

LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS

María Amparo Grau

El artículo 7 de la Constitución de 1999 expresa que “la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución.”

El artículo 19, por su parte, dispone que “el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público del conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen.”

Obsérvese que el Estado se obliga a garantizar los derechos que el Texto Constitucional prevé así como los contenidos en acuerdos internacionales, pero tales derechos no le son otorgados a los ciudadanos por el texto constitucional, “la garantía es la creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esa garantía son los derechos del hombre que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano¹.”

Los hombres tienen derechos humanos y los Estados el deber de respetarlos, su reconocimiento es un paso previo, pues contiene la declaración del Estado en cuanto a su compromiso a ello.

Pero más que una simple declaración, el texto fundamental debe contener los instrumentos o mecanismos a disposición de los particulares para obligarlo al respeto de esos derechos, y estos mecanismos son, precisamente, las garantías.

Tradicionalmente, se había considerado que una de esas garantías era, precisamente, el amparo, entendido como un mecanismo puesto a disposición del ciudadano para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, en cuanto tal garantía, el Estado debía mediante la ley re-

¹ Bazdresh, Luis. Garantías Constitucionales. Edit. Trillas. Cuarta edición. México, 1990. p. 12.

gular las acciones y trámites que de manera expedita y eficiente permitieran su uso. El Estado no sólo tardó más de 20 años en dictar las normas legales reguladoras de tal institución, lo cual si bien no impidió que la labor jurisprudencial lo aplicara y desarrollara sus principios sin duda mermó el efectivo uso del recurso por parte de los ciudadanos, pues la acción de amparo, con anterioridad a la ley de la materia era excepcional.

Dictada la ley de amparo se desbordó el mecanismo, pues su uso resultó sin duda numeroso, ello no podía entenderse, como algunas autoridades pretendieron, como el producto de una ley defectuosa, antes bien era la consecuencia de contar al fin con un medio regulado específico que diera respuesta a la arbitrariedad usual de los órganos del poder y de particulares que en situación de supremacía procedían sin reparo en los derechos de quienes a ellos se hallaban sujeto en virtud de relaciones jurídicas especiales (laborales, educativas, de prestación de servicios, etc).

La Ley de Amparo, sin embargo, resultó a la par que vía canalizadora de esta necesidad, demasiado reguladora y limitativa, pues no sólo previó las acciones de amparo posibles, con lo cual se restringía el espectro de accionabilidad para la protección de los derechos, sino que sus normas resultaban confusas (amparo sobrevenido), insuficientes (carácter suspensivo del amparo conjunto y la regulación del desacato) y en otros casos técnicamente incorrectas (efecto no anulatorio del amparo autónomo), ello sin tener en cuenta que limitaba igualmente o permitía la limitación del acceso a la justicia constitucional de amparo, al regular en un extenso artículo causales de inadmisibilidad —que ahora se estiman en su mayoría de improcedencia- y entre las cuales se prevé la opción por vías ordinarias —hoy precisado a su carácter idóneo- o la caducidad, que limita sin duda la materia. También la legitimación fue elemento que impidió la protección de derechos constitucionales por cuestiones de mera formalidad.

Hoy, sin embargo, bajo la Constitución del 99 se concibe al amparo como un derecho. Esta modificación, que según algunos autores² no es tal, puesto que bajo la Constitución del 61 que no hacía calificación alguna ya el Legislador había previsto normas que concebían al amparo como derecho ha provocado sin duda un cambio total en la mentalidad del juez de amparo, que bajo la merma de la formalidad que ordena el

² Así lo sostiene el profesor Brewer-Carías en su libro “El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999”. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 2000.

propio artículo 27 en esta materia, ha flexibilizado las normas de la ley para procurar una protección más efectiva.

Y esta concepción del amparo como derecho se corresponde con la declaración Universal de los Derechos Humanos de Las Naciones Unidas (10-10-48), la cual contempla entre tales derechos “el derecho a obtener en los tribunales el remedio a las violaciones de los derechos fundamentales.” Las acciones y procedimientos previstos para ello, serían la garantía a este derecho.

