



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

PONENCIA CONJUNTA

Mediante escrito presentado el 10 de julio de 2023 ante la Secretaría de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el ciudadano **OTONIEL PAUTT ANDRADE**, titular de la cédula de identidad n.º V-13.638.880, quien manifestó actuar en nombre propio como abogado con inscripción en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el n.º 154.755, interpuso *“DEMANDA DE DERECHOS COLECTIVOS contra la inhabilitación administrativa, contenida en el oficio n.º DGPE 23-08-00-0008, de fecha 27-06-2023, emitido por la Dirección General de Procedimientos Especiales de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (...) mediante el cual se informa al diputado (...) José Dionisio Brito Rodríguez, sobre la sanción accesoria por 15 años impuesta a la ciudadana MARÍA CORINA MACHADO PARISCA (...) para ejercer funciones públicas”*.

El mismo 10 de julio del corriente año, se dio cuenta en Sala y se designó ponencia conjunta para la resolución de este asunto.

Una vez realizado el examen pormenorizado del presente expediente, procede esta Sala a emitir pronunciamiento de acuerdo a las consideraciones siguientes:

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN PROPUESTA

El ciudadano accionante, intentó “*demanda de derechos de derechos colectivos*” aseverando que “...*es un hecho público, notorio y comunicacional que la dirigente opositora MAR[Í]A CORINA MACHADO PARISCA puntea las encuestas entre todos los precandidatos para la elección de primarias, siendo la aspirante con más apoyo popular para ser la candidata de la oposición y la primera mujer presidente de la República Bolivariana de Venezuela; que existe en las calles un clamor popular por elegir en la próxima elección presidencial a una mujer, por primera vez en nuestra historia republicana; que la única manera viable y legal que (...) pierda la próxima elección presidencial, sería con otra mujer abanderada por el [p]olo patriótico; Que, el triunfo de MAR[Í]A CORINA MACHADO en la próxima elección presidencial, será una conquista más de la emancipación de la mujer venezolana, cuyo avance hacia adelante, es cada día más indetenible. Que, Hugo Chávez Frías, llegó y se mantuvo en el poder, debido básicamente al apoyo mayoritario de las mujeres*”. (Mayúsculas del escrito y corchetes añadidos).

Que “*es un hecho público, notorio y comunicacional que mediante Oficio N° DGPE 23-08-00-008, de fecha 27-06-2023 (...) la Dirección General de Procedimientos Especiales de la Contraloría General de la República le informa al diputado peticionante sobre el status de la inhabilitación administrativa que pesa sobre la dirigente política MAR[Í]A CORINA MACHADO, a consecuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa contenida en la Resolución N° 01-00-000398, de fecha 13 de julio de 2015, informando además, ‘...que se continuó con la investigación patrimonial encontrándose*

que la ciudadana MARÍA CORINA MACHADO PARISCA (...) está inhabilitada para el ejercicio de cualquier cargo público por el período de QUINCE (15) AÑOS, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y numeral 2 del artículo 44 de la Ley Contra la Corrupción.” (Mayúsculas, negrillas y subrayado del escrito, corchetes añadidos por esta Sala).

Que “es un hecho público, notorio y comunicación la declaración formulada por parte de varios ex jefes de Estado y de Gobierno participantes de la iniciativa Democrática de España y las Américas, en contra la inhabilitación administrativa impuesta a la ciudadana MARÍA CORINA MACHADO por parte de la Contraloría General de la República...”.

Manifestó que “...muchos políticos y juristas venezolanos han rechazado pública y categóricamente la inhabilitación administrativa impuesta con intención política a la mencionada dirigente opositora”.

Refirió que “...si bien es cierto que la potestad sancionatoria del Contralor General de la República tiene su fundamento constitucional en su artículo 289-numeral 3- de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo desarrollo legislativo se verifica en el artículo 105 de la LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL, no es menos cierto que el Contralor General de la República – a través de la Dirección General de Procedimientos Especiales– se limitó a imponerle a la ciudadana MARÍA CORINA MACHADO la sanción de inhabilitación SIN MOTIVAR por qué era procedente aplicar la sanción máxima de 15 años, toda vez que del Oficio N° DGPE 23-08-00-008, de fecha 27-06-2023, se lee una mención genérica de los presuntos ‘actos, hechos, omisiones e irregularidades en las que

