

Comentarios Jurisprudenciales

ASPECTOS DE LA LEGITIMACION ACTIVA EN LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES

Allan R. Brewer-Carías

El Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital en sentencia de fecha 11 de agosto de 1983, dictada en un juicio de nulidad de un acto administrativo de la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda declaró inadmisibles un recurso contencioso administrativo basándose en la ausencia de legitimación activa del recurrente, es decir, en que carecía de interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto administrativo recurrido.

En esta sentencia, el Juzgado mencionado incurre en errores que evidencian una falta de conocimiento sobre el proceso contencioso-administrativo y sus causales de inadmisibilidad, y que hacen necesario formular algunos comentarios críticos.

I. EL OBJETO DEL JUICIO Y LA LEGITIMACION ACTIVA DEL RECURRENTE

En efecto, el juicio decidido en la sentencia mencionada se inició en virtud de un recurso contencioso-administrativo de anulación intentado por una empresa contra un acto administrativo adoptado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, mediante el cual dicho Concejo revocó un Permiso de Construcción que había sido otorgado a la empresa recurrente, por la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, para construir una edificación en parcelas propiedad de un tercero que tenía arrendadas; permiso de construcción otorgado, en un todo, de acuerdo a la zonificación y requisitos previstos en la Ordenanzas Municipales, circunstancia que no fue cuestionada por la autoridad municipal. La titular del Permiso de Construcción era la empresa recurrente beneficiaria y destinataria, por tanto, de dicho acto administrativo, que le declaró el derecho de construir en las parcelas que tenía arrendadas, una edificación para la realización de sus actividades comerciales.

Posteriormente, como se dijo, el Concejo Municipal revocó el mencionado Permiso de Construcción, mediante acto administrativo notificado formalmente a la empresa recurrente, siendo ella el sujeto destinatario de este acto administrativo revocatorio del Permiso de Construcción. Este acto administrativo revocatorio del Permiso de Construcción legalmente otorgado, sin duda, lesionó directa y personalmente el derecho de la empresa recurrente a construir, pues le quitó tal derecho; derecho que le había sido previamente declarado en virtud del Permiso de Construcción que le fue otorgado para construir en el inmueble que tenía arrendado.

Queda, por tanto, fuera de toda duda, el interés personal, legítimo y directo de la empresa recurrente en que el ilegal acto revocatorio fuera declarado nulo, y por tanto, en interponer el recurso contencioso-administrativo que originó el proceso, es decir, su legitimación activa para ello. Además, la revocatoria dictada mediante

el acto impugnado ocasionó a la empresa recurrente daños cuyo resarcimiento también se solicitó al Tribunal mediante la condenatoria respectiva a la Administración Municipal, por lo que el interés personal, legítimo y directo que tenía en la anulación del acto era evidente.

Por tanto, en nuestro criterio, no hay duda en que la empresa recurrente era la legitimada para interponer el recurso y solicitar la anulación del acto recurrido y la condena a la Administración Municipal que contiene.

II. LA SENTENCIA COMENTADA

Pero a pesar de que en nuestro criterio es evidente el interés legítimo, personal y directo de la empresa recurrente para interponer el recurso y llevar el juicio, el Tribunal mencionado, en la Sentencia señalada evidenció una vez más, el poco conocimiento que tenía el titular de ese Despacho de los más elementales principios que rigen el procedimiento contencioso-administrativo, al haber declarado sin lugar el recurso interpuesto "de conformidad con el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el ordinal 1º del artículo 124 *ejusdem* y ordinal 1º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil".

Estos artículos en los cuales se fundamentó el Juez para dictar su decisión, disponen lo siguiente: el artículo 121 establece que "La nulidad de los 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 artículo 124, ordinal 1º establece que "no se admitirá el recurso de nulidad... *cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente*"; y el artículo 257, ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil establece que "las excepciones de inadmisibilidad proceden... *por falta de cualidad o interés en el actor o en el demandado para intentar o sostener el juicio*."