En este sentido se ha afirmado que uno de los pasos de avance de este nuevo Texto Constitucional ha sido precisamente consagrar el amparo como un derecho y no sólo como una específica garantía adjetiva³, por lo que su ejercicio debe admitirse mediante múltiples medios judiciales y a través de un procedimiento no sujeto a formalidad con preferencia a cualesquiera otros asuntos (garantía).

Se convierte así a la acción de amparo en el mecanismo para hacer efectivo un derecho, el derecho al amparo. Y en relación con esta efectividad, se halla precisamente el tema de la protección de los intereses colectivos o difusos.

La ley no contempló la posibilidad de protección de estos intereses por acción particular. Esta precisión es muy importante, no es que antes no existiese reconocimiento al interés colectivo o difuso, sino que su protección dependía de una representación especial, y como regla general, atribuida a un órgano estatal: el Ministerio Público⁴.

Ello no fue óbice para que la jurisprudencia, de manera algo tímida, comenzará a mostrar la inadecuación de esta limitación, mediante fallos en los que si bien no se llegó a aceptarlos, se perfilaban sin duda como el camino hacia esa meta. Me refiero al amparo organizativo y a la extensión de los efectos de la sentencia a terceros.

³ Brewer-Carías Allan R. *Ibidem.* Pág. 45.

⁴ Aun cuando debe reconocerse que la jurisprudencia en algunos casos negó incluso la legitimación de este órgano para ejercer acciones tendentes a la protección de intereses difusos. Así la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia de fecha 2 de mayo de 1996, caso Petróleos de Venezuela, indicó que la representación del interés difuso debe negarse a un particular, pues “sus alegatos pueden estar en contraste con los de otros múltiples sujetos y entidades integrantes de la colectividad.”

A través de esta primera vía, encontramos casos en los que se dio protección al derecho a la salud a una colectividad como la del estado Carabobo, con base a la acción de amparo intentada por su gobernador contra el Instituto Venezolano del Seguro Social, se protegían así intereses que se corresponden, como veremos, a la categoría de los difusos.

También es de mencionar los fallos de la Sala Político-Administrativa y Corte en Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ponencia por cierto de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, a quien me honra sustituir, mediante los cuales se extendían los efectos de sentencias a terceros no intervinientes en juicio⁵. Esta modalidad ha sido aplicada no sólo en amparo⁶ sino también en el caso de medidas cautelares innominadas⁷ y de recurso por abstención⁸.

En estos casos no puede hablarse propiamente de la protección de intereses difusos, antes bien pareciera una modalidad de protección del interés individual, pero plural, pero en todo caso es signo de la tendencia del juez a extender los efectos de protección a todos los sujetos que se hallan en la misma situación de menoscabo que la de los accionantes⁹.

⁵ Esta posibilidad de extensión se encuentra prevista en la Ley Española 29 del 13 de julio de 1998 para sentencias definitivas, lo cual es lógico, pues mientras el juicio esté en curso está la posibilidad de intervención de terceros, en la que se exigen como requisitos de procedencia los siguientes: 1.- que el interesado se encuentre en la misma situación jurídica a la de los favorecidos por el fallo original; 2.- que el Juez sea también competente por el territorio para conocer de las pretensiones de reconocimiento de esas situaciones individuales; y 3.- que la solicitud de extensión de los efectos se realice en un plazo de 1 año desde la última notificación a las partes del proceso.

⁶ Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 15 de diciembre de 1999, caso sujetos afectados por el VIH y SIDA contra el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

⁷ Sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de fecha 4 de agosto de 1999, caso nulidad por inconstitucionalidad del Reglamento del Puerto Libre del Estado Nueva Esparta.

⁸ Sentencia dictada en fecha 7 de octubre de 1999 por la Sala Político Administrativa, caso docentes jubilados del Ministerio de Educación.

