra el acto”. Impresionante lo limitado del argumento. Bastante similares en su concepción son sentencia de la SPA-CSJ de noviembre de 1990, la cual, sin embargo, admite la representación de una comunidad, pero el acto debe estar destinado al actor (...), y una de la CPCA de mayo de 1989 caso Asociación de Vecinos la Viña vs. Concejo Municipal del Distrito Valencia. Según estas decisiones, no tienen acceso a la justicia las asociaciones que representen un interés colectivo para impugnar actos de efectos particulares, sólo tienen legitimación los que ostenten un interés personal, legítimo y directo, interpretado éste en la forma circunscrita que ya describimos. En otras palabras, con

esta interpretación no pueden ejercerse acciones para defender el interés colectivo y el difuso por carecer de legitimación en los juicios contra actos de efectos particulares.

Advertir que la admisión de estos intereses colectivos sería convertir la acción de nulidad contencioso administrativa en una acción popular no parece acorde con las doctrinas contemporáneas sobre el tema. Basta que el tribunal aplique la tesis de la lesión en la esfera de intereses o del beneficio en ella una vez que se produce el fallo, para contradecir esta posición tradicional sostenida por parte importante de la doctrina nacional, Brewer Carías entre otros. En las páginas siguientes comentaremos la jurisprudencia reciente.

*C. Intereses legítimos colectivos e intereses difusos.  
En qué consisten ¿? Medios de protección*

El interés colectivo puede definirse como el interés de una colectividad cuando no existan individuos particularmente afectados, **o habiéndolos**, se mantiene el interés general (Moreno Catena). Creemos, sin embargo, que el hecho de que sean intereses comunes a una pluralidad de sujetos determinada, no puede excluir la posibilidad de que los mismos se defiendan individualmente.

En cuanto a la acción colectivamente ejercida para la defensa de un interés colectivo, la determinación del interés puede realizarse de dos maneras; por una ley especial, caso entre nosotros de la LOPNA, o por interpretación del texto legal general en concordancia con el principio constitucional por parte de los órganos judiciales, donde entra en juego el criterio de la especialidad de la asociación. El problema está en **saber a quién se habilita para actuar en el proceso como defensor de ese interés colectivo** (María Isabel González Cano).

La doctrina ha expresado la necesidad de articular mecanismos para potenciar la tutela judicial del interés colectivo.

Son tres las ideas: reforzar la actuación de las asociaciones intermedias no estatales, representativas de intereses colectivos **y de los grupos de afectados**, (estas asociaciones intermedias están previstas en leyes especiales como la LOPNA, como veremos); en segundo lugar, la intervención del Ministerio Público o Fiscal y, en tercer lugar, la extensión de la acción popular a las situaciones de importancia en el ámbito administrativo.

Es bien problemática, por otra parte, la distinción entre interés colectivo e interés difuso, si es que son instituciones diferentes. Una de las notas dice que el interés difuso pertenece por igual a todos los ciudadanos y otra, que goza normalmente de reconocimiento constitucional (cultura, vivienda, salud, información, etc.). Ninguna de estas dos notas lo definen ni lo diferencian porque cultura, salud, medio ambiente, son derechos reconocidos constitucionalmente a todo ciudadano venezolano. La diferencia no está en el **tipo de interés**, sino en el grado de convertirlo en subjetivo al mismo; en cualquier momento, cualquier interés, identificado con un derecho del ciudadano, puede ser colectivo o difuso, dependiendo de la existencia o no de una comunidad unificada y determinable (María Isabel González Cano).

El interés colectivo era considerado inicialmente como una suma de intereses individuales, propio de la doctrina liberal y hoy superada. Se le concibe hoy no como suma, sino como síntesis de intereses individuales, por tanto, como algo autónomo, diferente de la simple suma de intereses individuales (Vigoriti).

La solución mas correcta es la que conduce los intereses colectivos al ámbito del interés legítimo y calificarlos entonces como “posiciones de ventaja” de dimensión colectiva. Según Vigoriti, la afirmación procesal de estos intereses debe ser mantenida porque representa la única posibilidad real de tutela.



Lo que se denomina “interés difuso” hay que reconducirlo a los instrumentos de defensa de los intereses colectivos, porque la posibilidad de que se ejerzan individualmente abriría el riesgo de la acción popular, y, además, la jurisprudencia es reacia ante el ejercicio colectivo de los intereses difusos y se resisten a reconocer legitimadas a las asociaciones para ejercer su representación, a menos que estén reconocidas previamente por la ley (Ma. Isabel González Cano). En una decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 23 de agosto de 2000, ponencia del magistrado Jesús E. Cabrera, en una acción de amparo constitucional que los actores denominan de “*habeas data*”, se sostiene:

Esta Sala Constitucional ha aceptado , en sentencia de fecha 30 de mayo de 2000 (caso Defensoría del Pueblo), que pueden intentarse amparos fundados en la protección de derechos difusos o colectivos, pero de la pretensión de los actores ni siquiera puede colegirse que de esos derechos o intereses se trata, pues del escrito presentado no se deduce que lo que solicitan se debe a que la calidad de la vida de toda la comunidad o sociedad se está viendo desmejorada, sin que pueda reconocerse en el escrito de amparo un vínculo, así no sea jurídico, entre los accionantes y la sociedad o un segmento de ella, afectado por la omisión que se atribuye al Consejo Nacional Electoral. No expresa el escrito cuál es el interés de la sociedad que pudiera tener en el petitorio de los actores, luciendo más un interés personal de los accionantes, que un interés social. La lesión a los derechos políticos puede desmejorar la calidad de la vida, al dejar desprotegida a la sociedad; pero más bien se está ante un interés puntual de personas y que sin tener la representación social o colectiva se auto constituyen en veedores, sin traer al expediente prueba alguna de su acreditación como tales. En consecuencia, no se está tampoco ante una acción basada en intereses difusos o colectivos. Observa la Sala que en los actores no existe interés ni legi-

timación para incoar una acción de amparo en la forma que pretenden.

Es deber de esta Sala declarar que carecen de legitimación procesal todas aquellas personas o grupos que fuera del campo de los intereses difusos o colectivos, pretendan representar a la ciudadanía, a la sociedad y a otras instituciones, que no han sido electos por nadie para cumplir tal representación, ya que no existe estatuto o ley que las rijan y que no se sabe a cuál comunidad representan. Tales grupos buscan presentarse como interlocutores a nombre del pueblo o la sociedad, sin que exista base legal o popular que los legitime.

Mientras la ley no cree los mecanismos para determinar quiénes pueden representar a la sociedad civil en general o sectores de ella en particular, y en cuáles condiciones ejercer tal representación, no puede admitirse como legítimos representantes de la sociedad civil a grupos de personas que por iniciativa propia se adjudiquen tal representación, sin que se conozca cuál es su respaldo en la sociedad ni sus intereses.

Esta Sala ha sostenido que las normas constitucionales tienen aplicación inmediata, por ello antes que la Ley establezca las formas de participación y los elementos que legitimen tal representación, ha permitido que organizaciones de reconocida trayectoria como las Asociaciones de Vecinos actúen en las áreas que la Constitución abre a la participación. Mientras la ley no regule tal situación, queda a juicio de esta Sala, teniendo en cuenta su trayectoria y continuidad en sus objetivos en la materia, calificar la legitimación activa, cuando dichos entes obren a nombre de la sociedad civil o de las organizaciones no gubernamentales.

A pesar de los elementos de confusión presentes en el fallo, queda claro que es necesario una ley donde se otorgue a instituciones o a grupos de afectados la legitimación para intentar acciones en nombre de los intereses colectivos. No obstante, la

Sala, en ausencia de la ley, se reserva el derecho a decir quien tiene la legitimación y quien no la tiene, de manera de darle cumplimiento a las disposiciones constitucionales sobre participación. No es sólo la regulación sobre la participación, sino, y, sobre todo, el principio de la tutela judicial efectiva. Es muy amplia la discrecionalidad que se reserva en esta materia la Sala Constitucional.

Por último, se precisa que la distinción entre interés colectivo e interés difuso no está en el tipo de bienes o intereses que ambos conceptos abarcan, sino en la concreción subjetiva de los afectados, en la posible ausencia de un ente que los agrupe, en el dato subjetivo del interés.

El concepto de “interés difuso” es muy amplio y diverso. El único elemento común es que la titularidad de la situación de interés pueden tenerla una pluralidad de sujetos no identificables. El tener a un grupo o asociación representando al interés colectivo es uno de los aspectos que lo distingue del interés difuso, que no tiene representatividad organizada y creemos que es una de sus mejores cualidades. En el interés difuso se trata de intereses “indiferenciados” por su propia naturaleza, mientras que el colectivo es un interés de grupo, generalmente organizado, para la persecución de fines propios. La organización se convierte en el elemento esencial del interés colectivo y, a la vez, en el dato que lo diferencia del interés difuso. Sánchez Morón cree que en el interés difuso hay dos datos significativos: el subjetivo, o sea, la pluralidad indeterminada de sujetos, que puede ser hasta la comunidad en general, y el dato de su reconocimiento por el ordenamiento jurídico, incluso a nivel constitucional.

Por tanto, podemos decir que el interés difuso es un interés legítimo colectivo que, en principio, no cuenta con una representatividad organizada y estable, pero con igual contenido y con los mismos fines que el interés colectivo.