ha incurrido la ciudadana MARÍA CORINA MACHADO PARISCA', sin que el [s]ancionador administrativo haya precisado motivadamente el modo, lugar y tiempo de cada uno de esos 'actos, hechos, omisiones e irregularidades' atribuidos a la prenombrada ciudadana (...) el funcionario redactor del preindicado oficio N° DGPE 23-08-00-008, hace mención de cuatro motivos como supuestos generadores de responsabilidad administrativa (actos, hecho, omisiones e irregularidades), cuando en la [l]ey atributiva de su competencia (...) el legislador patrio, al igual que en materia de amparo constitucional (...) estableció tan solo tres (3) motivos, a saber: hecho, acto u omisión...". (Mayúsculas, negrillas y subrayado del escrito, corchetes de esta Sala Constitucional).

Manifestó que lo expuesto por el director de la Dirección General de Procedimientos Especiales en el oficio anteriormente citado “...*resulta contrario al principio de legalidad constitucional que consagra el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al haber hecho mención de un supuesto no contemplado en la norma*”.

Aseveró que “...*tampoco hubo motivación en cuanto si los presuntos hechos punibles atribuidos a MARÍA CORINA MACHADO PARISCA ocurrieron durante el ejercicio de sus funciones como diputada de la Asamblea Nacional, o cuando ya dejó de serlo, en razón de que no se precisó la fecha de la ocurrencia de tales hechos de índole administrativo y penal...*”. (Mayúsculas del escrito).

Alegó que “...*el [e]nte [s]ancionador califica a MARÍA CORINA MACHADO PARISCA como ciudadana, y no como funcionaria pública, siendo la LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL principalmente aplicable a los funcionarios público en el ejercicio de sus funciones...*”. (Mayúsculas del escrito y corchetes de esta Sala).

Arguyó que “...no se explica –jurídicamente hablando y conforme al contenido del artículo 49 [cardinal 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela]- que habiendo sido establecida la responsabilidad administrativa a **MARÍA CORINA MACHADO PARISCA** en fecha 13 de junio de 2015, **NO SE LE NOTIFICÓ** a la misma personalmente en ese mismo año, ni en los años siguientes al 2015, sobre esa sanción accesoria de inhabilitación, por lo que esta falta de oportuna notificación personal (...) deviene a ser, obviamente, violatoria de su derecho a la defensa y el debido proceso y, por consiguiente, también violatoria de los derechos políticos de millones de venezolanos que desean votar por ella en la próxima elección presidencial...”. (Mayúsculas, negrillas y subrayado del escrito, corchetes de esta Sala Constitucional).

Infirió que “...mal podría, ahora, ser válida y eficaz una sanción accesoria de inhabilitación impuesta a *María Corina Machado*, después de haber transcurrido más de **OCHO (8) años**, desde la emisión de la declaratoria de responsabilidad administrativa (...) y más cuando en nuestro ordenamiento jurídico no está permitido la prolongación indefinida del procedimiento administrativa para su trámite y terminación de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, ni menos aún está permitido la continuidad de la investigación sin límite de tiempo para imponer posterior y clandestinamente una sanción tan severa como la inhabilitación...”. (Mayúsculas del escrito).

Citó que la inhabilitación administrativa es “...a todas luces, **INCONSTITUCIONAL**, porque, entre otra razones, constituye un atropello a los derechos políticos de la ciudadana **MARÍA CORINA MACHADO** (...) y más cuando no existe ninguna norma o jurisprudencia en nuestro ordenamiento jurídico que faculte legalmente al Contralor General de la República para prolongar de manera indefinida la aplicación de una sanción accesoria, luego de haber establecido la responsabilidad administrativa correspondiente en un determinado caso sometido a su consideración...”. (Mayúsculas del escrito).

Destacó que “...el Contralor General de la República, se excedió en su discrecionalidad al aplicar la referida inhabilitación administrativa por un periodo de 15 años y, por consiguiente, actuó fuera de su competencia, al haber inobservado los principios de proporcionalidad, congruencia y razonabilidad de las sanciones, toda vez que estableció – sin la debida motivación y con fines políticos- una limitación que conduce a la lesión de derechos constitucionales (...) en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos políticos...”.