⁹ Decimos que la extensión protege intereses individuales, aunque plurales, porque en definitiva se protege a quienes se encuentran en la misma situación de legitimación para accionar que el de la parte recurrente en el proceso. Además, debe tenerse en cuenta que en ese fallo la Corte precisó que si bien siempre que haya sido reconocida la exigibilidad de un derecho con respecto de una situación fáctica específica, tal circunstancia debe ser observada por cualquier sujeto, ya que en el caso contrario, estarían actuando en forma contraria a la Constitución, ello sólo es aplicable en aquellos casos en los cuales la situación fáctica protegida no fuese discutida por el eventual agravante, ya que en caso de serlo correspondería nuevamente al órgano jurisdiccional pronunciarse respecto del caso concreto.

Ahora bien, una cosa es la determinación de esos intereses que son protegibles de acuerdo al nuevo Texto Constitucional, y otra, la legitimación de quienes puedan accionar a estos efectos¹⁰.

En todo caso, hoy, el texto del 99 reconoce la protección de los intereses difusos y colectivos, lo cual como veremos comporta una protección directa del fallo que se dicte por quien asuma esa representación, lo cual haría innecesaria la extensión de los efectos.

Ello impone tener en cuenta a los efectos de este análisis tres aspectos relacionados con el tema de los intereses difusos y colectivos, de una parte, el contenido de estas nociones; de otra, la legitimación para su representación; y, finalmente, lo relativo a los efectos de la sentencia en estos casos.

Sobre la necesidad de distinguir entre estos aspectos, la sentencia de la Sala Constitucional (caso Defensoría del Pueblo contra Asamblea Nacional de fecha 30 de junio de 2000) lo pone de relieve cuando indica que una vez precisado el contenido de esas acciones (mediante la definición del interés colectivo y difuso), “tiene también esta Sala que determinar quienes son los legitimados para intentarlas”.

A estos aspectos referiremos nuestra intervención, es decir, a la definición de estos intereses, y al análisis de su representación judicial, teniendo en cuenta, la doctrina y jurisprudencia anterior al texto del 99, con sus avances, así como, obviamente, la interpretación que de estos se ha hecho bajo la vigencia de la nueva Constitución, por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y, finalmente, en cuanto al alcance de la protección que por esta vía puede lograrse, de acuerdo a esa decisión del Supremo Tribunal.

1.- La noción de interés difuso y colectivo

El maestro español Jesús González Pérez, para quien por cierto el tema de la protección jurídica del ciudadano ha sido tema de profundo análisis y preocupación, como lo demuestra la obra que en su homenaje se realizara al respecto, ha diferenciado con mucha claridad el interés colectivo y el difuso, además del que denomina plural.

¹⁰ Así lo precisa la sentencia de la Sala Constitucional de fecha 30 de junio de 2000 (caso Defensoría del Pueblo contra Comisión Legislativa Nacional).

Conforme a este autor¹¹: (i) interés plural es el mismo interés individual de unos sujetos que se encuentran en una misma situación. Es por tanto una suma de intereses individuales¹², (ii) interés colectivo es el que trasciende al individual y en el que encuentran una serie de personas unidas por un vínculo jurídico, como sería el que atañe a los miembros de una profesión, en cuyo caso sería incuestionable la legitimación de la corporación que los agrupa para accionar en protección del mismo; e (iii) interés difuso es el que corresponde a una serie de sujetos indeterminados, entre las que no existe vínculo jurídico, de modo que la afectación de todos ellos se deriva de razones contingentes. Pertenecen a un grupo indeterminado o prácticamente de difícil determinación, cuyos intereses no se hallan vinculados en una relación jurídica concreta y que se refieren a un bien indivisible en el sentido de que es insustituible por una división de cuotas o fracciones adjudicables a cada uno de los intereses. En este caso —señala— es muy difícil admitir la legitimación en base a las categorías tradicionales de interesado, más simple y sencillo sería admitir la acción pública como lo ha hecho el ordenamiento jurídico español.

La profesora Hildegard Rondón de Sansó, tiene, en relación con el concepto de estos tipos de interés, criterio diametralmente opuesto, pues estima que el interés es colectivo cuando está referido a grupos humanos en general que afecta sujetos no determinados (justicia, buena marcha de la administración, buen uso de los recursos públicos, aprovechamiento natural de los recursos) y este interés colectivo se convierte en difuso cuando radica en personas que aducen su lesión directa por encontrarse en una específica situación de hecho frente al acto u omisión de un organismo público¹³.