La Constitución de 1999, en sus artículos 280 y 281,2 consagra la figura del Defensor del Pueblo como el responsable de velar por la defensa de los intereses colectivos y difusos de los ciudadanos, para lo cual está habilitado para ejercer las acciones necesarias para cumplir ese cometido en materia de prestación de servicios públicos. En una sentencia de fecha 17 de mayo de 2001, la Sala Constitucional (TSJ), con ponencia del magistrado Antonio García García, en una acción de amparo constitucional, declaró que el Defensor del Pueblo no tiene legitimación para solicitar la defensa de derechos laborales individuales, ni estos son intereses colectivos o difusos, y que el amparo no es el medio judicial indicado para dilucidar este asunto. Sostiene la Sala:

“...la pretendida representación procesal aducida por la Defensoría del Pueblo, no resulta admisible, pues no se colige en el presente caso que dicho organismo está actuando en razón de derechos e intereses colectivos de una profesión o gremio profesional que, al tener características y aspiraciones comunes, persiguen los intereses de grupo en forma unificada; por el contrario, la Sala observa que la Defensoría del Pueblo actúa en representación de un notorio interés plural, esto es, de una suma de intereses legítimos individuales de sujetos que se encuentran en una misma situación, cuyo ejercicio no presupone compartirlo con los demás, ni responde a un objeto jurídico que exige del obligado una prestación general, dado que se denuncian la violación de los derechos de carácter laboral...que específicamente agravia a un grupo de trabajadores perfectamente cuantificable e identificable individualmente, cuyos derechos e intereses devienen de sus contratos de trabajo.”

La Sala concluye en que es cada trabajador quien, individual o colectivamente, está legitimado para ejercer las acciones correspondientes en defensa de sus derechos e intereses a través de una acción dirigida a la protección de derechos e

intereses contractuales y determinados. No puede pretenderse, amparados en la teoría de los intereses colectivos, sustituir los medios judiciales ordinarios por éste.

### III. CONCLUSIONES

1. Es muy positiva la función de la acción popular en los casos en los que están en juego intereses generales, para preservar en relación con los mismos el respeto a la legalidad de la actuación administrativa (Ma. I. González C.) En Venezuela, la jurisprudencia siempre ha aclarado que el resultado de una declaratoria con lugar de una acción popular es la restitución de la legalidad infringida por la actuación ilegal de la Administración, pero nunca la restitución de una situación subjetiva lesionada por la actividad administrativa, salvo en los casos de una acción popular de inconstitucionalidad en conjunto con un amparo constitucional. En Italia, la Ley urbanística de 1967 no admite la acción popular en materia de urbanismo, sino que exige legitimación de carácter vecinal con lo cual tiene el mismo ámbito del interés legítimo. Spantigati declara que el interés del ciudadano en materia urbanística no puede definirse, en la Ley de 1967, como acción popular para la tutela de un interés público general, sino que se trata de un interés individual del ciudadano sometido a una resolución de planificación, interesado en que sean llevados a feliz término los procedimientos urbanísticos.
2. El Tribunal Constitucional español mantiene una posición diferente. Mantiene que, como en muchos casos, tras la acción popular existe la pretensión del reconocimiento del interés de cada ciudadano en defensa de un interés colectivo o difuso, a la acción popular le son aplicables las garantías del artículo 24.1 de la Constitución española. En sentencia de julio de 1983 (proceso

penal en el caso del síndrome tóxico) afirma que dentro de los supuestos de acción pública se encuentran aquellos en los que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, que se configura como interés legítimo y personal, directo o no, individual o colectivo.

3. Los intereses colectivos y difusos son una manifestación de la crisis que arrastra la separación entre derecho subjetivo e interés legítimo, y también la división entre derecho público y derecho privado. Los intereses colectivos y difusos son una categoría aplicable, prácticamente, en todos los dominios del ordenamiento jurídico y en especial en el derecho administrativo (José L. Villegas). Así mismo, la tutela de los intereses colectivos y difusos ha sido encarada en una óptica procesalista principalmente, en detrimento de las técnicas preventivas de naturaleza procedimental, con la consecuente disminución de la protección de estos intereses por el tinte individualista del proceso administrativo. De aquí lo necesario de la transformación de los esquemas tradicionales de la tutela jurisdiccional.

#### BIBLIOGRAFÍA

Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Edit. Civitas, Madrid, 1989.

María Isabel GONZALEZ CANO, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Edit. Tirant lo blanch, Valencia, España, 1997.

Luciano PAREJO ALFONSO, y otros. *Manual de Derecho Administrativo*, Dos volúmenes, Edit. Ariel, Barcelona, 5ª. Ed. 1998.

Luciano PAREJO ALFONSO, *El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional*, REDC, núm. 3, 1981.

M. SÁNCHEZ MORON, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, CEC, Madrid, 1980.

M. S. GIANNINI, *Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1991.

CHINCHILLA, LOZANO y DEL SAZ, *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1992.

Jesús GONZALEZ PEREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Civitas, 1989.

Hildegard RONDON DE SANSÓ, *La acción de amparo contra los poderes públicos*, Caracas, Venezuela, 1994.

Antonio MOLES CAUBET, *El sistema contencioso administrativo venezolano en el derecho comparado*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1989.

Allan R. BREWER CARIAS, *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Vzla., 1993.

José Luis VILLEGAS, *La protección jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos*, Editorial Jurídica Venezolana, No. 6, Caracas, Vzla., 1999.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 1990.

AVANCES JURISPRUDENCIAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA, XVIII Jornadas "J.M.

Domínguez Escovar", Tres Tomos, Barquisimeto, Venezuela, 1993.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional y Sala Político Administrativa, de Venezuela, 1999 a 2001, consultadas en originales.