Denunció que “...la inhabilitación administrativa impuesta a MARÍA CORINA MACHADO afecta palmariamente el principio NON BIS IN IDEM, consagrado en el artículo 49 [cardinal 7] de la Constitución Nacional, en virtud de la imposición de dos sanciones administrativas establecidas en tiempos diferentes y por los mismos hechos, y con base a una continuidad de investigación patrimonial que excedió con crece[s] el lapso legal para la tramitación y terminación de los procedimientos administrativos...”.

(Mayúsculas del escrito y corchetes de esta Sala Constitucional).

Enfaticó que “...dicha sanción de inhabilitación ha sido dictada como consecuencia de una evidente desviación de poder, por cuanto el Contralor General de la República actuó fuera de competencia al extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, falseando la verdad de los hechos y abusando del poder que le otorga la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, a fin de imponer de manera EXTEMPORÁNEA una inhabilitación con fines políticos, para así obstaculizar y frustrar la aspiración presidencial de MARÍA CORINA MACHADO...”.

Con base en estos señalamientos, requirió que se “[a]dmita, sustancie y declare CON LUGAR la presente demanda y, en consecuencia, DEJE SIN EFECTOS JURÍDICOS la

inhabilitación administrativa, contenida en el oficio n° DGPE-23-08-00-008, de fecha 27-06-2023, emitido por la Dirección General de Procedimientos Especiales de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, con todos los pronunciamientos de ley, ordenando además lo que estime conducente para el restablecimiento de la situación jurídica infringida, en pro de proteger los derechos políticos de los ciudadanos que deseen participar libremente en la próxima elección presidencial y votar por la dirigente política MARIA CORINA MACHADO...”. (Mayúsculas del escrito y corchetes de esta Sala Constitucional).

Asimismo, recalcó que “...al constarse el menoscabo de estos dos derechos fundamentales, consagrados en los artículos 62 y 63 de la Constitución [de la República Bolivariana de Venezuela], por la actuación administrativa de inhabilitar a [su] candidata con fines políticos, se verifica la presencia la presencia del FUMUS BONI IURIS o apariencia del buen derecho y, por consiguiente, surge la convicción del riesgo de causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación, tanto para la destinataria del acto administrativo aquí accionado por vía de demanda de derechos colectivos, como para sus seguidores votantes que estaría privados de su opción electoral”. (Mayúsculas del escrito y corchetes de esta Sala Constitucional).

Señaló que “[e]l perjuicio constitucional que se le cause a los votantes opositores por el mantenimiento de la vigencia de la citada sanción de inhabilitación, más allá de la fecha de la celebración de las primarias fijadas para el 22 de octubre de 2023, deviene a ser el PERICULUM IN MORA”.

En atención a lo anterior, solicitó a esta Sala Constitucional que “...se sirva decretar [medida cautelar], con el objeto de suspender los efectos de la actuación administrativa contenida en el Oficio n° DGPE 23-08-00-0008, de fecha 27-06-2023...”.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Precisados los términos en que se fundamentó la acción propuesta ante este órgano jurisdiccional, es menester significar que el ciudadano demandante identificó la pretensión aquí intentada como una “*demanda de derechos colectivos*”, por lo que debe resaltarse lo que ha sostenido la Sala sobre la calificación de las demandas por derechos e intereses colectivos o difusos, a partir de la sentencia número 656/2000, caso: “*Dilia Parra Guillén*”, en la cual señaló que: “...[c]on los derechos e intereses difusos o colectivos, no se trata de proteger clases sociales como tales, sino a un número de individuos que pueda considerarse que representan a toda o a un segmento cuantitativamente importante de la sociedad, que ante los embates contra su calidad de vida se sienten afectados, en sus derechos y garantías constitucionales destinados a mantener el bien común, y que en forma colectiva o grupal se van disminuyendo o desmejorando, por la acción u omisión de otras personas...”.