Tal criterio se encuentra expuesto en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 2-5-1996, caso Petróleos de Venezuela, en la que bajo su ponencia se afirma que: “.. no puede confundirse la noción del interés difuso con la del interés colectivo,

¹¹ González Pérez, Jesús. Las partes en el proceso, terceros intervinientes, coadyuvantes. “Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan R. Brewer-Carías”. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 1995. Págs. 338-392.

¹² Por eso dijimos precedentemente que este tipo de interés es el que protege mediante la extensión de los efectos del fallo, pues se exige una intervención directa en la que se evidencie fehacientemente la coincidencia de situaciones jurídicas subjetivas entre la parte accionante y el solicitante de la extensión.

¹³ Texto de la Ponencia de la Dra. Sansó para las Jornadas de reflexión organizadas por Provea.

aun cuando entre ellas exista una relación de especie a género, ya que este último está representado por el interés colectivo y la especie es el interés difuso (...) el interés colectivo es el de toda la comunidad (interés a la seguridad pública; a la puntualidad del transporte colectivo; a la eficiencia de los hospitales; a la idoneidad de los maestros: a la pureza del aire, etc) en cuanto que el interés difuso es el de un grupo particularmente afectado por un acto concreto de la Administración, grupo éste, cuyos integrantes si bien no están identificados uno a uno ni tampoco puede cunatificarse su entoidad, si son perfectamente ubicables en un tiempo y lugar específicos.”

La Constitución del 99, puede decirse que partió de un criterio similar al del profesor González Pérez para la consideración de estos dos tipos de interés. Ello puede deducirse de los Diarios de Debate de la Asamblea Nacional Constituyente en los que se lee:¹⁴ “En cuanto a la expresión de intereses colectivos y difusos, es un avance en la protección de los derechos de la persona que no corresponden a una persona en particular, sino en cuanto a los intereses colectivos que corresponden a una colectividad de personas, puede ser una asociación de vecinos, los vecinos de una urbanización, o un sindicato o un gremio tienen un interés colectivo, todos forman parte de la colectividad y, por tanto, tienen interés en ese elemento colectivo.

En cuanto a los intereses difusos son aquellos intereses, como lo dice la palabra, más difusos, porque no es una colectividad en particular pero, por ejemplo. Es el derecho del consumidor, el derecho del usuario del transporte público colectivo; no hay ninguna asociación de usuarios del Metro, que estén inscritos y que lo usen exclusivamente, pero hay una colectividad que usa eso, y ese interés, por ejemplo, del usuario del transporte colectivo o del consumidor de determinados bienes o los intereses frente a la protección del ambiente, esos son los que se califican “intereses difusos”.”

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional, aun cuando la Constitución utilizó en el artículo 26 la conjunción copulativa “o”, pues dice intereses colectivos o difusos, la Sala Constitucional señaló que ello no significa que “ambos forman una sola catego-

¹⁴ Sesión del 6 de noviembre de 1999, intervención del Constituyente Allan Brewer-Carías.

ría”, antes bien precisó el contenido de cada uno de ellos, de manera muy coincidente con la postura del profesor González Pérez y con lo señalado en el debate constituyente.

En este sentido, la Sala indicó que con este tipo de intereses no se trata de privilegiar clases sociales, sino a un número de personas que representen a un segmento cuantitativamente importante de la sociedad, “ante los embates contra su calidad de vida, en sus derechos y garantías constitucionalmente destinados a mantener el bien común” que en forma colectiva se van disminuyendo por la acción u omisión de entes públicos o privados.