El Tribunal, para llegar a esta decisión, en la cual realmente lo que hizo fue incurrir en ilegalidad al violar las mismas normas citadas en las cuales se fundamenta, se basó en las siguientes consideraciones:

"En efecto tal como ha sido demostrado en autos, la recurrente con fecha 20 de julio de 1979, *arrienda el inmueble, objeto del permiso de construcción* a que se contrae el acto administrativo impugnado, adquiriendo por ese medio la titularidad de "arrendatario" y es facultado por el contrato suscrito para realizar "construcciones o modificaciones que estime pertinentes", estableciéndose como condición especial "que la validez de este contrato está condicionado a la obtención por parte de "LA ARRENDATARIA" de los Permisos y Autorizaciones Oficiales requeridos para proceder a construir sobre el terreno arrendado, y si ocurriere la negativa del Permiso "LA ARRENDATARIA" podrá dar por terminado este contrato; luego con fecha 11 de junio de 1980, le es otorgado al recurrente por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Estado Miranda, el Permiso Clase A de Construcción Nº 32519, el cual le fue revocado mediante decisión del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda dictada en sesión de fecha 10 de noviembre de 1980, Acta Nº 85, punto 29 y en la cual se aprobó el Informe Nº 127 de la Comisión de Urbanismo, y que constituye el acto administrativo recurrido en este juicio, y como consecuencia de esta revocatoria, tal como lo expresa el recurrente, en la notificación judicial que le hace a "EL ARRENDADOR" en fecha 15 de diciembre de 1980, queda resuelto el contrato de arrendamiento y hace entrega de la parcela.

"De tal manera, que el recurrente al resolver el contrato de arrendamiento *pierde su cualidad de arrendatario, siendo ésta la única titularidad que lo vinculaba a la parcela en cuestión, por cuanto de los autos no se desprende que exista ninguna otra relación jurídica entre el actor y la Municipalidad* y si tomamos en cuenta que la cualidad ha sido definida por el autor patrio Luis Loreto, "como una relación de identidad lógica entre la persona a quien la Ley concede abstractamente la acción y el actor concreto; y entre la persona contra quien la Ley otorga abstractamente la acción y el demandado concreto, ha de inferirse que *al cesar la titularidad de arrendatario como en el presente caso, inexistente la cualidad para hacerse parte en el presente juicio*, y así lo ha dispuesto el Legislador, al establecer en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de que "la nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate", lo que constituye indubitablemente una causal de inadmisibilidad por disponerlo así el artículo 84, en su Ordinal 1º, *ejusdem*, de que "El Juzgado de Sustanciación no admitirá el recurso de nulidad: 1º: Cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente".

"En consecuencia, este Juzgado *considera que por cuanto con fecha 15 de diciembre de 1980 se extinguió la relación contractual existente entre el recurrente y el "ARRENDADOR" de la referida Parcela, lo cual extingue incontrovertiblemente su titularidad de Arrendatario*, y por cuanto el recurso de impugnación del referido acto administrativo fue presentado con *posterioridad a la extinción de esa titularidad*, ésto es con fecha 15 de mayo de 1981, lógico y así lo considera este Juzgado que a la fecha de la presentación del presente recurso, *el recurrente carecía de legitimación activa para solicitar la nulidad del presente acto administrativo* de efectos particulares, y siendo que el recurrente *no acreditó tener por ningún otro medio cualidad e interés personal, legítimo y directo* en impugnar el acto administrativo a que se contrae este recurso, este Juzgado de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el ordinal 1º del artículo 124 *ejusdem*, y el Ordinal 1º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, considera que el recurso interpuesto contra el acto administrativo objeto del mismo, es impretermitiblemente inadmisibile". (Subrayados nuestros).

Es decir, el Tribunal en la sentencia que comentamos, ha confundido la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos, y ha desconocido la noción de interés legítimo, personal y directo en derecho administrativo, como fundamento de dicha legitimación, y en el caso concreto, ha confundido la situación jurídica de la empresa recurrente, desconociendo que su interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto recurrido, deriva del hecho de ser destinataria de dicho acto, que revocó un acto administrativo precedente, el Permiso de Construcción del cual era titular, y en forma alguna, del hecho de haber sido arrendataria de un inmueble. El interés legítimo, personal y directo de la empresa recurrente, lesionado por el acto recurrido, deriva de la lesión a la relación jurídica establecida entre ella y el Concejo Municipal originada por el Permiso de Construcción revocado, y en forma alguna, por la relación jurídica que podía existir entre ella y el propietario del inmueble como consecuencia del contrato de arrendamiento, por lo que no tiene asidero jurídico alguno, la afirmación de la sentencia comentada de que la relación jurídica existente entre la empresa recurrente y la Municipalidad era un contrato de arrendamiento suscrito entre dos particulares. Al haber confundido una cosa con otra, y negarle legitimación activa a la empresa recurrente por el hecho de haber cesado de ser arrendataria del inmueble, desconociendo que su interés personal,

legítimo y directo deriva del hecho de ser titular y beneficiario de un Permiso de Construcción revocado por el acto recurrido, del cual ella es destinataria, el Juez, en realidad, aplicó erradamente los artículos 121 y 124, ord. 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 257, ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil.

III. LA LEGITIMACION ACTIVA EN LOS JUICIOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DE ANULACION DE LOS ACTOS DE EFECTOS PARTICULARES

Ahora bien, las confusiones en las cuales ha incurrido la sentencia que comentamos obligan a que insistamos sobre la legitimación activa en los juicios contencioso-administrativos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares.

En efecto, el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece lo siguiente:

“La nulidad de los 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*”.

Esta norma, sin duda, establece la condición esencial de la legitimación activa en los juicios contencioso-administrativos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares: el recurrente tiene que tener interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate; y “ese interés legítimo se materializa en el hecho de que el o los interesados sean los destinatarios del acto o en que estos se encuentren en una especial situación de hecho frente al actuar administrativo, de manera que, por ello, el ordenamiento jurídico proteja especialmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa” (véase Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos particulares. Los vicios de los actos administrativos” en la obra *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, pág. 83).

Ahora bien, esta exigencia legal, sin duda, deriva de la consagración positiva de un principio fundamental que en materia contencioso-administrativa había sido construido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y que resulta, entre otras, de las decisiones que a continuación comentamos.

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*”. (Véase en *Gaceta Oficial* Nº 26222 de 01-04-60).

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, dice la Corte siguiendo a Jesús González Pérez (*Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid 1966, pág. 263), "viene determinada por la posición en que se encuentren las partes respecto de la pretensión procesal; 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 (véase la sentencia en *Gaceta Oficial* N° 27373 de 21-2-64).

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*" (véase en *Gaceta Oficial* N° 1472 Extra de 11-6-71).

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 Administración, de las normas de interés general que atienden al 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". (Véase en *Gaceta Oficial*, N° 1568 Extra de 12-02-73).

En definitiva, conforme al artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y a la jurisprudencia del Supremo Tribunal, la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativo de anulación, corresponde a los sujetos de derecho que hayan sido directamente afectados por el acto administrativo que se recurre, en virtud de ser destinatarios del acto o de la especial situación de hecho en que se encuentren frente a dicho acto, que exija la protección del ordenamiento jurídico. En ambos casos, los legitimados activos son sujetos de derecho que se hallan en una determinada relación jurídica con la Administración en virtud del acto recurrido, y que obtendrían un beneficio con la anulación del acto o al contrario, resultarían perjudicados con la no anulación del acto. Como lo señala Jesús González Pérez: "La legitimación constituye una titularidad emanada de la posición peculiar en que determinada persona se encuentra frente a determinado proceso, cuya decisión es susceptible de afectar a un interés jurídicamente protegible que sirve de nexo entre uno y otro" (véase en *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid 1966, pág. 269).

Ese interés, origen de la legitimación activa, es el que la Ley Orgánica califica como personal, legítimo y directo, y es el que "caracteriza la posición del sujeto que,

en presencia de una norma que impone un deber a la Administración Pública, no es actualmente titular de un poder, pero de él se sabe que, si la Administración no observa la norma, devendrá titular del poder de promover, convirtiéndose en actor en el proceso administrativo, la anulación del acto; en suma, de constituir en el Tribunal administrativo la obligación de anular el acto ilegal" (véase Faustino Cardón Moreno, *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Pamplona 1979, pág. 91).

Ahora bien este interés personal, legítimo y directo de una persona en la anulación de un acto administrativo, se configura como una situación jurídica determinada de ese sujeto de derecho derivada de una relación jurídica que tiene con la Administración Pública y su actividad, por tratarse, por ejemplo, de "la persona destinataria del acto o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo" (véase Allan R. Brewer-Carías, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela*, Caracas 1983, pág. 29) que amerite la protección del ordenamiento jurídico.

Ese interés en recurrir y en anular el acto administrativo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, precisamente, es el que tenía la empresa recurrente en el juicio que provocó la sentencia comentada; pues el acto recurrido, al revocar el Permiso de Construcción del cual era beneficiaria, lesionó directamente sus derechos e intereses dada la particular relación jurídica que existe entre ella y la Administración.

IV. LA LEGITIMACION ACTIVA DE LA RECURRENTE EN EL CASO CONCRETO

La empresa recurrente en el juicio cuya sentencia comentamos, conforme a lo anteriormente señalado, sin duda, es la que tenía la legitimación para recurrir, conforme a lo antes señalado, y ello, por las siguientes razones:

En primer lugar, por ser titular de un Permiso de Construcción legalmente otorgado, conforme a las Ordenanzas Municipales, que la Municipalidad no podía revocar, en virtud de que declaraba un derecho a favor de la recurrente. Ese Permiso de Construcción estableció una relación jurídica concreta entre la Administración y la empresa recurrente, con derechos y obligaciones recíprocos, que la Administración y ella debían cumplir y respetar. El acto administrativo recurrido, al revocar el Permiso de Construcción, lesionó directamente la mencionada relación y la situación jurídica de la empresa recurrente, pues se le cercenó el derecho que tenía de construir una edificación en el inmueble arrendado. Como lo ha señalado Eduardo Vivancos, "La acción de anulación tiene apoyo en la disconformidad al Derecho. En efecto, el que pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada será porque esta situación se hallaba amparada en alguna ley, reglamento o acto administrativo que ha sido desconocido por el acto impugnado" (véase *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, Barcelona 1963, pág. 179).

En el caso decidido en la sentencia que comentamos, esta es, precisamente, la situación: la empresa recurrente tenía una situación jurídica reconocida y amparada por las Ordenanzas y el Permiso de Construcción que le permitían edificar; el acto impugnado desconoció esa situación jurídica, lesionándola, por lo que evidentemente que tiene interés legítimo, personal y directo en que el acto se anule y se le restablezca su situación, resarcíendosele los daños causados por el acto ilegal.

En segundo lugar, la legitimación activa de la empresa recurrente, su evidente interés legítimo, personal y directo, se deriva del hecho de ser ella la destinataria del acto impugnado. Este se le notificó a ella formalmente y está dirigido a ella, por lo que ella es la directamente afectada por el mismo, y quien tiene interés en su anulación.

En tercer lugar, tan lesiona el acto recurrido los derechos e intereses de la empresa recurrente, que la ilegal revocación del Permiso de Construcción le produjo daños y perjuicios materiales cuyo resarcimiento se han demandado.

La legitimación activa de la recurrente, en resumen, resulta de que siendo titular de un Permiso de Construcción legalmente otorgado es posteriormente revocado por el acto recurrido; de que es la empresa recurrente la destinataria del acto recurrido, y de que este le ha producido daños y perjuicios en su patrimonio, que deben ser resarcidos por la Municipalidad. Nada tiene que ver, en la configuración de esa legitimación, la relación jurídico-privada que pudiera tener la empresa recurrente con otro particular, como es la derivada de un contrato de arrendamiento, por lo que al confundir la sentencia comentada una cosa con la otra ha incurrido en una ilegalidad.

La legitimación activa de la empresa recurrente frente al acto recurrido y su interés personal, legítimo y directo en impugnarlo y en que sea anulado por la jurisdicción contencioso administrativa, no deriva de su condición o no de arrendatario de un inmueble, relación en la cual nada intervino ni interviene la Administración Municipal, sino de su condición de ser titular de un Permiso de Construcción revocado por esa Administración Municipal mediante el acto recurrido, del cual es ella destinataria. Por tanto, el hecho de que se hubiera rescindido el contrato de arrendamiento, para que no se produjeran mayores daños por el ilegal acto recurrido, no cambia ni altera en forma alguna su legitimación activa derivada del interés en que el acto impugnado se anule en vía judicial, y se le resarzan los daños y perjuicios que le ha causado.

Este interés personal, legítimo y directo de la empresa recurrente en la anulación del acto recurrido, debidamente acreditado y probado documentalmente en el juicio, es un interés *personal* desde el momento en que el acto ha lesionado a la propia empresa, al revocar su Permiso de Construcción y al causarle daños y perjuicios a su patrimonio; es un interés *directo*, toda vez que la anulación del acto impugnado le origina un beneficio directo a la recurrente, pues le restablece su situación jurídica lesionada por el acto recurrido; y es *legítimo*, pues es un interés protegido por el legislador, al punto de que el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sanciona con la nulidad absoluta actos como el recurrido, que desconocen situaciones jurídicas ya resueltas, como la que se deriva del permiso de construcción.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, resulta evidente el error en que incurre la sentencia comentada, al desconocer la legitimación activa de la empresa recurrente.