Asimismo, se reiteran los principales caracteres de los derechos cívicos conforme a la doctrina contenida en el fallo identificado con el n.º 3.648 del 19 de diciembre de 2003, caso: “*Fernando Asenjo y otros*”, en el cual esta Sala señaló lo siguiente:

“(...) 1.- *Cualquier miembro de la sociedad, con capacidad para obrar en juicio, puede -en principio- actuar en protección de los mismos, al precaver dichos derechos el bien común.*

2.- *Que actúan como elementos de control de la calidad de la vida comunal, por lo que no pueden confundirse con los derechos subjetivos individuales que buscan la satisfacción personal, ya que su razón de existencia es el beneficio común, y lo que se persigue con ellos es lograr que la calidad de vida sea óptima. Esto no quiere decir que en un momento determinado un derecho subjetivo personal no pueda, a su vez, coincidir con un derecho destinado al beneficio común.*

3.- *El contenido de estos derechos gira alrededor de prestaciones, exigibles bien al Estado o a los particulares, que deben favorecer a toda la sociedad, sin distingos de edad, sexo, raza, religión o discriminación alguna.*

(...) [1] los principales caracteres de esta clase de derechos, pueden resumirse de la siguiente manera:

DERECHOS O INTERESES DIFUSOS: se refieren a un bien que atañe a todo el mundo (pluralidad de sujetos), esto es, a personas que -en principio- no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, y que sin vínculo jurídico entre ellos, se ven lesionados o amenazados de lesión.

Los derechos o intereses difusos se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada, en cuanto a los posibles beneficiarios de la actividad de la cual deriva tal asistencia, como ocurre en el caso de los derechos positivos como el derecho a la salud, a la educación o a la obtención de una vivienda digna, protegidos por la Constitución y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

DERECHOS O INTERESES COLECTIVOS: están referidos a un sector poblacional determinado (aunque no cuantificado) e identificable, aunque individualmente, de modo que dentro del conjunto de personas existe o puede existir un vínculo jurídico que los une entre ellos. Su lesión se localiza concretamente en un grupo, determinable como tal, como serían a grupos profesionales, a grupos de vecinos, a los gremios, a los habitantes de un área determinada, etcétera.

Los derechos colectivos deben distinguirse de los derechos de las personas colectivas, ya que estos últimos son análogos a los derechos individuales, pues no se refieren a una agrupación de individuos sino a la persona jurídica o moral a quien se atribuyen los derechos. Mientras las personas jurídicas actúan por organicidad, las agrupaciones de individuos que tienen un interés colectivo obran por representación, aun en el caso de que ésta sea ejercida por un grupo de personas, pues el carácter colectivo de los derechos cuya tutela se invoca siempre excede al interés de aquél”.

Del mismo modo, en la sentencia *supra* invocada se dejó asentado que las acciones provenientes de derechos e intereses difusos y colectivos, son siempre acciones de condena, o restablecedoras de situaciones, y nunca mero declarativas o constitutivas. La posibilidad de una indemnización a favor de las víctimas (en principio no individualizadas) como parte de la pretensión fundada en estos derechos e intereses, la contempla el numeral 2 del artículo 281 de la Constitución; pero ello no excluye que puedan existir demandas que no

pretendan indemnización alguna, sino el cese de una actividad, la supresión de un producto o de una publicidad, la demolición de una construcción, etcétera.

Respecto a la existencia previa de un vínculo o nexo entre el demandante de amparo por intereses difusos y los señalados como agraviantes, ha precisado la Sala en la sentencia N.º 1185 del 7 de agosto de 2012 (Caso: “*Darwin Daniel Méndez Urdaneta*”) lo siguiente:

*“ ... Por otro lado, en segundo lugar, debe considerarse, **el vínculo o nexo** que une a las personas involucradas, pues **en los intereses difusos no existe vínculo jurídico anterior a la afectación (lesión o amenaza) del bien tutelado**, pues este surge con ella y en su condición de afectados; por el contrario, **en los derechos colectivos debe, necesariamente, existir un vínculo jurídico (aunque indeterminado) previo, entre las personas afectadas** que, incluso, puede no existir con el agravante, tal como sucede con los habitantes de un determinado sector que se vean afectados en algún derecho común, producto de esa vinculación (problemas de servicios públicos en una determinada zona). Debe tenerse bien claro que **no puede existir** entre los afectados y el sujeto agravante un **vínculo jurídico (determinado) previo**, como sería, por ejemplo, el surgido de una relación contractual, sea cual fuese su naturaleza.*

*Otro elemento importante que debe considerarse, aunque común entre ambos derechos, es su **carácter indivisible o individualizable**, el cual está directamente vinculado con la satisfacción o restitución de la situación lesionada, pues tienen que ver con el bien común o colectivo, no pueden individualizarse por cuanto no persiguen la satisfacción de una pretensión personal (derecho subjetivo individual), sino colectiva o del bien común (derecho subjetivo supraindividual), de allí que no pueda ser apropiada de forma exclusiva por ninguno de los afectados. Por ello, cuando se pretende la desafectación del derecho, dicha pretensión tendrá efectos para todos los afectados, aun cuando sólo uno o algunos hubiesen petitionado la tutela jurisdiccional, cosa distinta cuando se pretende una indemnización producto de la lesión a ese derecho colectivo o común, pues constituye una situación particular que debe ser probada por el sujeto que hubiese sufrido el daño, lo que no significa que se deba instaurar una nueva relación jurídica procesal, pues es suficiente la demostración de la identidad de la situación y del daño por parte del interesado, para la extensión, a su caso, de los efectos jurídicos del acto jurisdiccional....”* (Resaltados de este fallo).

Siguiendo este hilo argumental, es de inferir que para el ejercicio de este tipo de acciones colectivas existen requisitos tanto objetivos —naturaleza de la demanda, esto es, que verse sobre la tutela de intereses *supra* individuales—, como territoriales —ámbito territorial o geográfico de la afectación que produce la situación que se denuncia como lesiva, en cuanto a que esta tenga repercusión nacional—, de especialidad —que una regulación especial no determine lo contrario—, y que no verse sobre cuestiones sometidas al contencioso de los servicios públicos o electoral; todo ello enmarcado dentro de la doctrina jurisprudencial establecida por esta Sala en cuanto a los parámetros de lo que se debe entenderse intereses colectivos e intereses difusos (véase en este sentido sentencia de esta Sala identificada con el n.º 787 del 26 de junio de 2023).

En el contexto de las disertaciones precedentemente esbozadas, se aprecia que en el asunto *sub examine* el hoy accionante interpuso “*demanda de derechos colectivos*”, que se fundamentó neurálgicamente en la delación de inconstitucionalidad de un acto administrativo de efectos particulares contenido en el oficio identificado con la nomenclatura DGPE 23-08-00-008, de fecha 27-06-2023, emanado de la Contraloría General de República, en el que se informó que: “...a la ciudadana *MARÍA CORINA MACHADO PARISCA* (...) le fue impuesta la sanción de inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo público, mediante Resolución N.º 01-00-000398 de fecha 13 de julio de 2015, por el período máximo previsto en el numeral 2 del artículo 39 del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción, en el marco de la auditoría patrimonial sustanciada por la Dirección de Declaraciones Juradas de Patrimonio de la Dirección General de Procedimientos Especiales de este Máximo Órgano de Control Fiscal.”

Así, esta Sala pudo verificar de los alegatos esgrimidos por el aquí petitionerio que sus argumentaciones se centran enfáticamente en las denuncias de presunta inmotivación del acto administrativo sancionatorio de efectos particulares que profirió el ente contralor,

aunado a la supuesta conculcación de principios y preceptos contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Precisado lo anterior, entiende este órgano jurisdiccional que lo pretendido por el ciudadano demandante en una acción constitutiva de nulidad de actuaciones administrativas, cuyos efectos se particularizan en la individual inhabilitación de una determinada ciudadana para el ejercicio de cargos públicos, razón por la cual su demanda no reviste las características propias de una demanda para la protección intereses colectivos y difusos, por cuanto, en primer lugar, no existe una pluralidad de sujetos que vayan más allá de los intereses personales legítimos de quien interpuso esta demanda; y en segundo lugar; la persona presuntamente lesionada es perfectamente determinable e individualizable, a una determinada situación de hecho que según el propio actor afecta el derecho a la elección como candidato de una persona a un acto comicial, lo cual fue incluso determinado por esta Sala en un caso análogo al de autos, en sentencia identificada con el n.º 695 del 9 de junio de 2023 y así se deja establecido.

Ante lo establecido, es pertinente acotar la posibilidad de reconducir una acción ejercida ante esta Sala Constitucional, con el fin de adecuar su trámite a la naturaleza de la pretensión deducida, se ha justificado en atención al ejercicio de la función de garantía constitucional más atenta a los hechos o situaciones que constituyan la denuncia, que a las categorías o conceptos utilizados por los denunciantes. Así, y tal como lo expresó la Sala de manera anticipada en su sentencia n.º 8/2000 y ratificada en sentencia n.º 1225/2000, *“como protector de la Constitución y de su aplicación en todos los ámbitos de la vida del país (...) existe el interés constitucional de que quienes pidan la intervención del poder judicial en el orden constitucional reciban efectivamente los beneficios constitucionales, sin desviaciones o minimizaciones causadas por carencias o errores en el objeto de las peticiones...”*.

En atención a la facultad *in commento*, y luego de efectuar un análisis detallado del escrito presentado por el accionante, esta Sala Constitucional advierte que el interés procesal que realmente subyace en el fondo de la pretensión incoada, no se corresponde propiamente a una demanda por la protección de intereses colectivos y difusos, siendo que lo que persigue en su pretensión es una acción de amparo autónoma con la que se aspira cuestionar constitucionalmente actuaciones desplegadas por la Contraloría General de la República, consistente en la emisión de un acto administrativo de carácter sancionatorio y de efectos particulares.

Ello así, esta Sala atendiendo a las disposiciones de los artículos 26 y 257 de la Constitución, referidas fundamentalmente al deber de impartir justicia transparente, mediante sentencias que no generen dudas sobre los motivos de las mismas y al principio *iura novit curia*, reconduce la pretensión aquí postulada a una acción autónoma de amparo constitucional con medida cautelar contra la Contraloría General de la República. En consecuencia, la presente causa será dilucidada conforme a los preceptos normativos contenidos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional que ha establecido el régimen de competencias en esta materia. Así se establece.

Ante lo *supra* decidido, pasa este órgano a pronunciarse sobre la competencia de esta Sala Constitucional para conocer de la demanda de autos y en tal sentido aprecia que el *thema decidendum* en este caso se centra en la determinación de supuestas violaciones a derechos constitucionales que se endilgan a la Contraloría General de la República, por la inhabilitación de una ciudadana para el ejercicio de cargos públicos.

Así, tomando como fundamento lo preceptuado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Sala afirma su competencia para conocer y decidir este asunto. Así se declara.

Ante lo declarado, con el objeto de resolver el asunto que aquí ha sido sometido a cognición y que ha sido reconducido a una acción autónoma de amparo constitucional con medida cautelar contra la Contraloría General de la República, es pertinente hacer notar que la pretensión que fue postulada por el ciudadano demandante se cimentó en el insistente alegato de denuncias dirigidas a señalar presuntas deficiencias en el contenido del acto administrativo sancionatorio de efectos particulares identificado como lesivo de derechos y garantías constitucionales, por lo que puede inferirse que lo aspirado por el peticionario es un cuestionamiento constitucional de un acto administrativo cuyos efectos recaen sobre una persona jurídicamente individualizada que fue señalada y sancionada por el órgano contralor que determinó su responsabilidad administrativa en el ejercicio de un cargo público.

No pretende más que significarse que la actuación identificada como lesiva con el ejercicio de esta acción posee efectos jurídicos claramente determinados que atañen a la esfera subjetiva de la persona sancionada en el acto administrativo de efectos particulares, siendo este el sujeto que puede en todo caso cuestionar el contenido del acto, ya sea en su proceso de formación o en su resolución como tal, por lo que resulta preponderante hacer notar que el proceso no debe instaurarse indiferentemente entre cualesquiera sujetos, sino precisamente entre aquellos que se encuentran frente a la relación material o interés jurídico controvertido en la posición subjetiva de legítimos contradictores, por afirmarse titulares activos y pasivos de dicha relación. La regla general en esta materia puede formularse así: la persona que se afirma titular de un interés jurídico propio, tiene legitimación para hacerlo valer en juicio (legitimación activa) y la persona contra quien se afirma la existencia de ese interés, en nombre propio, tiene a su vez legitimación para sostener el juicio (legitimación pasiva). Por tanto, para obrar o contradecir en juicio, es necesario que las partes afirmen ser

titulares activos o pasivos de la relación material controvertida y pidan al juez una decisión de mérito sobre la misma.

En armonía a lo anterior, esta Sala, en sentencia n.º 1807 del 28 de septiembre de 2001 caso: *Josefa Carrasquel*, señaló lo siguiente:

“En tal sentido, el amparo constitucional como medio de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas, está limitado sólo a casos en los que sean violados a los peticionarios, en forma directa e inmediata, derechos subjetivos de rango constitucional, para cuyo restablecimiento no existan vías procesales ordinarias, eficaces e idóneas. En consecuencia, sólo procede cuando el accionante, es decir, el sujeto activo de la pretensión tenga aptitud para ser parte del proceso de acuerdo a la relación que exista entre éste y los hechos constitutivos de la lesión aducida. De acuerdo a lo anterior, la legitimación para ejercer la acción de amparo constitucional, sólo la tiene aquél que se vea lesionado o amenazado con la violación a sus derechos o garantías constitucionales” (Resaltado de este fallo).

Sobre este particular, resulta esclarecedor el concepto emitido por Devis Echandía, quien al respecto afirma:

“al estudiar este tema se trata de saber cuándo el demandante tiene derecho a que se resuelva sobre las determinadas pretensiones contenidas en la demanda y cuándo el demandado es la persona frente a la cual debe pronunciarse esa decisión, y si demandante y demandado son las únicas personas que deben estar presentes en el juicio para que la discusión sobre la existencia del derecho material o relación jurídica material pueda ser resuelta, o si, por el contrario, existen otras que no figuran como demandantes ni demandados” (vid. Devis Echandía, Hernando, *“Tratado de Derecho Procesal Civil”*, Tomo I, Editorial Temis, Bogotá).

Así, la legitimidad alude a quienes, por estar asidos a la relación jurídico material, tienen derecho a que se resuelva en juicio sobre sus pretensiones de mérito; respecto a quienes, en definitiva, recaerán los efectos de la cosa juzgada.

En definitiva, en el análisis de la falta de legitimidad de una de las partes, se plantea al juez la reflexión Carneluttiana de establecer no si quien solicita la tutela debe ser tutelado, sino si quien solicita tal tutela es quien debe solicitarla y frente a quien debe solicitarla (*vid.* Carnelutti, Francesco, “*Sistema de Derecho Procesal Civil*”, Tomo III, Editorial Hispano América, Buenos Aires).

Los razonamientos previamente expuestos hacen ver que la cualidad de las partes define su capacidad legítima para obrar en el proceso y siendo así, la misma debe analizarse preliminarmente en el fallo para determinar si el juicio es llevado por aquellos que deben participar de la relación jurídica procesal, ya que están en la posición de petitioner y responder en cuanto derecho, de allí que el análisis de esta condición de legitimidad de las partes se resuelve como un punto previo al fondo de la *litis*, ya que resultaría inoficioso dilucidar el mérito de un determinado asunto si el ámbito subjetivo que abarcaría la cosa juzgada no se encuentra legitimado (*vid.* en este sentido sentencia de esta Sala n.º 435 del 5 de junio de 2017).

Sobre la base de las consideraciones acerca de la legitimación precedentemente esbozadas y al apreciarse que en el caso de autos el ciudadano que acudió a esta sede jurisdiccional invocó una serie de presuntas irregularidades que, en su criterio, afectaron de inconstitucionalidad un acto administrativo sancionador de efectos particulares, siendo que sus consecuencias recayeron en una persona distinta al hoy demandante, es por lo que se concluye que este carece de la legitimidad para hacer valer jurídicamente estos señalamientos acerca del contenido de la referida actuación administrativa por lo que su pretensión sobre este particular devendría en inadmisibles por falta de legitimidad, con base a lo preceptuado en el artículo 133.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, tal y como se establecerá de seguidas en la parte dispositiva de este fallo. Así se decide

DECISIÓN

Por las razones que anteceden, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela por autoridad de la ley, declara:

1.- Se **RECONDUCE** la demanda para protección de intereses colectivos aquí propuesta por el ciudadano **OTONIEL PAUTT ANDRADE**, *supra* identificado, a una acción autónoma de amparo constitucional.

2.- **COMPETENTE** para conocer esta acción de amparo constitucional.

3.-**INADMISIBLE** por falta de legitimidad la pretensión de tutela propuesta, según lo establecido en el artículo 133.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Publíquese y regístrese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Sesiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 14 días del mes de agosto de dos mil veintitrés (2023). Años: **213º** de la Independencia y **164º** de la Federación.

La Presidenta,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

La Vicepresidenta,

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

Los Magistrados,

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

TANIA D'AMELIO CARDIET

MICHEL ADRIANA VELÁSQUEZ GRILLET

El Secretario,

CARLOS ARTURO GARCÍA USECHE

Exp. 23-0706