Define la Sala por calidad de vida como el “producto de la satisfacción progresiva y concreta de los derechos y garantías constitucionales que protegen a la sociedad como ente colectivo, como cuerpo que trata de convivir en paz y armonía (...) por lo que no es el producto de derechos individuales como en contenido puntualmente en el Capítulo de los Derechos Humanos, sino el desenvolvimiento de disposiciones constitucionales referidas a la sociedad en general, como lo son —a título enunciativo- los artículos 83 y 84 que garantizan el derecho a la salud; el 89, que garantiza el trabajo como hecho social; los derechos culturales y educativos contenidos en los artículos 99, 101, 102, 108, 111, 112 y 113 de la Carta Fundamental; los derechos ambientales (artículos 127 y 128 eiusdem); la protección del consumidor y el usuario (artículos 112 y 114); el derecho a la información adecuada y no engañosa (artículo 117); los derechos políticos en general.”

Véase sin duda la coincidencia de criterio entre el Máximo Tribunal y la doctrina antes expuesta. Luego, para distinguir entre el interés de naturaleza colectiva y el difuso, la Sala indica:

- (i) el interés difuso se refiere a un bien que atañe a la comunidad, que es asumido por los ciudadanos que no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, entre los cuales no existe un vínculo jurídico. Son los de mayor cobertura, que surgen de una prestación de objeto indeterminado, cuya omisión afecta sin distinción a todos, aunque la mayoría pueda no sentirlo, porque la cultura colectiva puede fallar en su reconocimiento;

- (ii) el interés colectivo se refiere por el contrario al que atañe a un grupo, determinable como tal, aunque no cuantificado ni individualizado y respecto de cuyos integrantes existe o puede existir un vínculo jurídico que los una entre ellos (grupos profesionales, grupos de vecinos, gremios, habitantes de un área determinada). Surgen de una prestación concreta, pero exigible por personas no individualizables.

Ambos tipos de interés se contraponen al individual, en el que la lesión debe estimarse concreta, personal, aunque nada impide que existan lesiones mixtas en las que se afecte el interés de un individuo y uno de naturaleza supraindividual.

La acción que intentaba la Defensoría del Pueblo se refería a la protección de intereses difusos, desde que se perseguía la protección de todos los venezolanos en sus derechos a la participación ciudadana (art. 62, 70 y 296 de la Constitución).

El interés sería colectivo en caso de que, por ejemplo, como ocurrió en reciente juicio, ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, una empresa accionase para proteger el derecho a la salud de sus trabajadores. Aquí existe un grupo determinable y además vinculado por un nexo jurídico preexistente.

2.- Legitimación

Una vez aceptada la protección del interés difuso mediante acciones de los propios particulares, surge el problema de la legitimación, esto es, de a quien debe conferirse la capacidad para ejercer la representación de tales intereses.

Las Constituciones modernas se preocuparon en demasía por la protección y reconocimiento de los derechos individuales, centrando el Estado de derecho en el derecho de los individuos y no en el de estos como grupo organizado —la sociedad-, si bien se reconocían derechos sociales, su efectividad estaba supeditada a la protección individualizada de cada uno de los sujetos, negándose que el conjunto de individuos pudiera alegarlo y menos aún ejercer las garantías destinadas a su protección.

El ejercicio individual de la protección de los derechos se estimaba suficiente para la efectividad de los mismos, pero la representación de esos intereses colectivos o difusos sólo podía ser asumida por los órganos estatales, creados a esos efectos, y en base al principio de la representatividad.

De manera que —como señalan Ruggeri y Pérez Perdomo¹⁵— ante la afectación del interés individual nadie más apropiado que el afectado para intentar una acción en justicia para su restauración, pero si la disatisfacción era compartida por centenares de usuarios, el Estado se contentaba en dar como repuesta su propia representación, como gestor del bien común, representación ésta que resultaba limitada, desde que es el mismo el que produce, a través de otro de sus órganos, la afectación indebida, y es posible que los funcionarios no se sientan concernidos.

De allí que debía pensarse en la representación privada de esos intereses y esto es precisamente lo que se deriva del artículo 26 de la Constitución del 99. Es decir, que hoy al lado de la representación que de estos intereses hace el propio Estado (a través de la Defensoría del Pueblo), se reconoce la posibilidad de que sean particulares los que acudan a la Administración de Justicia para hacer valerlos.

El artículo 26 mencionado en efecto consagra: “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 judicial efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. (...) (omissis).”

Se ha verificado por tanto un cambio fundamental, como es la protección constitucional del interés difuso o colectivo, pues (i) de una parte se ha atribuido a un órgano —la Defensoría del Pueblo¹⁶— específicamente su protección —y no como antes que se derivaba de una atribución genérica del Ministerio Público para velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales¹⁷ y, por la otra, se ha reconocido la

¹⁵ Pérez Perdomo Rogelio y Ruggeri, Ana María. La protección de intereses difusos, fragmentarios y colectivos en el derecho venezolano.

¹⁶ Artículo 281, numeral 2 de la Constitución del 99.

¹⁷ Artículo 220, ordinal 1º de la Constitución del 61.

posibilidad de que la acción sea intentada por un particular en representación del colectivo afectado o de la comunidad en general.

Esta posibilidad la fundamenta la Sala Constitucional, en el fallo antes comentado, en que bajo el nuevo Texto Fundamental, tenemos “un estado social de derecho y de justicia cuya meta no es primordialmente el engrandecimiento del estado sino el de la sociedad que la conforma, con quien interactúa para la búsqueda de tal fin”.

Un estado que “persigue un equilibrio social que permita el desenvolvimiento de una buena calidad de vida” y en el que se dota “a todos los habitantes de mecanismos de control para permitir que ellos mismos tutelen la calidad de vida que desean como parte de la interacción o desarrollo compartido Estado-Sociedad.” Califica estos derechos de control como parte de los derechos cívicos, que concretan la democracia participativa que es base cardinal del nuevo esquema filosófico del estado Venezolano.

Pero no por ello puede afirmarse que se esté ante una acción popular. Si bien la indivisibilidad del derecho otorgado a la comunidad de defenderse ante las violaciones generales había contribuido a que en muchas legislaciones se otorgase la acción legal para su ejercicio a entes públicos o privados, que se erigían en representantes de legales de la población en general o de sus sectores, impidiéndose el ejercicio individual, no es menos verdad que hoy no se ha concebido una acción popular en esta materia, ya que en el artículo 26 se ha otorgado a los ciudadanos un derecho procesal de accionar, lo que le impone, en consecuencia, esgrimir el derecho subjetivo común, con invocación de la porción subjetiva del interés colectivo o difuso en beneficio del cual se acciona.

Por tanto “cualquier persona capaz, que va a impedir el daño a la población o a sectores de ella a la cual pertenece, puede intentar una acción por intereses difusos o colectivos”, cuyo objeto debe ser la defensa grupal.

Pero hay una diferencia entre el interés colectivo y el difuso, como se ha visto, y ello determina igualmente una distinción entre la legitimación exigida a los particulares para ambos casos.

La legitimación por ende, se distingue cuando se acciona en defensa de los intereses colectivos o difusos de la siguiente manera:

- (i) Cuando se trata de intereses difusos: No se requiere que el accionante tenga un vínculo previo con el ofensor, pero debe invocar su derecho o interés compartido con la ciudadanía. La sentencia de la Sala señala que el accionante debe personalmente temer la lesión o haberla sufrido o estarla sufriendo como parte de la ciudadanía. Ello excluye de legitimación a quienes no estén domiciliados en el país o no puedan ser alcanzados por la lesión. De allí que no sea una acción popular.
- (ii) Cuando se trate de intereses colectivos: El accionante requiere basar su acción en su condición de miembro o vinculado al grupo o sector lesionado —componente de esa colectividad— y que por ello sufre la lesión conjuntamente con los demás con quienes comparte el derecho o interés.

En todo caso, conforme a la jurisprudencia de la Sala Constitucional el juez, aun cuando no se invoque la representación de intereses colectivos o difusos, de constatar tal circunstancia deberá notificar a la Defensoría del Pueblo o a los entes que la ley establezca en particulares materias (casos de protección al consumidos, Urbanismo, etc¹⁸) y además hacer saber mediante edicto a todos los interesados, salvo que se trate de procesos en los que se atribuya representación legal al accionante o donde la ley los excluye, quienes podrán intervenir como terceristas.

En conclusión tienen legitimación en materia de intereses difusos o colectivos los siguientes sujetos:

- 1.- La Defensoría del Pueblo;
- 2.- Los entes públicos especialmente designados por ley a estos efectos;
- 3.- Los particulares, sin distinción alguna, siempre que cumplan con las exigencias antes señaladas, pertenencia al grupo o sector afectado;

¹⁸ Artículo 10, numeral 2 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario; y 102 de la Ley de Ordenación Urbanística.

- 4.- El carácter amplio que debe dársele a la interpretación del artículo 26 de la Constitución permite establecer como legitimados igualmente —según el fallo de la Sala Constitucional- “a las asociaciones, sociedades, fundaciones, cámaras, sindicatos y demás entes colectivos cuyo objeto sea la defensa de la sociedad, siempre que obren dentro de los límites de sus objetivos societarios”.

3.- Efectos

La acción por intereses difusos y colectivos no puede seguir una pretensión individual. La principal pretensión es el restablecimiento de la lesión de respecto de la colectividad.

Las acciones son siempre de condena y no mero declarativas o constitutivas. Los efectos del fallo son erga omnes, ya que benefician o perjudican a toda la colectividad en general o a sectores de ella y produce cosa juzgada al respecto, salvo modificaciones en los hechos que han originado la demanda, lo cual podría dar lugar a una nueva acción para lograr la protección antes negada o el planteamiento de la posibilidad de que se permita la conducta ante prohibida respecto del agresor.

Como entre los accionantes y los accionados no existe vínculo jurídico no se permiten pretensiones relativas a obtener efectos extensivos de relaciones contractuales¹⁹.

En materia de indemnizaciones debe distinguirse:

- 1) En materia de indemnización a favor de víctimas no individualizadas, sólo el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo podrían pretenderlas,²⁰ por ello en materia de in-

¹⁹ No podría entonces aceptarse, como lo hizo la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia al declarar con lugar el recurso por abstención ejercido por funcionarios del Ministerio de Educación ordenarse a éste la adopción de las previsiones presupuestarias correspondientes a los fines de incrementar la remuneración de los docentes jubilados y pensionados, extendiendo a todos los pensionados y jubilados que se encontrasen en la misma condición de los actores los efectos del fallo.

²⁰ Ello en base al artículo 46, primer aparte del Código Procesal Penal y 281, numeral 2 de la Constitución. El artículo 46 dispone: “Cuando se trate de delitos que hayan afectado el patrimonio de la República, de los Estados o de los Municipios la acción civil será ejercida por el Procurador General de la República o por los Procuradores de los estados o por los Síndicos Municipales, respectivamente, salvo cuando el delito haya sido cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones caso en el cual corresponderá al Ministerio Público. Cuando los delitos hayan afectado intereses colectivos o difusos la acción civil será ejercida por el Ministerio Público.”

tereses difusos sólo estos órganos podrían ejercer la acción en nombre de terceros.

- 2) Los particulares admitidos para representar el interés colectivo o difuso no pueden pretender indemnizaciones para ser repartidas entre quienes no la demandan, pues ella responde a un derecho subjetivo personal en obtenerla.
- 3) Por intereses colectivos: Las indemnizaciones sólo pueden ser pedidas por las personas jurídicas para sus miembros constituidos, conforme a derecho, sin que puedan beneficiarse de ellas.

Para finalizar el tema de los intereses difusos y colectivos, queremos destacar lo relativo a la competencia jurisdiccional para su protección. En este sentido, la Sala Constitucional en la decisión que aquí se ha comentado afirma que su protección es materia del dominio de lo constitucional, ya que “estos derechos de defensa de la ciudadanía vienen a ser el desarrollo de valores básicos de la Constitución y del derecho positivo, por lo que debe corresponder a esa Sala Constitucional el conocimiento de tales acciones, mientras la ley no lo atribuya a otro tribunal.”²¹

Se ampliaría así el ámbito de competencias de Sala Constitucional en primera y única instancia, más allá del fuero subjetivo que prevé el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

²¹ Como sería el caso del artículo 46 del Código Procesal Penal, 102 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística o 77 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente.