



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

**EL INTERES JURIDICO COMO REQUISITO DE  
PROCEDIBILIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D. F.**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Presenta:

**PEDRO RUIZ BARRERA**

Asesor de Tesis: Lic. Miguel Aguilar García

San Juan de Aragón, Edo. de Méx. 1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

|                        | Pág. |
|------------------------|------|
| INTRODUCCION . . . . . | 8    |
| ADVERTENCIA . . . . .  | ii   |

### CAPITULO I

#### EL ACTO ADMINISTRATIVO

|  |    |
|--|----|
| A. El Procedimiento Administrativo como fuente del Acto Administrativo . . . . . | 13 |
| 1. Base Constitucional . . . . .   | 18 |
| 2. Fines y Legislación . . . . .   | 19 |
| B. Concepto de Acto Administrativo . . . . .                                     | 22 |
| 1. Elementos . . . . .   | 24 |
| 2. Clasificación . . . . .   | 29 |
| C. Irregularidades y Defectos del Acto Administrativo . . . . .                  | 31 |
| D. Efectos del Acto Administrativo . . . . .                                     | 35 |

### CAPITULO II

#### EL RECURSO ADMINISTRATIVO

|                            |    |
|----------------------------|----|
| A. Concepto . . . . .      | 42 |
| 1. Elementos . . . . .     | 46 |
| 2. Clasificación . . . . . | 48 |

|   | Pág. |
|---|------|
| B. Efectos del Recurso Administrativo . . . . .   | 50   |
| C. El Recurso Administrativo y sus diferencias -<br>con el Juicio Contencioso Administrativo. . . | 51   |

### CAPITULO III

#### CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

|  |    |
|--|----|
| A. Los Tribunales Contencioso Administrativos -<br>en México . . . . .                         | 55 |
| B. Actos que generan el Contencioso Administra--<br>tivo . . . . .                             | 69 |
| C. El Procedimiento ante el Tribunal de lo Con--<br>tencioso Administrativo en el D.F. . . . . | 70 |

### CAPITULO IV

#### EL INTERES JURIDICO COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

|   |    |
|---|----|
| A. Clasificación de los intereses que se suscitan                       |    |
| 1. El interés simple y el interés legítimo . .                          | 87 |
| 2. El interés Público o Social. La Personali--<br>dad Jurídica. . . . . | 89 |
| B. Analisis del Interés Jurídico . . . . .                              | 92 |

|   |            |     |
|---|------------|-----|
| C. Necesidad de que exista  | El Interés |     |
| Jurídico de Procedibilidad en el Contencioso Administrativo en este sentido . . . .         |            | 95  |
| D. Consecuencias procedimentales: <u>Improcedencia</u> y Sobreseimiento del Juicio. . . . . |            | 102 |
| PROPOSICIONES . . . . .   |            | 104 |
| CONCLUSIONES . . . . .  |            | 106 |
| BIBLIOGRAFIA . . . . .  |            | 109 |

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo lo realicé en el Seminario de Derecho Público de mi Escuela. La nombro así porque me enorgullece decirlo, como de igual forma, el haber estudiado la hermosa carrera de Licenciado en Derecho. No crea el lector que es vanidad de mi parte, solo estimo que para poder lograr las metas de la vida, debe existir un movil, y este en mi caso es el cariño al conocimiento, a la carrera, a la ciencia jurídica.

Este fundamento es el que ahora me orilla a escribir con profunda emoción las presentes líneas introductivas de la culminación de los estudios realizados: mi tesis.

Por lo que se refiere al tema de la misma, lo elegí entre otras cosas, porque considero que a pesar de que en nuestro país contamos con verdaderos doctos -profesores Universitarios nuestros- en el campo del Derecho Administrativo, en la -

práctica este es aún joven. Por lo tanto es la etapa de formación y consecuentemente, susceptible de las mas variadas apreciaciones y proposiciones. Y en el caso no es la excepción, -- pues con el presente trabajo pretendo poner un pequeño "grano de arena" en el llamado Derecho Procesal Administrativo y precisando, en un organo nacido en la práctica y evolución de éste, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es necesario conocer al árbol desde su raíz, es por ello que para el desarrollo de tal tarea, estimé indispensable hablar de aspectos fundamentales que anteceden a mi proposición final, refiriéndome en primer término al acto administrativo -- con el estudio mismo de su origen, fundamento y estructura. -- Consecuentemente se servirá el lector encontrar con el análisis del recurso administrativo que se contempla dentro del propio marco del organo administrativo, diferenciándolo a su vez, de aquél que se interpone en el ámbito Contencioso Administrativo. Para continuar mencionaré el control de los actos de la administración pública, en donde se hará referencia al propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo con su estructura, organización, competencia, procedimiento y ley con sus recientes reformas en lo concerniente al interés jurídico.

De esta forma se estará en condiciones de una mejor comprensión del último capítulo en donde se da tratamiento al interés jurídico lo mismo que a conceptos afines a éste, para finalmente desembocar en mis proposiciones y conclusiones.

## A D V E R T E N C I A

Siempre que en el curso de la tesis cite al Departamento sin precisar, se entiende que es el Departamento del Distrito Federal; asimismo cuando mencione al Tribunal, se entiende que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal; de igual modo cuando me refiera a la Ley y al Procedimiento, en ambos casos, se comprende que son del Tribunal ya señalado.

## CAPITULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### A. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO FUENTE DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Aunque proceso y procedimiento provienen del mismo vocablo etimológico *procedere*, *avanzar*,<sup>1</sup> existen muchos puntos de vista al tratar de definir sus conceptos. Sin embargo la concepción de proceso que nos parece mas acertada es la que nos señala Jaime Guasp: " se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, - es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados en caminados a la satisfacción de la pretensión planteada"<sup>2</sup>.

De igual forma, indicaremos que procedimiento "son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución - -

---

<sup>1</sup> Jesús González Pérez, "Derecho procesal administrativo", T.I. P. 117 cit. pos. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, - Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, T.I., p. 268

<sup>2</sup> Jaime Guasp, "Derecho Procesal Civil", 2a. ed. IEP Madrid, - - 1962 p.II T.I. cit. pos. Serra, op. cit., p.267

de un proceso"<sup>3</sup>. De la simple lectura de ambas definiciones - se notan las diferencias.

Una de las actividades que realiza el Estado a través del Poder Ejecutivo, y que es de vital importancia, es la de la Administración Pública. Administrar es servir, prestar bienes y servicios, en tal postura, esta tarea encomendada a las diversas dependencias que conforman el aparato gubernativo cada día más complejo, tiene como finalidad, el de satisfacer el interés de los gobernados. Para ese efecto, es indispensable disponer de acciones que tiendan a cubrir las necesidades culturales, educativas, económicas y asistenciales del propio conglomerado social, tomando en cuenta entre otras cosas, las exigencias del mismo, las circunstancias de tiempo, los recursos económicos y las políticas de gobierno para el desarrollo que para tal efecto se propongan.

Esta misión se efectúa por medio de actos.

En torno al presente, señala acertadamente Jellinek, "el acto administrativo es consecuencia de la actividad jurídica - de la Administración Pública".<sup>4</sup>

En tal virtud, y considerando el objetivo regulador del Derecho en la sociedad, se puede decir que todo Estado cuando se ostente de contar con un régimen administrativo apegado - - -

<sup>3</sup>Serra, op. cit., p. 267

<sup>4</sup>Jellinek G. "Teoría General del Estado", trad. de la 2a. ed. Alemana, B. Aires, p. 498, cit. pos., Manuel María Díez, El Acto Administrativo, p.11

a la ley deberá contar, y además seguir, con una serie de li-  
neamientos previamente establecidos en la norma jurídica, los-  
cuales culminen con la emisión de dicho acto administrativo, -  
llamado así precisamente por provenir de una autoridad de ose-  
carácter.

De esta forma, el acto administrativo debe tener como base  
a la norma jurídica.

En iguales circunstancias, el acto administrativo necesita  
para su debida formación, estar precedido por una serie de for-  
malidades y actos intermedios que den a la autoridad adminis-  
trativa la debida ilustración e información necesarios para --  
guiar su desición, a su vez ello representa una verdadera ga--  
rantía para los gobernados de que la resolución dictada no sea  
arbitraria, sino acorde con las normas legales, esto constitu-  
ye el llamado procedimiento administrativo. <sup>5</sup> Alcalá Zamora y  
Castillo agrega al respecto que dicho conjunto de trámites y -  
formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrati-  
vas determinan los requisitos previos que preceden al acto ad-  
ministrativo, como antecedente y fundamento, los cuales son in-  
dispensables para su perfeccionamiento y condiciona su validez,  
al mismo tiempo que para la realización de un fin.<sup>6</sup>

<sup>5</sup>Gabino Fraga Magaña, Derecho Administrativo, p. 255

<sup>6</sup>Eduardo Pallares, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", p.  
533 cit. pos., Serra, op. cit., p. 257

En tales condiciones estimamos que "procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".<sup>7</sup>

De esta forma el procedimiento administrativo es una actividad indispensable para la debida actuación de la Administración Pública en el ámbito jurídico, pues dicha actividad deberá estar regulada por la debida observancia de las disposiciones legales.

En el desarrollo activo de la Administración se presentan dos tipos de situaciones, siendo la primera de ellas una actividad interna, consistente en los lineamientos emitidos a través de acuerdos, circulares, memorandums, etc., teniendo como finalidad optimizar las funciones internas de trabajo de las diversas dependencias que conforman la propia Administración Pública. Frente a esta se encuentra la segunda situación, la actividad externa, la cual nos interesa por sus mayores consecuencias jurídicas, pues repercute en los gobernados. Así tenemos que al emitirse un acto administrativo teniendo como finalidad satisfacer el interés público --que en su oportunidad analizaremos-- en ocasiones se invaden esferas - - -

---

<sup>7</sup> Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo primer curso, p. 455

jurídicas de personas, ya sean privadas, morales o terceros.

El maestro Antonio Carrillo Flores nos dá las características y deficiencias del procedimiento administrativo: una mayor rapidez, menor formalidad y solemnidad, secretos en muchas ocasiones, toda vez de que se puede iniciar por iniciativa de la Administración; también encuentra una falta de adherencia, pues la persona o el funcionario que decide no ha tenido contacto con el asunto que se plantea, de igual forma se presenta una falta de determinación en las pruebas en cuanto a su valoración, una incertidumbre en ocasiones, a la terminación del procedimiento, agrega finalmente una falta de sistematización jurídica en cuanto a los medios de impugnación de las desiciones administrativas.<sup>8</sup>

Por su importancia, es necesario mencionar también al Congreso realizado en Varsovia el año de 1936, por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el cual sentó bases y llegó a las siguientes conclusiones: debe existir el principio fundamental de notificación y de audiencia, enumeración de los medios probatorios, determinación del plazo en obrar de la administración, precisión de los actos, necesidad de una motivación y garantías en general para el particular.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Antonio Carrillo Flores, La Justicia Federal y la Administración Pública, p. 93

<sup>9</sup> Idem, p. 102

### 1. Base Constitucional.

"El procedimiento administrativo es una garantía jurídica..  
... la necesidad de observar ciertas formas, se considera con-  
razón, como una garantía de que el contenido se ajusta a de-  
recho"<sup>10</sup>.

En efecto, el procedimiento administrativo constituye una -  
verdadera garantía legal, constitucional y administrativa. De -  
esta forma se protegen los intereses del particular, principal-  
mente cuando se lesiona uno de ellos, adquiere gran importan-  
cia en nuestro Derecho positivo. Nuestra Constitución Política  
sienta las bases al establecer los preceptos que rigen las --  
formalidades del procedimiento, en sus artículos 14 y 16 res-  
pectivamente:

"Nadie podrá ser privado de la vida, --  
de la libertad o de sus propiedades, po-  
siones o derechos, sino mediante ju-  
icio seguido ante los tribunales previa-  
mente establecidos, en el que se cum---  
plan las formalidades esenciales del --  
procedimiento y conforme a leyes expe-  
didas con anterioridad al hecho".

Así estipula el artículo 14 de nuestra Carta Magna, por su

<sup>10</sup> S. Royo Villanova, "Revista de Estudios Políticos" N.º 28 -  
pp. 64 y sigs. cit. pos., Jorge Olivera Toro, Manual de Dere-  
cho Administrativo", p.220

cuenta en la parte relativa, el artículo 16 establece:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, -- que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En torno al artículo 14 señalaremos "que originalmente sólo se refirió a la autoridad judicial, sin embargo la jurisprudencia de la Suprema Corte ha extendido su aplicación estableciendo que de este se deducen los dos más importantes y -- trascendentes garantías de seguridad jurídica aplicables en materia administrativa, siendo: la de previa audiencia y la de legalidad".<sup>11</sup> Ambas representan la obligatoriedad por parte de la autoridad administrativa de cumplir con un procedimiento con las formalidades esenciales subordinado a la ley.

## 2. Fines y Legislación.

En el concepto que dimos de procedimiento administrativo -- indicábamos la finalidad de producir un acto administrativo -- con el objeto de satisfacer el interés general, dentro del -- propio marco de la actividad de la Administración Pública realizada por el Estado; "el problema del procedimiento administrativo queda planteado tan pronto como se reconoce en el --

<sup>11</sup>

Serra, op. cit., p. 274

Estado la existencia de una función administrativa. Esta función fija al Estado metas de su obrar, y para llegar a ellas, necesariamente tiene que seguir determinados caminos y estos forman el objeto de dicho procedimiento".<sup>12</sup>

Con este enfoque estimamos la importancia de administrar, de poder tomar desiciones las cuales se conviertan en beneficios para los gobernados, quienes creyendo en sus instituciones solicitan la demanda cada día mas creciente de bienes y servicios.

Así las cosas, los fines perseguidos por el procedimiento administrativo se pueden resumir en dos puntos fundamentales; primero: "persigue la buena marcha de la administración; segundo: procura la tutela de los intereses particulares a que afecta o puede afectar el acto administrativo en cuestión".<sup>13</sup>

De esta manera el procedimiento administrativo cumple su misión: La de encauzar legalmente a la Administración Pública dentro de su propio ámbito jurídico fundamentando en la norma jurídica sus decisiones, como garantía para los particulares.

Por otra parte y referente a la Legislación, indicamos al respecto que el artículo 14 de nuestra Carta Magna establece las formalidades mínimas que deberán contener cuando menos, el

---

<sup>12</sup> Carrillo, op. cit., p. 89

<sup>13</sup> Royo Villanova, "Elementos de Derecho Administrativo", T. II p. 884. cit. pos., Jorge Escola, Teoría General del Procedimiento Administrativo, p. 20

procedimiento para su cabal proceder. Ahora bien, en las subsecuentes líneas habremos de analizar la postura que nuestra legislación toma a este respecto, y sobre todo cuando el acto que se emitió llega a tener un carácter imperativo afectando intereses jurídicos de los gobernados. En tal sentido nuestro derecho positivo mexicano ha adoptado un procedimiento administrativo diferenciado del judicial.

En la práctica los tres poderes de la Unión, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial realizan sus funciones con procedimientos de técnicas diferentes, por lo que hace al Legislativo, resulta ser impersonal, es decir, sin la intervención del particular y culmina con la emisión de la ley. Por su parte el procedimiento Judicial -cuyo fin es una sentencia de tal carácter- y el Ejecutivo - la emisión de una decisión administrativa - ambos, están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados. 14

Existen autores quienes opinan que el procedimiento administrativo tiene una influencia marcada del judicial, consideramos que es por razones históricas, debido a que este último fué primero. Cada uno tiene distinta naturaleza, por - - -

---

<sup>14</sup> Fraga, op. cit., p. 255

ejemplo, tenemos que mientras en el procedimiento judicial la finalidad es la resolución de un conflicto de intereses, en el administrativo por el contrario, el conflicto puede surgir posteriormente afectando intereses del particular.

Ante esta situación, en nuestro régimen legal existe jurisprudencia en donde predomina la garantía que tiene el particular al establecerse:

"La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas".<sup>15</sup>

Finalmente agregaremos que el sistema adoptado por nuestro régimen legal en materia administrativa respecto al procedimiento, consistente en apartarse del judicial para elaborar el adecuado a cada caso conforme a los objetivos de la Administración Pública.

#### B. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Al analizar el procedimiento administrativo decíamos -

<sup>15</sup> "Este criterio quedó definitivamente precisado en sentencia de 22 de junio de 1944 en la revisión Núm. 5990/43 del Amparo interpuesto por María Soledad M. de Valdes", S.C. de J. de la N., Tomo LXXX, p. 3819, cit. post. Fraga op. cit., p. 261.

que tiene como objeto la creación de un acto administrativo - con todas sus consecuencias legales.

El acto administrativo es por hoy la forma de manifestación de la voluntad de la Administración.

De igual forma el acto administrativo guarda un lugar primordial en el Derecho Administrativo de todos los Estados, es el más frecuente de la administración y constituye la característica más típica de la actividad administrativa, siendo para el Derecho Administrativo lo que la declaración de voluntad es para el Derecho Privado.<sup>16</sup>

De origen Europeo, la expresión de acto administrativo era desconocida hasta antes de acontecer la Revolución Francesa, posteriormente se empieza a utilizar en la literatura de ese país cuando compete a la materia contencioso administrativa y no a la autoridad judicial.<sup>17</sup>

En torno al concepto y origen del acto administrativo - existen múltiples puntos de vista que van desde considerar su origen en la ciencia ó en la experiencia administrativa; no así los actos de gobierno, pues estos nacen de la actividad política. Argumentan los tratadistas de la materia que siendo un acto, es una manifestación de la voluntad concreta, unilateral,

---

<sup>16</sup> Jacinto Faya Viesca, Administración Pública Federal la Nueva Estructura, p. 37

<sup>17</sup> Maria Díez, op. cit., p. 101

especial, ejecutoria, con presunción de legitimidad, externa, pero siempre y cuando emane de una autoridad administrativa-- designada por la ley y en cumplimiento de sus funciones, las cuales tengan como finalidad satisfacer los intereses colectivos.<sup>18</sup>

En estas condiciones podemos definir al acto administrativo como "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general"<sup>19</sup>

Visto una vez el concepto de acto administrativo, pasaremos ahora al estudio de otro aspecto no menos importante -- consistente en los elementos constitutivos de éste.

### 1. Elementos

El punto que enseguida veremos es rico en criterios -- doctrinales, en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a la gran importancia que día a día va adquiriendo nuestra --

<sup>18</sup> cfr. Manual de Procedimientos Administrativos. Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios. Madrid, 1960. p. 113 cit. pos. Serra, ob. cit., p. 226. y María Díez, op. cit. p. 108

<sup>19</sup> Acosta, op. cit., p. 413

materia y a la continua intervención de la Administración Pública en la vida de los particulares.

Nos encontramos que Fraga, Serra Rojas, María Díez y - Acosta Romero ( en algunos aspectos ), coinciden, en señalar - como elementos del acto administrativo, -siendo a su vez los indispensables para la emisión del mismo-, a los siguientes: - El sujeto, llamado también autoridad, administración u órgano, - la voluntad o manifestación externa de la voluntad, el objeto, el motivo o causa, el fin o finalidad, y como último elemento lo constituye uno de los primordiales y del cual dependerá en gran manera a la eficacia del acto administrativo, siendo este la forma. Cabe señalar que Serra Rojas agrega otro elemento consistente en la investidura legítima de la autoridad, aunque en realidad solo es una característica que ésta debe tener. De igual forma agrega el presupuesto de hecho, el procedimiento y la notificación, sin embargo consideramos que estos dos últimos comprenden a la forma y el primero es un elemento objetivo. De la misma manera Acosta Romero considera que el motivo y el fin no constituyen elementos; sin embargo estimamos lo contrario - ya que sin ellos quedaría incompleta la emisión del acto administrativo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> cfr. Acosta, op. cit., pp. 417-426,  
Fraga, op. cit., pp. 267-271 y  
Serra, op. cit., pp. 240-248

Una vez enumerados los elementos constitutivos del acto administrativo, pasaremos al concepto de cada uno de ellos.

El sujeto.- Consiste en el conjunto de órganos individuales, colectivos o esferas de competencia, encargados legalmente de realizar los actos administrativos en el ejercicio de la función administrativa. Como característica importante de éste, es que la administración deberá tener competencia, siendo esta el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar para conocer de un negocio administrativo.<sup>21</sup>

Para completar la idea de la competencia indicaremos - su clasificación: en cuanto a la materia, al territorio y al grado, ésta última puede ser federal, local o municipal.

La Suprema Corte de Justicia a indicado respecto a los órganos administrativos que " Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."<sup>22</sup>

La voluntad.- Es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo. Deberá ser espontánea, libre, dentro de las facultades del órgano, no estar viciada por error, dolo o violencia y deberá expresarse en los términos previstos en la ley.

---

<sup>21</sup> Bartolomé A. Fiorini, "Teoría Jurídica del Acto Administrativo", p. 19 cit. pos., Serra, op. cit., p. 241

<sup>22</sup> S.C. de J. de la N. Jurisprudencia Núm. 47 p. 106, cit. pos., Serra, - op. cit., p. 287

El objeto.- Consiste en la creación, transmisión, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones en el marco del órgano administrativo y en la materia en la cual tiene competencia, cumpliendo con sus cometidos. El objeto debe ser posible físicamente, lícito y estar dentro de las facultades del órgano administrativo que lo emite. <sup>23</sup>

Los siguientes elementos han sido también motivo de múltiples concepciones, no obstante daremos una definición que encierre las principales características.

El motivo.- Es el antecedente o presupuesto que precede al acto y lo provoca, o sea, las razones que mueven a realizar el acto.

La finalidad.- Es el propósito de interés público contenido en la Ley. <sup>24</sup>

La forma.- Por último mencionaremos a la forma, la - - cual adquiere una gran relevancia en nuestra legislación mexicana al contemplarse en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, que ya vimos con anterioridad, y del cual se derivan los requisitos constitucionales del acto administrativo: la forma escrita, la competencia, el motivo y el principio de legalidad.

<sup>23</sup> Acosta, op. cit., pp. 418, 419 y 421

<sup>24</sup> Serra, op. cit., p. 240

La forma constituye un elemento externo y viene a integrar debidamente el acto administrativo. En ella quedarán comprendidos todos y cada uno de los requisitos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genere la decisión de la autoridad administrativa.<sup>25</sup>

Respecto a los elementos del acto administrativo el Tribunal añade: "la Teoría del Acto Administrativo precisa claramente que uno de los elementos esenciales para la existencia del mismo, es que éste sea una decisión administrativa, particular, declarada legal y voluntariamente, que se proponga crear o sea que conlleve la facultad ejecutiva de poder obligar a observar una determinada actuación."<sup>26</sup>

Por otro lado cabe mencionar que existen ocasiones en las cuales la voluntad del órgano administrativo no se manifiesta en forma alguna, constituyendo lo que en la doctrina se llama como el Silencio Administrativo. Esto sucede precisamente cuando es a instancia de parte, es decir, cuando es el gobierno quien incita a la Administración para que ésta emita una contestación ó emita un acto. Lo anterior dá origen a que el particular busque a la autoridad jurisdiccional para que con su intervención la Administración emita finalmente una contestación o un acto administrativo.

<sup>25</sup> Fraga, op. cit., p. 271

<sup>26</sup> Sala Superior del T. de lo C. Admvo. del D.F., Resolución al Recurso de Revisión 644/86 -124/86, 10 de Junio de 1987, p. 2

## 2. Clasificación.

Respecto a la clasificación de los actos administrativos de igual manera existen diversos criterios ó puntos de vista.

En el siglo XIX se utilizó la clasificación de actos de autoridad y de actos de gestión, consistentes los primeros cuando el Estado procedía arbitrariamente, y los segundos, cuando este mismo se equiparaba a los particulares para sus fines.<sup>27</sup>

Esta clasificación sirve como antecedente inmediato para las actuales, por eso su mención.

En la actualidad se estudian las siguientes: Atendiendo a la naturaleza misma de los actos, sostenida por María Diez, Serra Rojas y Gabino Fraga; Atendiendo a las voluntades que intervienen en su formación, sostenida por los mismos autores, llamada también como declaración de la voluntad por María Diez; Fraga agrega otra clasificación consistente en atendiendo a la relación que dichas voluntades guardan con la ley; este autor y Serra Rojas sostienen las clasificaciones de atendiendo a su radio de aplicación, a la razón de su finalidad y atendiendo a su contenido y efectos jurídicos.<sup>28</sup>

Una vez mencionadas las clasificaciones pasaremos al -

<sup>27</sup> Serra, op. cit., p. 230

<sup>28</sup> cfr. María Diez, op. cit., pp. 117-145; Fraga, op. cit., pp. 230-242; y Serra, op. cit., pp. 229-237

concepto de ellas así como a sus respectivas subdivisiones y ejemplos.

Atendiendo a la naturaleza misma de los actos pueden ser materiales, cuando no producen efectos jurídicos; y actos jurídicos cuando sí los producen. Desde el punto de las voluntades que intervienen en su formación, son actos constitutivos por una voluntad o formados por varias voluntades.

Según la relación de las voluntades que guardan con la ley, puede ser acto obligatorio, cuando la autoridad administrativa establece las condiciones en que debe actuar; discrecional, cuando la misma ley deja con poder de apreciación de su obrar, atendiendo al interés público.

Atendiendo al radio de aplicación, pueden ser internos, cuando producen efectos dentro de la propia administración, -- por ejemplo alguna medida interna para mejorar su funcionamiento; serán externos cuando trasciendan fuera de ella misma.

Por razón de su finalidad serán preliminares y de ejecución, los primeros sirven de instrumento para la realización de los propios actos, los segundos para su cumplimiento forzoso.

Finalmente por razón de su contenido y efectos jurídicos

son actos destinados directamente a ampliar la esfera jurídica de los particulares, ejemplo, alguna concesión; o actos -- destinados a limitar dicha esfera, como es el caso de la ex--propiación, o simplemente los que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, así por ejemplo el registro de un nacimiento.<sup>29</sup>

Las anteriores clasificaciones obedecen a que las actividades que realiza la Administración por medio de actos, son -- de diversa índole debido a la complejidad de relaciones que - guarda con los particulares, de allí que se diga que las si--tuaciones jurídicas deberán ser individuales atendiendo a cada caso concreto en forma especial.

#### C. IRREGULARIDADES Y DEFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como explicábamos en páginas anteriores, debido a razones de carácter histórico el derecho administrativo al surgir posteriormente al civil ya establecido, retoma concepciones - de éste, pero termina haciéndolas propias en virtud de su naturaleza y desarrollo. Así en nuestra materia de Derecho - -

<sup>29</sup> Fraga, op. cit., pp. 230-242.

Administrativo se habla de teorías de validez, de eficacia, - de existencia y de nulidad del acto administrativo. Bajo este punto de vista desarrollaremos el presente tema, sin olvidar, claro está, las irregularidades y defectos que en el mismo acto se pueden presentar puesto que están íntimamente ligados.

Al emitirse el acto administrativo tiene una presunción de legalidad y de validez basado en la norma, de ello depende que concurren en él los elementos internos y externos.<sup>30</sup>

En esta tesitura, cuando no se cumplan con las disposiciones legales aunadas con alguno de los elementos del acto - administrativo, este será consecuentemente un acto inválido - produciendo anormalmente sus efectos, afectando de esta forma su eficacia.

La invalidez, junto con la irregularidad constituyen -- los tipos de nulidades del acto administrativo y esta a su vez, es decir, la nulidad, se subdivide en tres tipos que son: la - inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. La - inexistencia se presenta cuando al acto administrativo le falta un elemento esencial ya sea orgánico o estructural para su formación, la irregularidad por su cuenta, cuando lo es así -

---

<sup>30</sup> Fraga, op. cit., p. 289

alguno de sus elementos. Cuando su ineficacia es intrínseca y por lo tanto carece de efectos jurídicos sin alguna impugnación de un particular, estaremos en presencia de una nulidad absoluta, imposible de sanarla; y cuando el acto administrativo es aparentemente normal y surte sus efectos jurídicos pero puede ser impugnado por un particular afectado, será entonces una nulidad relativa.<sup>31</sup>

Se dice que no debe hablarse de inexistencia del acto jurídico solo cuando precisamente se esté en presencia de la falta absoluta de éste, es decir, cuando no exista ninguno de sus elementos. Señalábamos igualmente que un acto es irregular cuando lo es alguno de sus elementos, o sea que no reúnen éstos los requisitos o modalidades necesarias para que opere, debido ya sea a la falta de sujeto, de voluntad, etc.<sup>32</sup>

Las anteriores concepciones nos servirán para la mejor comprensión de lo que significa el alcance del acto administrativo, mismo que al emitirse por el órgano administrativo y al salir a la luz pública buscando satisfacer el interés público, en ocasiones lesionará los intereses jurídicos de otro u otros sujetos los cuales solicitarán su anulación o revocación según el caso.

---

<sup>31</sup> cfr. Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 133  
M Waline, "Droit Administratif", p. 411 y F. Garrido.  
Falla. "Der. Admvo.", V. I., p. 412, cit. pos., Serra, *op.cit.*,  
pp. 317-319

<sup>32</sup> Acosta, *op. cit.*, p. 448

En torno a la teoría de la nulidad del acto administrativo, el Tribunal ha considerado en una resolución:

"Conforme a la doctrina administrativa, las autoridades sólo pueden revocar actos válidos, es decir, actos que se -- han emitido con todos los requisitos legales indispensables, pero que por razones de oportunidad o de interés público superveniente, es necesario extinguir. Los actos irregulares, que -- son aquellos que carecen de alguna formalidad jurídica necesaria, sólo pueden ser anulables, nunca revocables. - Este razonamiento de la más sólida veracidad doctrinaria, es apoyado por -- los doctos criterios de los maestros - Gabino Fraga, Jorge Olivera Toro, Renato Alessi y Enrique Sayagues Laso, entre otros... Es preciso advertir que - un acto válido que sólo puede ser revocado, produce efectos hasta el momento de su extinción, ya que éste empieza - a generar sus consecuencias hacia el - futuro, en otras palabras, no retro--trae sus efectos hasta el nacimiento - del acto que extingue... Por esta razón, el suscrito ha sostenido que cuando se emite un acto revocatorio, este - debe ser notificado al particular o a

su representante legal, para que tenga la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga...<sup>33</sup>

#### D. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo entonces, para ser eficaz deberá de reunir todos sus elementos legales, ahora bien, al clasificarlo en razón a su contenido indicamos que su efecto -- consiste en ampliar, restringir o limitar la esfera jurídica modificando así el orden jurídico existente.

Precisando, podemos señalar que el acto administrativo -- surte los siguientes efectos: Una fuerza obligatoria, una presumción de legitimidad, la modificación del orden jurídico -- existente, derechos y obligaciones intransmigrables y una naturaleza de dichos derechos de acuerdo con el régimen a que es- tán sometidos.<sup>34</sup>

La autoridad administrativa está obligada a basar sus -- actos en la legislación vigente.

En iguales circunstancias, a actuar conforme a Derecho, -- integrando todos los elementos del acto administrativo para --

<sup>33</sup> Wilbert M. Cambranis Carrillo; Voto particular formulado en contra de -- la Resolución mayoritaria de fecha 25 de junio de 1987, en el Juicio -- II-4116/87, Segunda Sala, T. de lo C. Admvo. del D.F., p. 3

<sup>34</sup> Fraga, op. cit., p. 275

que cuente con una presunción de legitimidad y tenga fuerza -- obligatoria.

Por otra parte, los derechos y obligaciones intransmisibles creados por el acto administrativo son el efecto de mayor importancia que engendra, ya sea en favor o en contra de determinados sujetos dependiendo de su situación y solo de ellos dependerá si dichos derechos y obligaciones pueden ser ejercitados personalmente.

No hay que olvidar tampoco que el acto administrativo como regla general establece que "las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo."<sup>35</sup>

Por lo que hace a la naturaleza de dichos derechos de acuerdo con el régimen a que están sometidos, se refiere cuando el acto administrativo constituye para el particular una fuente de ingresos, por ejemplo, alguna concesión, en este caso se celebra una operación de índole mercantil entre el particular y la administración. De esta forma vimos los efectos que trae consigo el acto administrativo y las consecuencias jurídicas que lleva consigo, pero es necesario hacer mención a partir de cuando surten dichos efectos, y será a partir de su expedición, pero si se trata de un acto administrativo que

<sup>35</sup>Serra, op. cit., p. 284

afecte algún derecho se utiliza la notificación como formalidad.

Cuando se ignoren los afectados será a través del Diario Oficial de la Federación, tal es el caso de las recientes expropiaciones de inmuebles debido a los siniestros de todos - conocidos.

## CAPITULO II. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

Antes de iniciar el presente capítulo es necesario referirnos de nueva cuenta a algunos aspectos importantes para mejor comprensión de este que estamos empezando.

Indicamos que si el acto administrativo cuenta con todos sus elementos surtirá sus efectos al expedirse o notificarse, de igual forma si la autoridad administrativa utilizó el procedimiento adecuado apegado a derecho podrá ejecutarlo. Esa ejecución puede ser forzosa en ocasiones.

La ejecución consiste, cuando la Administración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales, es decir, lo hace con sus propios órganos, para proceder a ejecutar y exigir de los particulares lo ordenado en el acto administrativo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Carrillo, op. cit., p. 74

Dicha ejecución se basa en su presunción de legitimidad que ya señalamos, en la urgencia de las necesidades del interés público y en la presunción de que la autoridad pública por medio de sus funcionarios actúa de una forma desinteresada.

Respecto a la ejecución, en nuestro sistema el órgano administrativo en muy rara vez recurre a la autoridad jurisdiccional para el cumplimiento de lo ordenado por el acto administrativo, es ella misma directamente y auxiliada en ocasiones con el uso de la fuerza pública, cuando se requiere, -- quien realiza la ejecución debido a la presunción de legalidad de sus actos.

Además esa facultad que tiene la administración pública para ejecutar sus resoluciones sin la intervención de otro poder encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 89 de nuestra Constitución Política al establecer como facultad del Presidente:

"Promulgar y ejecutar las leyes que -- expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Por otro lado tenemos que debido a la gran complejidad en la infraestructura de la propia administración y en ocasiones debido a sus recursos humanos, vitales para su funcionamiento, origina problemas y se abusa de la autoridad delegada a sus propios funcionarios cayendo en un desvío de poder, persiguiendo fines distintos, o en ocasiones opuestos, a los de satisfacer el interés público.

Frente a estas figuras se presenta otra consistente en el silencio administrativo, del cual ya hablamos, y significa la omisión a una petición del particular, de igual forma nuestra Carta Magna establece en su artículo 8º y que transcribimos por su importancia:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Ahora bien, el acto administrativo se extinguiría al realizar todos aquellos fines que se propuso y siempre y cuando

se cumpliera voluntariamente por los particulares, pero ¿qué pasa si la ejecución forzosa afecta los intereses jurídicos - de un particular? o por otro lado, ¿si la propia Constitución - faculta al Ejecutivo para la ejecución de sus actos? y ¿si el funcionario abusa del poder delegado? o simplemente ¿si el particular no encuentra respuesta alguna a una petición hecha al Organó Administrativo?; ante estas interrogantes, el particular lesionado cuenta con diversas defensas para subsanar sus - intereses jurídicos.

Para ello existe primeramente lo que se conoce como el recurso administrativo, que se aplica ante la misma autoridad o su superior jerárquico, sin llegar a solicitar la intervención del Órgano contencioso, para buscar una solución a sus - intereses violados.

De esta forma veremos enseguida el recurso administrativo.

#### A. CONCEPTO

A raíz del año de 1929 en que la Suprema Corte de - -  
Justicia sentó las bases en el sentido de que en materia - -

administrativa la procedencia del amparo estaba condicionada — con el agotamiento de los recursos o medios de defensa con los cuales el particular cuenta para poder impugnar alguna decisión que le lesiona,<sup>2</sup> el recurso administrativo aparece precisamente como un medio de defensa jurídica de los particulares — para los actos emitidos por la Administración Pública.

En esta forma los gobernados tienen el poder de exigir a los organos que conforman la administración, que sus actos — sean revisados conforme a las formalidades, contenido y motivos apegados a la ley.

De tal manera que el derecho a la legalidad se subdivide a su vez en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho de la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.<sup>3</sup>

Estos derechos que mencionamos requieren de protección, dando a su titular medios legales idóneos para obtener la reparación, el retiro e inclusive anulación del acto que le causa agravio.

En estas condiciones diremos que "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad —

---

<sup>2</sup> Carrillo, op. cit., p. 105

<sup>3</sup> Fraga, op. cit., p. 434

que lo dictó, el superior jerárquico, u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto".<sup>4</sup>

De esta forma la autoridad administrativa tiene la obligación de revisar sus actos que emita, misma que deberá de ser dentro del término legal que para tal efecto se establezca.

Este recurso se basa además en los errores propios de los hombres, mismos que al no estar capacitados en la ley no la interpretan correctamente o simplemente la desvían, ocasionando con esto perjuicios a los gobernados. Se dice con razón que las políticas de opresión se inician con los desaciertos de una mala administración.<sup>5</sup>

Este recurso administrativo es la defensa que antecede a cualquier intervención contenciosa administrativa, es por eso que la legislación contenciosa es precisa y orilla a que el particular afectado agote los recursos previamente establecidos.<sup>6</sup>

El recurso administrativo que estamos analizando es común de confusión en la práctica por los particulares, e inclusive por los litigantes, ya que antes de recurrir a éste - - -

<sup>4</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Doctrina Legislación y Jurisprudencia, T. II, p. 557.

<sup>5</sup> Idem, pp. 555 y 556

<sup>6</sup> Ibidem p. 561

promoviendo ante la propia autoridad -aunque en nuestra legislación es optativo- lo hacen directamente ante el órgano contencioso administrativo. Pero ¿en qué podemos distinguir entre este recurso administrativo llamado también remedio administrativo por algunos, y los recursos contenciosos administrativos - que inclusive llegan a tener el mismo nombre?, por el momento - indicaremos para ubicación del lector, que el presente recurso - al cual estamos refiriéndonos como medio de impugnación, se interpone ante la propia autoridad administrativa, ya sea ante la superior jerárquica u otro superior, pero sin llegar ante el tribunal contencioso administrativo, y existe como otra -- garantía mas en manos del propio particular afectado.

Otra diferencia que podemos señalar es que los recursos o remedios administrativos desembocarán en la emisión de un -- nuevo acto administrativo o de una resolución administrativa, - en cambio los recursos contenciosos administrativos desembocan en una resolución o sentencia.

Así el órgano administrativo, manteniendo el principio de legalidad, tendrá que revisar el acto que emitió para corroborar si se apegó a derecho, en esta forma el recurso o remedio administrativo es un medio de defensa dentro de la propia -

administración, es directo y conveniente cuando se establece -  
previamente, va dirigido al gobernado quien es el indicado pa  
ra utilizarlo como una via que el derecho ofrece, ya que como -  
señalábamos cada día es mas compleja la actividad administrati  
va y por ello interviene continuamente en la vida de los parti  
culares, es por esta razón que el Derecho Administrativo alcan  
za cada día mayor importancia creando medios jurídicos para re  
gular esa intervención para lograr la armonía jurídica goberna  
do-Estado.

#### 1. Elementos.

En el presente inciso veremos aspectos de suma importan  
cia, puesto que comprende los requisitos que deberá de contener  
el recurso administrativo. Haremos especial hincapié en lo que  
se refiere al interés particular, que se vé afectado, de donde  
empezamos a detectar que es un requisito sine qua non en las -  
relaciones gobernado-órgano administrativo.

La mayoría de los tratadistas conciden en señalar como -  
elementos del recurso administrativo a los siguientes:

1.- Debe existir primeramente una resolución administrativa.

2.- Dicha resolución deberá lesionar un interés legítimo (que veremos posteriormente) del particular.

3.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas o del superior jerárquico ante las cuales debe interponerse el recurso.

4.- La fijación del plazo dentro del cual debe de interponerse el recurso.

5.- Los requisitos de forma así como los elementos que deberán incluirse en el escrito del recurso.

6.- La fijación del procedimiento para la tramitación del recurso, como garantía de legalidad.

7.- Una obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo del asunto.<sup>7</sup>

El profesor Carrillo Flores agrega además otro elemento olvidado por algunos tratadistas, no obstante su importancia, consistente en el requerimiento que debe existir en la norma, es decir en el derecho objetivo, que establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa la decisión que le causa lesión.<sup>8</sup> De no existir esa - - -

<sup>7</sup> cfr. Fraga, op. cit., p. 435  
cfr. Serra, op. cit., p. 558

<sup>8</sup> Carrillo, op. cit., p. 108

posibilidad automáticamente serían obsoletos los demás requisitos, ya que al no establecerse jurídicamente dejaría en total estado de indefensión al gobernado.

El mismo tratadista hace especial mención al interés -- del particular al argumentar " se requiere, pues, que haya un interesado; la determinación del interesado tiene que hacerse función de la ley, porque solo la ley, al dar la posibilidad de impugnar, convierte el interés simple en interés protegido o derecho subjetivo." <sup>9</sup>

Para Carrillo Flores la norma jurídica es la que determina la existencia del interés jurídico.

Esta postura y varias más las desarrollaremos en el capítulo cuarto al referirnos al interés jurídico.

## 2. Clasificación

Nos permitimos recordar al lector que estamos analizando al recurso administrativo que se presenta dentro del propio marco del órgano administrativo sin llegar a incitar o utilizar

---

<sup>9</sup> Carrillo, op. cit., p. 110

la vía contenciosa.

En tales circunstancias mencionaremos que nuestra legislación clasifica o contempla a los siguientes recursos administrativos: A la Revocación también llamada Reconsideración o de Oposición. Se interpone ante la misma autoridad que decidió y constituye un derecho más con que cuenta el agraviado para solicitar de la administración modifique o reconsidere el acto lesivo. De esta forma el recurso en cuestión se convierte además en una facultad que tiene el propio organo de revocar sus propias desiciones administrativas. Cabe señalar que el presente recurso no procede cuando así lo establece la propia norma, es decir, será irrevocable, cuando se ha creado un derecho en favor de otro particular y cuando afecta el interés público. El mismo recurso de Revocación se puede llevar a cabo de oficio o a instancia de parte, pero siempre con apoyo legal y considerando el interés público. Se resumen a tres los actos administrativos que no son susceptibles de Revocación: Los actos que producen efectos instantáneos, los actos obligatorios y los -- actos cuya resolución administrativa ha generado derechos. Dentro de la clasificación también nos encontramos con el recurso administrativo de Revisión, conocido también como de inconformidad o Jerárquico. Se interpone ante el superior facultado --

jerárquicamente, existiendo la posibilidad que la ley establezca que la autoridad que lo conozca o revise, no tenga alguna relación de jerarquía dentro de la administración. Este recurso es el que tiene mayor aceptación por parte de los particulares, pues resulta en ocasiones más efectivo dirigirse directamente al superior que al inferior el cual emitió la resolución lesiva. Ambos recursos constituyen además de una alterativa como medio de impugnación un medio para establecer el óptimo funcionamiento de la Administración Pública,<sup>10</sup>

#### B. EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

La interposición del recurso administrativo acarrea como efectos que la autoridad ante la cual se interpuso decrete:

- La anulación,
- La reforma del acto impugnado ó
- El reconocimiento del derecho del recurrente.<sup>11</sup>

La anulación produce efectos retroactivos y debe de suprimir todos los efectos que el acto viciado haya podido producir.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Carrillo, op. cit., pp. 107 y 110

Fraga, op. cit., p. 440

Serra, op. cit., T. I, pp. 339 y 340 y op. cit., T. II, pp. 568, 569 y 571.

<sup>11</sup> Fraga, op. cit., 436

<sup>12</sup> Idem. p. 311

Como indicabamos, todos los actos de la Administración se presumen legítimos en virtud de que tiene como fin proteger - el interés público, y mientras no se compruebe lo contrario, - es decir, su ilegitimidad, el particular puede solicitar al - órgano administrativo la suspensión de la ejecución del acto - impugnado.<sup>13</sup>

La suspensión como medida transitoria tiene efectos temporales, suspende la eficacia del acto, mas no la invalida, - interrumpiendo transitoriamente los efectos de este.

#### C. EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y SUS DIFERENCIAS CON EL -- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Al desarrollar el concepto del recurso Administrativo señalábamos que se interpone ante la propia Administración.

De igual forma indicamos que este recurso y el jurisdiccional, es decir, aquél que se interpone ante la autoridad contenciosa administrativa será motivo de múltiples confusiones, - amén de que en el primero de ellos su interposición desemboca en una resolución administrativa y el segundo en una sentencia, podemos señalar que la principal diferencia "estriba en-

<sup>13</sup> Carrillo, op. cit., p. 119

que en el recurso contencioso la Administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la Administración y del particular: El Juez de la jurisdicción contenciosa administrativa; contienden ambas partes, no es juez y parte la Administración como lo es en el recurso administrativo" <sup>14</sup>

En esta forma cuando se interponga el recurso ante la propia administración esta será la que con fundamento en la norma, vuelva a analizar el acto que emitió y que causó agravio al particular.

Ambos recursos tienen antecedente que el ser humano en ocasiones comete errores provocando con ello consecuencias jurídicas. <sup>15</sup>

De esta forma una vez mas el Derecho como protector de intereses, subsana errores estableciendo como único objetivo la mejor convivencia social del hombre, para y por quien fue creado.

---

<sup>14</sup> Serra, op. cit., p. 559

<sup>15</sup> Idem.

**CAPITULO III. CONTROL DE LOS ACTOS DE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

NOTA: Debido a Reformas de última hora realizadas a la Ley del Tribunal y publicadas con fecha 10. de Diciembre de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, se servirá encontrar el lector en el desarrollo del inciso C del presente capítulo, un asterisco (\*) con su indicación a pie de página.

Hasta aquí hemos visto el tratamiento dado a un acto administrativo dentro del propio marco de la administración. Establecimos que el gobernado agraviado cuenta con una doble garantía para defender sus intereses; la primera que ya vimos, - consistente en el recurso administrativo llevado a cabo dentro de la administración, que al decir de Royo Villanova "no nos lleva al aula magna de la justicia administrativa, sino solamente a su vestíbulo" <sup>1</sup>

La segunda garantía consiste en el procedimiento contencioso administrativo.

A partir de ese momento veremos el esquema jurisdiccional en donde el particular puede encontrar otra respuesta a -

---

<sup>1</sup> S. Royo Villanova "El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica", Revista de Estudios Políticos, T. 48, p. 118, cit. pos. Olivera, -- op. cit., p. 219

sus pretensiones, acudiendo a juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

#### A. LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

El juicio que nos ocupa no surgió como tal, es decir, -- fué originado por una serie de disposiciones legales que fueron modificándose, evolucionando sobre la práctica.

Debido a su importancia y a manera de encuadramiento de este juicio en nuestra legislación, mencionaremos primero las discusiones que en torno a su naturaleza se han creado, la definición del mismo, y una semblanza de sus antecedentes en -- nuestro país que culminaron con la ley que creó al actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En torno a la naturaleza del Contencioso Administrativo se han sostenido diversos criterios o corrientes de los -- cuales podemos resumir a dos: Una que es judicial procesalista y la otra meramente administrativa.

La primera se sostiene en la base del principio regorista de la teoría tripartita de la división de poderes, afirmando que cada uno de ellos cumple y debe realizar la función para la cual fué creado, de tal forma que ningún poder podrá invadir o inmiscuirse en las atribuciones de los demás. En este orden de ideas es al Poder Judicial al que le corresponde exclusivamente la resolución de controversias, es decir, la función de juzgar por lo que el Contencioso Administrativo realiza las funciones del Poder Judicial. Consecuentemente a la naturaleza de lo Contencioso Administrativo nos encontramos de igual forma con la del Derecho Procesal Administrativo que nace en la práctica de nuestro Derecho Administrativo.<sup>2</sup>

Afines a estas ideas que se oponen al control jurisdiccional en el Contencioso Administrativo, están las que argumentan que dicho control es insuficiente pues al no existir imparcialidad en dicho juicio para considerar ilegal el acto lesivo de la Administración, se deja en total estado de indefensión al particular. Esta corriente, influenciada por la cultura anglosajona, agrega además que en esta forma el control jurisdiccional se burocratiza la justicia. Cerrando esta idea y refiriéndose a los jueces, se ha sostenido que es notorio que los jueces que no son independientes de la Administración Pública no son verdaderos jueces.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Serra, op. cit., pp. 614 y 615

<sup>3</sup> Carrillo, op. cit., p. 177

Frente a esta postura está la administrativa, en total-  
 contraposición con la anterior. Sostiene primero, que tanto el  
 Derecho Administrativo como el Contencioso Administrativo cum-  
 plen ambos con la misión de hacer cumplir los fines del Esta-  
 do, siendo el estricto cumplimiento de la Ley, con esto se man-  
 tiene el orden jurídico vigente. En esta forma el Derecho Pro-  
 cesal Administrativo realiza la actividad de dar paso a la pre-  
 tensión del particular que al verse afectado por un acto lesi-  
 vo incita al órgano jurisdiccional. De esta manera el Derecho  
 Procesal Administrativo se consolida al igual que el Procesal  
 Civil en forma totalmente autónoma.<sup>4</sup>

La presente postura se consolida al señalar acertada-  
 mente Carrillo Flores que en el sistema Contencioso Administra-  
 tivo " los jueces que formalmente integran la Administración, -  
 en el seno mismo de ella, si bien con autonomía orgánica y fun-  
 cional, tienen un contacto más directo con los problemas que -  
 a la administración interesan, que los conocen mejor y que pue-  
 den convertirse por ello en jueces más eficientes por su más -  
 adecuada preparación." <sup>5</sup>

Este sistema consiste en la existencia de tribunales --  
 totalmente diferentes de los formados por el poder judicial, --  
 establecidos con el objeto de controlar la actividad de la --

<sup>4</sup> Serra, op. cit., p. 615

<sup>5</sup> Carrillo, op. cit., p. 141

Administración Pública y siendo absolutamente independientes de esta, con facultades para juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada los conflictos que se presenten entre la Administración y los particulares.<sup>6</sup>

En tales condiciones contamos con los elementos necesarios para definir lo que se considera como Contencioso Administrativo, concepto que nos dá Manuel J. Argañarás: "Es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos - autónomos (como en nuestro país) sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de esta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa."<sup>7</sup>

Es así como en nuestra legislación se lleva a cabo todo un sistema jurisdiccional reconocido por el Estado y protegido por la institución de tribunales autónomos, establecidos para controlar la actividad de la propia Administración.

Por lo que se refiere a los antecedentes de lo que hoy es el Contencioso Administrativo señalaremos los siguientes:

Ya en la época de la colonia, precisamente en la Ley de

<sup>6</sup> Fraga, op. cit., p. 141

<sup>7</sup> Manuel J. Argañarás "Tratado de lo Contencioso Administrativo", Tip. E. Argentina, 1955, B. Aires., cit. pos., op. cit., p. 607

Administración Pública y siendo absolutamente independientes de esta, con facultades para juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada los conflictos que se presenten entre la Administración y los particulares.<sup>6</sup>

En tales condiciones contamos con los elementos necesarios para definir lo que se considera como Contencioso Administrativo, concepto que nos da Manual J. Argañaraz: "Es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos - autónomos (como en nuestro país) sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de esta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa."<sup>7</sup>

Es así como en nuestra legislación se lleva a cabo todo un sistema jurisdiccional reconocido por el Estado y protegido por la institución de tribunales autónomos, establecidos para controlar la actividad de la propia Administración.

Por lo que se refiere a los antecedentes de lo que hoy es el Contencioso Administrativo señalaremos los siguientes:

Ya en la época de la colonia, precisamente en la Ley de

---

<sup>6</sup> Fraga, op cit., p. 141

<sup>7</sup> Manuel J. Argañaraz "Tratado de lo Contencioso Administrativo", Tip. E. Argentina, 1955, B. Aires., cit. pos., Serra, op. cit., p. 607

Indias, se establecía que si los Virreyes o algún gobernado se sentía agraviado podía apelar recurriendo a las llamadas Audiencias Reales de las Indias. Posteriormente los Virreyes fueron autorizados para reconocer de dichas apelaciones interpuestas en contra de algunas resoluciones adversas. Tiempo después y hasta 1790 se creaban el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, los cuales resolvían controversias administrativas, contribuyendo a hacer la separación entre las funciones judiciales y las administrativas.<sup>8</sup>

Desde entonces existía confusión entre lo Contencioso Administrativo y lo Judicial. Y no es sino hasta el año de 1801 en que Francia sienta la idea de lo Contencioso Administrativo a través de su Constitución de Bayona. De esta forma se establece este punto de partida para posteriormente trasladarse a nuestro país, la idea de la primera disposición legal de lo Contenciosos Administrativo.<sup>9</sup>

Posteriormente tuvo aplicación en México, la Constitución de Cádiz de 1812 que a su vez se vio influenciada por la de Estados Unidos de Norteamérica. La influencia consistió en el sentido de que estas controversias de índole Contencioso Administrativo se dejan a la decisión del poder judicial, en -

<sup>8</sup> cfr. Jacinto Pallares "El poder judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana", Imprenta de Comercio de Nabor Chávez, 1874, p. 28, y Juan Solórzano, "Política Indiana", T. IV, No. 29 y 30, citado por J. Pallares ob. cit., p. 29, cit. pos. Serra, op. cit., pp. 619 y 620

<sup>9</sup> Carrillo, op. cit., pp. 170 y 171

este sentido se apegó la Constitución de Apatzingan promulgada en nuestro país en el año de 1814.<sup>10</sup>

Por lo que hace a la Constitución Federal de 1824 la podemos considerar como antecedente directo al crearse un Consejo de Gobierno. En esta Constitución se establece entre las atribuciones del Presidente oír a la Suprema Corte de Justicia en los decretos que versaren sobre asuntos Contenciosos.<sup>11</sup>

La fecha que enseguida señalaremos marca una pauta -- trascendente en el avance de lo Contencioso administrativo.

En el año de 1853 cuando D. Teodosio Lares, eminente jurista, influenciado por la legislación francesa, formula el -- proyecto de Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, constando de 14 artículos y su reglamento de 81, señalan -- el procedimiento administrativo así como su organización. Una vez aprobado por el poder Legislativo el Gobierno Republicano -- Central existente, mediante Decreto establece la independencia de la Administración en sus actos frente al Poder Judicial. -- Esta disposición causó grandes polémicas y fué tachada de inconstitucional.

Entre las críticas mas calificadas se encontraba la tesis que sostuvo siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia

<sup>10</sup> Serra, op. cit., p. 621

<sup>11</sup> Decreto de 4 de abril de 1824 Constitución de los E.U.M., cit. pos., Serra, op. cit., 621.

Ignacio Vallarta, pues consideraba que esta Ley violaba la división de poderes plasmada en nuestra Carta Magna pues se reunían dos poderes en el primer mandatario: El Ejecutivo y el Judicial en lo referente a cuestiones administrativas, ya que se estableció jurisdiccionalmente una sección nombrada por el Ejecutivo, dentro del llamado Consejo de Estado, que fungía como tribunal administrativo. Con ésta Ley queda establecido que -- las cuestiones administrativas no corresponden al poder Judicial.<sup>12</sup>

Como podemos apreciar hemos iniciado el tema de la In--- constitucionalidad de lo Contencioso Administrativo que hubo en nuestro país y principalmente a raíz de la Constitución de 1857.

En esta Constitución donde ya se establecía la división tripartita del poder y se estipuló que nunca podrían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni el Legislativo, depositarse en una sola persona,<sup>13</sup> se señaló además en su artículo 97 que:

"Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales y ....

<sup>12</sup>cfr. Manual Dublán y José María Lozano, Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República Tomo VI, 1887, Ed. Oficial, pp. 41-425, cit. pos. Serra, op. cit., p. 622; Carrillo, op. cit., p. 176; Fraga, op. cit., p. 448

<sup>13</sup>Serra, op. cit., p. 625

III. De aquellas en que la Federación fuese parte."<sup>14</sup>

En torno a la fracción I señaló Ignacio L. Vallarta que - "pretender establecer en México un contencioso administrativo - del tipo Europeo quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que por lo tanto, todo - lo contencioso por virtud de la citada fracción I del artículo 97 era de la incumbencia natural de los jueces."<sup>15</sup>

Al decir de Gabino Fraga concidera de la citada fracción que la competencia otorgada solo se refería a controversias - meramente civiles o criminales mas no cuando dicha controver-- sia se derive de la ilegalidad de algún acto administrativo, - es decir, cuando la federación, el Estado es parte. <sup>16</sup>

Posteriormente el 29 de mayo de 1884 el citado artículo - se reforma quedando como sigue:

"I. De todas las controversias que se susciten sobre el - cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excep - to en el caso de que la aplicación solo afecte intereses de particulares pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, --

<sup>14</sup> Constitución Política de los E. U. M. de 1857, cit. pos. Serra, op.cit., p. 627.

<sup>15</sup> Serra, op. cit., p. 627

<sup>16</sup> Fraga, op. cit., p. 458

del Distrito Federal y Territorios de la Baja California. <sup>17</sup>

Por otra parte se creó además otro artículo que es el siguiente:

"Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Federación fuere parte." <sup>18</sup>

Como es de observarse, en la Constitución del 57 se menciona que corresponde a los tribunales de la Federación conocer de los conflictos en que el propio Estado sea parte, posteriormente con las reformas de 1884, esta función se le confiere a la Suprema Corte de Justicia, en esta forma es al Poder Judicial quien le compete conocer las cuestiones Contencioso - Administrativas. De esta manera el Ejecutivo dependía del Poder Judicial.

Posteriormente y con la Constitución de 1917 se transforma esta concepción. Se modifica el concepto de la división de poderes y el sistema judicialista. Ambos artículos es decir, - el 97 y 98 de la Constitución del 57, se reforman y se convierten en el artículo 104. Por lo que respecta al 51, que establece la división tripartita de poderes, se transforma en el artículo 49.

<sup>17</sup> Constitución Pol. de los E.U.M. de 1857, cit. pos. Serra, op. cit., p.625

<sup>18</sup> Idem.

Manteniendo la postura jurídica de que el derecho se - - transforma y evoluciona, posteriormente los citados artículos - fueron transformándose, con adiciones, supresiones y reformas - configurando así un sistema contencioso administrativo avoca- do a las necesidades y a la estructura jurídica de nuestro - - país.

En esta tesitura, el artículo 104 en su fracción I va a - ser el punto central de la problemática de los tribunales Con- tenciosos administrativos, en virtud de las múltiples reformas que ha tenido.

Así las cosas, todavía hasta antes de 1946 se sostenía -- la anticonstitucionalidad tribunales administrativos en nues- - tro país, basada principalmente en tres puntos básicos.:

Primero.- Se violaba lo estipulado en el artículo 49 de - la Constitución del 17 en donde se prohíbe la reunión de dos ó más de los poderes en un solo individuo o corporación, y si el Ejecutivo juzgaba, es decir, se hiciera justicia por su propia mano, se violaría el principio de separación que se había adop- tado.

Segundo.- El establecimiento de tribunales administrati- vos se contradice o pugna con la prohibición del artículo 13 - Constitucional, que señala que "nadie puede ser juzgado... por tribunales especiales" y "solo subsiste el fuero de guerra - -

para los delitos y faltas contra la disciplina militar".

Tercero.- De igual forma el artículo 17 establece en su parte relativa que "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma", consignándose así una garantía individual y a su vez una limitación del Poder Ejecutivo al no poder hacerse esta justicia por propiamano ni mucho menos ejercer violencia para reclamar un derecho. <sup>19</sup>

Lo anterior es en cuanto a artículos considerados violatorios de la propia Constitución. Referente a tesis o posturas que de igual forma sostenían la anticonstitucionalidad de los tribunales administrativos se pueden resumir a dos:

La primera argumenta que el Poder Judicial era el competente para conocer de los conflictos presentados por actos de la administración pública y entre los particulares, con el mismo procedimiento conocido y ya establecido para los demás juicios. El segundo sostenía que si bien la justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos solo lo puede lograr mediante el juicio de amparo. <sup>20</sup>

No es sino hasta Diciembre de 1946 en que se reforma el artículo 104 en su fracción I, mencionándose a los tribunales administrativos creados por la Ley Federal, dando pauta a que

<sup>19</sup> Fraga, op. cit., p. 450

<sup>20</sup> Idem., p. 452

el 25 de octubre de 1967 se publique en el Diario Oficial de la Federación el reconocimiento jurídico de la existencia de tribunales de lo Contencioso administrativo al establecerse en la parte que nos interesa.<sup>21</sup>

ART. 104. FRACC. I... LAS LEYES FEDERALES PODRAN INSTITUIR TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DOTADOS DE PLENA AUTONOMIA PARA DICTAR SUS FALLOS QUE TENGAN A SU CARGO DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL O DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS PARTICULARES, ESTABLECIENDO LAS NORMAS PARA SU ORGANIZACION, SU FUNCIONAMIENTO, EL PROCEDIMIENTO Y LOS RECURSOS CONTRA SUS RESOLUCIONES."

Con la anterior reforma se disipan todas las interrogantes y dudas que aún pudiesen existir respecto a la constitucionalidad de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, ya que los escépticos o los que veían con cierta reserva su inconstitucionalidad, debido al anterior artículo, se viene abajo su posición y toda vez de establecer a rango constitucional al tribunal disierne todas las dudas respecto de su procedencia.<sup>22</sup>

<sup>21</sup>Fraga, op. cit., p. 460.

<sup>22</sup>Margain, op. cit., p. 35

Estableciéndose así las bases para que este organo jurisdiccional esté dotado de autonomía propia para la determinación de sus fallos.

De esta forma, y debido a la práctica administrativa de un país palpitante como el nuestro, tarde o temprano tendría que desembocar en la creación de un sistema Contencioso Administrativo. No en balde otros países pretenden seguir nuestro ejemplo.

Fraga nos comenta "no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos", <sup>23</sup> -agrega- "sin desconocer que el juicio de amparo ha sido en múltiples ocasiones un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, estimamos sin embargo, que tal como está organizado actualmente, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la administración sin consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados." <sup>24</sup>

Una vez establecidos los fundamentos legales plasmados en

<sup>23</sup> Fraga, op. cit., p. 459

<sup>24</sup> Idem. p. 456

nuestra Carta Magna, en la que se autoriza a las leyes federales a instituir tribunales de lo Contencioso administrativo, - con fecha 26 de febrero de 1971 y mediante publicación en el - Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo del mismo año - se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y desde entonces ha venido funcionando con diversas reformas.<sup>25</sup> De su ley, organización, competencia y procedimiento hablaremos en breve.

No podemos eludir la influencia del Tribunal Fiscal de la Federación en la creación de otros tribunales administrativos, como el que nos ocupa, consideramos necesario enumerar los antecedentes que en su obra Margain Manautou cita como antecedentes importantes de lo Contencioso administrativo en nuestro país: La Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853, la propia tesis de Vallarta, la ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, la ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1966 y la ley Orgánica del Tribunal fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Fraga, op. cit., p. 465

<sup>26</sup> Margain, op. cit., p. 28

## B. ACTOS QUE GENERAN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Ya vimos el contenido de la fracción I del artículo 104 - Constitucional, el cual establece que los tribunales de lo Contencioso administrativo dirimen controversias que versan entre la administración y los particulares.

De esta forma señalaremos que los actos que emita la administración y que puedan generar la contienda contenciosa administrativa deberán de reunir las siguientes características:

Primera.- Deben ser actos administrativos fundados en leyes administrativas.

Segunda.- Deben emanar precisamente de la autoridad pública administrativa.

Tercera.- Dichos actos deberán de presentarse en el desenvolvimiento de la gestión administrativa. <sup>27</sup>

Consideramos agregar además otras características:

Que se hayan agotado, preferentemente y de ser posible, -- los recursos administrativos, recurribles ante la misma --

---

<sup>27</sup> Serra, op. cit., p. 609

autoridad, como lo señalábamos en el capítulo anterior, y entonces estar en condiciones de incitar el órgano contencioso, - y que el acto administrativo haya lesionado el interés jurídico del particular.

### C. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A raíz de la creación del Tribunal ha habido diversas reformas a su ley por decretos publicados en el Diario Oficial, - los días 4 de Enero de 1973; 3 de Enero de 1979<sup>28</sup>, recientemente el 16 de Junio de 1986<sup>29</sup> y 10. de Diciembre de 1987.

Debido a su importancia, primeramente mencionaremos la estructura y competencia del propio Tribunal para así estar en condiciones posteriormente de señalar su procedimiento.

El Tribunal como órgano jurisdiccional especializado, -- autónomo e independiente tiene como finalidad la impartición - de justicia en materia administrativa en una forma rápida, ágil al alcance de los particulares para el efecto de que éstos puedan reclamar aquellos actos administrativos que consideren - -

<sup>28</sup> Rafael de Pina Vara, Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal, p. 641

<sup>29</sup> Diario Oficial de la Federación del 16 de Junio de 1986.

arbitrarios e ilegales de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, lográndose con ello la protección jurídica a sus intereses, mediante un procedimiento sin formalismos complicados.<sup>30</sup>

Por su parte el artículo 7º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece:

"La función jurisdiccional en el órden administrativo estará a cargo de un -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la Ley correspondiente".

De igual manera el citado ordenamiento establece la intervención del Departamento en los juicios en que es parte al señalar en su artículo 18:

"Al Departamento del Distrito Federal -- corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa: ... III.- Ejercer las -- acciones y excepciones que correspondan para la defensa administrativa y judicial de los derechos de la hacienda pública del Departamento del Distrito -- Federal".

<sup>30</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Justicia para el Pueblo, p. 1

En el mismo modo su Reglamento Interior establece en el artículo 39:

" Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales: Fracción I. Representar al Departamento del Distrito Federal, en los juicios en que éste sea parte".

Por ser las Delegaciones del Departamento las que directamente lo representan y administran en sus respectivas jurisdicciones políticas y por ende tienen un contacto jurídico estrecho con la población, es por ello que consideramos pertinente señalar las normas 7a. y 15a. de las normas básicas a que se sujetará el ejercicio de las atribuciones desconcentradas a los Delegados del Departamento, publicados en el Diario Oficial de 13 de diciembre de 1972 y fé de erratas de 21 del mismo mes. La norma 7a., establece en su parte relativa:

"... los Delegados en el ejercicio de las facultades que les han sido desconcentradas, deberán comparecer en todos los juicios, contiendas o litigios en que hayan sido señalados como partes, en representación de la Delegación y en la del Jefe del Departamento

del Distrito Federal..."

Por su parte la norma 15a. señala:

" Los Delegados tendrán la representación de la Delegación y del Jefe del Departamento del Distrito Federal en todos los actos que fuera necesario ejecutar para preservar y defender los intereses del propio Departamento..."

Por lo que hace nuevamente al Tribunal, su Ley está formada por 94 artículos con 6 más, transitorios (según las últimas reformas de junio 16 de 1986)\* integrados en 4 títulos; el primero se refiere a la organización y competencia del mismo, el segundo nos habla del procedimiento, el tercero de los recursos y el cuarto se refiere a su jurisprudencia.

En cuanto a la integración del tribunal, está compuesta por una Sala Superior y por tres Salas de tres Magistrados cada una, que conocen indistintamente de las controversias. (Art. 2o. de la Ley).

El titular del Ejecutivo a proposición del Jefe del Departamento y con la debida aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión permanente en su caso, nombrará cada seis años a los magistrados, pudiendo ser designados de nueva cuenta y durante ese tiempo no pueden ser removidos (Art. 3o. de la Ley.)

\* Y reformas de fecha 10. de Diciembre de 1987.

El tribunal tendrá un Presidente que será a su vez el -  
 Presidente de la Sala Superior. En su cargo durará un año. Ca-  
 da Sala tendrá además un presidente. Ambos pueden ser reelectos.  
 (Art. 5o. de la Ley)

Por lo que hace a la designación del Presidente del Tri-  
 bunal la hará la sala Superior en su primera sesión de cada --  
 año, de igual forma elegirán las salas sus respectivos presi-  
 dentes (Art. 6o. de la Ley).

Los magistrados deberán otorgar la protesta de ley ante  
 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ó ante la Comi-  
 sión permanente. (Art. 8o. de la Ley).

En cuanto a la competencia del Tribunal, nos la señalan  
 los artículos 19 y 21 de su Ley.

El primero nos establece la de la Sala Superior:

- "I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribu-  
 nal,
- II.- Resolver los recursos en contra -  
 de las resoluciones de las Salas.
- III.- Resolver el recurso de reclama-  
 ción en contra de los acuerdos de trá-  
 te dictados por el Presidente de la Sa-  
 la Superior,
- IV.- Conocer de las excitativas para -  
 la impartición de justicia que promue-  
 van las partes, cuando los magistrados  
 no formulen el proyecto de resolución -  
 que corresponda o no emitan su voto --  
 respecto de proyectos formulados por -

otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley.

V.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal y en su caso, designar al magistrado que deberá sustituirlo y

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del tribunal, así como entre los magistrados instructores y ponentes."

En los términos del artículo 21 las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

"I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares,

II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que causa agravio en materia fiscal,

III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones -

presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos a la naturaleza del asunto lo requiera,

IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten,

V.- Del recurso de reclamación en contra de la misma Sala,

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal, y

VII.- De las demás que señale esta ley."

A continuación ejemplificamos los asuntos que conocen las salas del tribunal para su mejor comprensión:

- Multas impuestas por las Delegaciones Políticas por violación al Reglamento General para Establecimientos Comerciales y Espectáculos Públicos,

- Multas por violaciones a los Reglamentos de Construcciones y de mercados, de igual forma, impuestas por las Delegaciones políticas,

- Multas que imponga la Dirección General de Trabajo y Previsión Social a los patrones por violación a la Ley Federal del Trabajo,

- Multas impuestas por la Secretaría de Protección y Vialidad por violación al Reglamento de Tránsito,

- La falta de contestación a las peticiones de los particulares formuladas por escrito, a las autoridades del Departamento,

- Resoluciones de las Delegaciones Políticas por las que se afecten los intereses de los locatarios de mercados,

- Resoluciones por las que se nieguen licencias de construcción, de uso del suelo o de funcionamiento,

- Resoluciones por las que se ordena la clausura de una obra en construcción, o de algún giro comercial reglamentado,

- Ordenes de clausura,

- Permisos otorgados por los Delegados del Departamento que causen perjuicios a terceros.

Además de dirimir controversias entre los particulares y el Departamento, el Tribunal también reconoce en materia fiscal respecto de la Hacienda Pública local. A continuación también ofrecemos los siguientes ejemplos:

Contra resoluciones emitidas por la Tesorería del Distrito Federal por:

- Elevación del impuesto predial

- Determinación de cobros por concepto de derechos, por consumo de agua.

- Fijación del impuesto sobre adquisición de inmuebles,

- Negación de la exención del impuesto predial a los particulares que adquieren o construyen sus inmuebles por medio del ISSSTE, INFONAVIT, BANCO DEL EJERCITO, FUERZA ARMADA,

- Negación de la devolución de impuestos o derechos pagados indebidamente,

- Liquidación de los derechos por el uso o aprovechamiento de la red de alcantarillado,

- Fijación del pago de los derechos por contribuciones y de mejoras y

- Los casos en que la autoridad fiscal no resuelva las peticiones o planteamientos formulados por los particulares dentro del término señalado por las leyes.<sup>31</sup>

Ante la imperiosa necesidad de la existencia de un juicio expedito que garantizará la solución en controversias administrativas, como las que acabamos de ejemplificar, fué creado el Tribunal. Es así como nos encontramos frente a un juicio ágil, que no por ello olvida las bases existentes fundamentales de todo procedimiento: demanda, contestación, pruebas, audiencia, resolución y recursos.

Los fundamentos y disposiciones legales que se utilizan en los juicios promovidos ante este Tribunal, los establece el numeral 24 de la propia Ley, estipula que se resolverá con apego a la Ley del Tribunal y de aplicación supletoria se estará a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y en el Código Fiscal de la Federación.

<sup>31</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Jurisprudencia y Precedentes, pp. 2-4

A continuación señalaremos el procedimiento utilizado, - haciendo incapié en sus principales características.

Es interesante señalar que será optativo para el particular agotar previamente algún recurso establecido dentro de la autoridad administrativa para solucionar o subsanar sus intereses jurídicos, o poder intentar desde luego, juicio directamente ante el Tribunal. Pero si está haciendo uso del mencionado recurso deberá desistirse primeramente para acudir al Tribunal. No así en materia fiscal en donde deben agotarse previamente los recursos, así lo establece el artículo 28 de la ley.

Como otra característica, se establece en el artículo 30 de la Ley que no hay condenación de costas.

Por lo que hace a las partes en el juicio, son el actor y el demandado, pudiendo tener esta calidad el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Delegados, Directores Generales y demás autoridades ordenadoras o ejecutoras de los actos que se impugnen; todos del propio Departamento. De igual manera también será parte el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad solicite la autoridad administrativa y el tercero perjudicado. (Art. 32 de la Ley).

El término para la interposición de la demanda será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se haya notificado al particular afectado la resolución administrativa que le cause agravios. (Art. 43 de la Ley)

La demanda deberá reunir ciertos requisitos de forma como son: Nombre y domicilio del actor o de quien promueva en su nombre, el acto impugnado, autoridades demandadas, nombre y domicilio del tercer perjudicado si lo hubiere, la pretensión -- que se deduce, fecha en la cual se tuvo conocimiento del acto -- impugnado, descripción de hechos, fundamentos de derecho, --- pruebas necesarias y firma o huella digital del actor ó de un -- tercero a su ruego. Así lo estipula el artículo 50 de la Ley.

Si no se encontraren irregularidades en la Demanda o -- subsanadas éstas, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes demandadas y terceros perjudicados (si los -- hubiere) para que contesten la demanda dentro de un término de quince días, en el mismo acuerdo se citará la audiencia del -- juicio, misma que se llevará a efecto dentro de un plazo que -- no excederá de veinte días. En la contestación se ofrecerán -- las pruebas que se estimen necesarias. (Art. 54 de la Ley.)

Otra característica en este juicio es la referente a la Suspensión, la cual tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentren entre tanto se dicte resolución. La suspensión de los actos impugnados se podrá conceder en el mismo auto admisorio (Art. 57), y podrá solicitarla la parte -- actora en cualquier momento del juicio, más no podrá otorgarse si ésta contraviene disposiciones de orden público o se deja -- sin materia el juicio. La suspensión puede ser revocada en --

cualquier momento del juicio si cambian las condiciones en las cuales se otorgó (Art. 58).

Cabe agregar que se mencionan las disposiciones de órden público. Este es preferente al interés del particular, en la práctica este argumento se presenta sobre todo por parte de -- las autoridades demandadas en sus contestaciones.

Respecto a las pruebas se deberán ofrecer en el escrito de demanda así como en su contestación. Las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta la audiencia respectiva. (Art. 63) Los hechos notorios no requieren prueba (Art. 66)

Por lo que se refiere a los testigos estos no podrán exceder de tres por cada uno de los hechos y deberán ser presentados por el oferente. (Art. 70).

El artículo 71 de la Ley es de suma importancia indica - en qué casos es improcedente el juicio ante el Tribunal, mismos que resumimos a continuación; contra actos de: autoridades que no sean del Departamento, del propio Tribunal, que sean materia de otro juicio, que hayan sido juzgados en otro juicio que no afecten los intereses jurídicos del actor o que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos - expresa o tácitamente, actos cuya impugnación se encuentre en trámite mediante otro recurso o medio de defensa legal, - cuando deben ser revisados de oficio y la ley que los rija -

fije plazo al efecto, contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general que no hayan sido aplicados concretamente al promovente, cuando de las constancias de autos aparezca claramente que no existe la resolución o el acto impugnado, cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo, y finalmente, en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

También como característica notoria mencionaremos el -- sobreseimiento del juicio. El numeral 72 de la Ley establece -- las causas en que este procede, siendo cuando el demandante se desista del juicio, cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que nos referimos en el artículo anterior, por muerte del demandante durante el juicio, si el acto impugnado solo afecta a su persona y cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna y por caducidad de la instancia. \*

Los artículos 73 y 74 nos hablan de la audiencia, la -- cual se llevará a efecto aún sin la asistencia de las partes.

Respecto a la recepción de las pruebas, será en la audiencia, así lo estipulan los artículos 75, 76 y 77.

La Resolución se dictará en un fermino no mayor de 10 días después de celebrada la audiencia (Art. 78), y deberá de -- contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, el exámen y valoración de las pruebas, los fundamentos --

\* Según reforma de lo. de Diciembre de 1987.

legales en que se apoye los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozcan o cuya nulidad se declare, así como el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto, hay que mencionar que las salas deberán al pronunciar la sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal. Así lo estipula el Art. 79.

No menos importante es el artículo 80 que nos señala las causas de nulidad de los actos impugnados: la incompetencia de la autoridad, el incumplimiento u omisión de las formalidades legales y la violación de la ley ó inadecuada aplicación de la misma y la arbitrariedad, desproporción desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar. El numeral 81 por su cuenta establece que de ser fundada la demanda mediante la resolución del acto impugnado quedará sin efecto y por lo tanto las autoridades responsables quedan obligadas a otorgar o restituir al promovente en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos. Ante tal situación y en caso de incumplimiento de la sentencia el actor podrá recurrir a la Queja para que las autoridades cumplan con la resolución referida amonestándola y previniéndola,\* solicitando si se requiere, la intervención del Jefe del Departamento o inclusive hacerlo del conocimiento del propio Presidente de la República, así lo estipula en forma relevante el artículo 82 de la Ley.

\* Con multa de 50 a 100 veces el salario mínimo. D. O. F. lo. Dic. 1987.

Por lo que hace a los recursos, de ellos nos hablan los artículo 83 al 87. Establecen que es procedente el de Reclamación contra los acuerdos de trámite (Art. 83), se interpondrá con expresión de agravios dentro del término de tres días ante el Magistrado o Presidente que haya dictado dicho acuerdo (Art. 84).

Por otro lado tenemos que las resoluciones de las Salas del tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelven el juicio o la cuestión planteada en el fondo y aquellos que pongan fin al procedimiento podrán ser recurribles dentro del plazo de diez días ante la Sala Superior, misma que mandará traslado a las demás partes por un lapso de cinco días, de este modo, el magistrado ponente formulará el proyecto en un plazo de quince días dando cuenta a la Sala Superior, así lo establece el artículo 86 de la Ley.

El recurso que a continuación señalaremos es de suma importancia, pues demuestra la trascendencia que tienen los juicios en el Tribunal. El recurso de Revisión, establece el artículo 87, se interpondrá en contra de las resoluciones de la Sala Superior a que nos referíamos en el artículo anterior, las autoridades podrán recurrir interponiendo el recurso aludido, llamado de revisión administrativa, directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de quince días, siempre y cuando se trate de un asunto de suma importancia y trascendencia y también si el valor del negocio excede veinte -

veces el salario mínimo elevado al año conforme al Art. 3o. Bis de la Ley de Amparo, además de que el referido recurso de berá ir firmado por el Jefe del Departamento o de quien legalmente le sustituya.\*

Los numerales 88 al 94 se refieren a la Jurisprudencia del propio tribunal, en virtud de que las sentencias de la Sala Superior constituyen jurisprudencia obligatoria para el tribunal, siempre que lo resuelto en ella se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y -- que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro magistrados en el mismo sentido.

Como podemos apreciar estamos en presencia de un -- verdadero juicio que no pasa por alto ningún requisito esencial de todo procedimiento.

Se trata de un juicio sui generis que garantiza la defensa legal de los intereses jurídicos de quien lo solicita.

\* La Reforma de lo. Dic. 1987, ya no establece que esta autoridad deba firmarlo.

**CAPITULO IV. EL INTERES JURIDICO COMO  
REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE EL  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### A. CLASIFICACION DE LOS INTERESES QUE SE SUSCITAN.

##### 1. El interés simple. El interés Legítimo.

La palabra interés tiene diversos significados: así hablamos de éste como una utilidad, ganancia o lucro producido por el capital, si nos referimos a él en el campo meramente -- mercantilista. En la vida cotidiana significa el valor que en sí tiene una cosa, y como alguna conveniencia o atracción hacia algo o alguien. Todo lo anterior se justifica ya que Interés tiene su raíz del vocablo latín interesse, que significa -- importar, sustantivo masculino antiguo: interés.<sup>1</sup>

Carnelutti, ilustre jurista italiano considera al respecto "no significa un juicio en el sentido lógico --

<sup>1</sup> Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, p. 754.

de la palabra, sino una posición del hombre, o más exactamente: la posición favorable o la satisfacción de una necesidad... es la relación que existe entre un individuo o un conjunto de individuos y el bien con el cual pueden satisfacer necesidades de cualquier orden: materiales, espirituales, sociales, políticas, etc. ... el interés siempre supone una relación en el que figuran seres humanos, sean considerados individualmente o colectivamente. En este sentido puede decirse que el interés siempre es, en última instancia, personal"<sup>2</sup>.

Por otro lado, en el obrar de la Administración se dictan actos, que como señalamos en capítulos anteriores, tienen como finalidad satisfacer el interés general, pues bien, frente a éste se encuentra el interés del particular. De tal forma que el interés que se presenta como un reflejo de la Ley protectora del interés colectivo ó público viene a ser el interés simple.

El interés simple consiste en aquél interés que no está protegido, que no tiene implícito un derecho subjetivo, -- que no tiene tutela directa por la ley y difiere del Interés -- General.<sup>3</sup>

El profesor Carrillo Flores al respecto argumenta -- que: "el derecho subjetivo no ha asociado como consecuencia jurídica la posibilidad de una pretensión individualizada".<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, p. 441

<sup>3</sup>Serra, op. cit., p. 609

<sup>4</sup>Carrillo, op. cit., p. 106

Por lo que hace al interés legítimo, se presenta cuando la ley administrativa que se dicta, llega a proteger en una forma indirecta un interés particular. En esta tesitura podemos indicar que el interés legítimo es el interés individual - ocasionalmente protegido por la norma administrativa. El interés legítimo es muchas veces motivo de confusión con el interés jurídico, que en breve analizaremos, al respecto cabe una diferencia entre ambos y ésta consiste, digamos de jerarquía, - puesto que el interés legítimo puede existir en diversas ocasiones pero sin alcanzar la categoría de un derecho subjetivo, característico del interés jurídico.<sup>5</sup>

## 2. El Interés Público o Social. La Personalidad Jurídica.

Respecto al interés Público o social, como su nombre - lo indica se refiere a los intereses de la colectividad o en - otras palabras "dícese público lo que beneficia a la comunidad."<sup>6</sup>

El interés público tiene su principal fundamento en - nuestra Constitución Política ya que en su artículo 50. establece en la parte relativa:

"A ninguna persona podrá impedirse se - dedique a la profesión, industria, ---

<sup>5</sup>Serra, op. cit., p. 610

<sup>6</sup>Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, p. 132

comercio o trabajo que le acomode siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa dictada en los términos -- que marca la ley 6 CUANDO SE DEFIENDAN LOS DERECHOS DE LA SOCIEDAD".

De igual forma el artículo 27 de nuestra Carta Magna estipula en su parte concerniente:

"... La Nación tendrá en todo tiempo - el derecho de imponer a la propiedad -- privada LAS MODALIDADES QUE DICTE EL - INTERES PUBLICO..."

El interés público o social tiene una gran importancia - en el procedimiento Contencioso administrativo, utilizado sobre todo por las autoridades administrativas que han sido demanda-- das, pues es motivo de fundamento en sus contestaciones - - de demanda, toda vez de que la Administración tutela y defiendo de el interés de la comunidad a la cual debe servir.

Referente a la personalidad, la entendemos como la aptitud legal para ser sujeto de derecho y obligaciones, como la -- capacidad para comparecer en juicio y como la representación legal y bastante para litigar.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Pallares, op. cit., p. 603

El derecho reconoce dos clases de personas: las individuales y colectivas, en ambas su esencia consiste en la de ser sujeto de deberes jurídicos y derechos subjetivos. En esta forma actualmente en el Derecho se ha reconocido que tan jurídica es la personalidad individual como la colectiva ya que las dos constituyen conceptos jurídicos.<sup>8</sup>

Respecto a la personalidad jurídica de la autoridad administrativa, ésta constituye una persona jurídica de Derecho Público aún cuando actúa frente a los particulares, de tal forma que siempre conserva su carácter de autoridad en una relación de supra a subordinación, encontrando su fundamento en la Propia Constitución.<sup>9</sup>

Por su parte el artículo 25 de la Ley del Tribunal establece respecto a la personalidad en su parte conducente:

"... Quien promueva a nombre de otro - deberá acreditar su personalidad en términos de Ley, al presentar su demanda."

La personalidad consiste entonces, en ser una persona de Derecho.

Indicaremos que la personalidad es de igual forma un requisito para ser parte en el procedimiento interviniendo como un tercero.

<sup>8</sup> Luis Recasens Siches, Introducción al Estudio del Derecho, p. 148.

<sup>9</sup> Acosta, op. cit., pp. 43 y 44

El numeral 32 de la Ley establece:

"Serán partes en el procedimiento..  
.. III. El tercero perjudicado o sea -  
cualquier persona cuyos intereses pue-  
dan verse afectados por las resolucio-  
nes del tribunal."

#### B. ANALISIS DEL INTERES JURIDICO

Si interés proviene del interese, importar, por su parte, jurídico proviene del latín iuridicus, adjetivo que atañe al derecho o se ajusta a él.<sup>10</sup> En tales condiciones y como una primera definición del interés jurídico tomando en cuenta sus raíces, se puede considerar que es lo que importa o concierne en cuanto a Derecho.

Sin embargo esta definición es demasiado corta para nuestros fines. Por ello analizaremos una mejor definición o concepto que en torno al interés jurídico se ha ofrecido.

Sostiene Carnelutti al respecto, que el litigio se produce, y es imprescindible que ocurra así, por un conflicto de intereses y éste no solo ocurre cuando necesitamos que otro realice una prestación, sino también cuando tenemos interés y la --

<sup>10</sup> Real Academia de la Lengua Española, op. cit., p. 776

otra parte lo tiene en lo contrario, en que se pronuncie una -sentencia que contenga una determinada declaración o que modifique la situación jurídica existente. El conflicto actual- de intereses se llama litis.<sup>11</sup>

De esta concepción se percibe la importancia que guarda el interés jurídico dentro de todo procedimiento.

Al referirnos al interés simple indicamos que es aquel que no está protegido por la ley, así mismo al hablar del interés legítimo señalamos que éste guarda una diferencia de jerarquías, con el interés jurídico, en efecto, pues en la cúspide de la pirámide encontramos interés jurídico, al cual podemos definir como aquel que está protegido, teniendo implícito un derecho subjetivo tutelado directamente por la ley, -- además de que deberá ser personal, actual y previsto en la norma jurídica.

---

<sup>11</sup> Carnelutti "Lesioni di diritto processuale civile" Utet Argentina, B. Aires. 1944 Vol. Ip. 11 cit. pos. S. Sentis Melendo Estudios de Derecho Procesal. p. 178

De esta forma encontramos que en el interés jurídico - lleva implícito la existencia de un derecho, pero de un derecho subjetivo.

Este derecho subjetivo representa un interés intensamente protegido, particularizado y contemplado por la norma administrativa, apareciendo así los elementos esenciales de todo derecho subjetivo: El sujeto activo, el sujeto pasivo, una prestación debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de fundamento y a las vez de protección. <sup>12</sup>

Visto de esta forma el Derecho Subjetivo adquiere gran relevancia. Ya desde la antigua teoría Savigni, Puchta y Windscheid lo consideraban como un poder o señorío de la voluntad, Ihering sostenía que era un interés jurídicamente protegido, posteriormente Shuppe y Merkel sostienen que el derecho subjetivo es un interés determinado por el poder concedido por el derecho objetivo, finalmente Jellinek estimaba que el derecho subjetivo era el bien o interés protegido mediante reconocimiento del poder de la voluntad del hombre. <sup>13</sup>

El profesor García Maynez al respecto señala que "El derecho subjetivo es una posibilidad de acción de acuerdo con un precepto, ó, en otras palabras, una autorización concedida a una persona. <sup>14</sup>

<sup>12</sup> Serra, op. cit., p.

<sup>13</sup> Pallares, op. cit., p. 251

<sup>14</sup> Maynes, op. cit., p. 194

De tal manera que el derecho subjetivo requiere para su existencia de una persona titular del derecho, que la misma norma jurídica le atribuya una facultad o poder de hacer o de exigir que otro u otras hagan algo por vía de consecuencia, una persona o conjunto de personas obligadas a respetar dicho derecho a cumplir la prestación que de él dimana y por último, la existencia de una sanción jurídica.<sup>15</sup>

C. NECESIDAD DE QUE EXISTA EL INTERES JURIDICO  
DE PROCEDIBILIDAD EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN  
ESTE SENTIDO

El artículo 33 de la Ley del Tribunal señalaba anteriormente a las reformas que recientemente se realizaron:

"Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés que funde su pretensión".

Como podemos observar se trataba de un interés simple.

En tales condiciones fué necesario reformar el citado artículo con el objeto de darle la debida importancia, trascendencia o protección al interés, mismo que tarde o temprano tenía que desembocar en convertirse en jurídico. De esta forma con fecha 16 de junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la

<sup>15</sup> Pallaras, op. cit., p. 250

Federación la siguiente reforma al artículo en cuestión, quedando de la siguiente manera:

" SOLO PODRAN INTERVENIR EN EL JUICIO -  
LAS PERSONAS QUE TENGAN UN INTERES JURÍ-  
DICO QUE FUNDE SU PRETENSION"

Sin embargo consideramos que dicha reforma se quedó a la mitad del camino por recorrer, ya que solo contempla una parte de un todo jurídico.

En las subsecuentes líneas explicaremos por qué.

Ya indicamos que el interés jurídico encierra un derecho-subjetivo tutelado por la propia norma, y al definir este decíamos que es una posibilidad de acción o autorización concedida a una persona, pues bien, es importante no confundir el derecho subjetivo, con el ejercicio mismo de éste, cosa que con frecuencia hacen algunos procesalistas modernos y litigantes.<sup>16</sup>

Es decir, "el derecho subjetivo es una posibilidad por que la atribución del mismo a un sujeto no implica el ejercicio de aquel; pero esa posibilidad (de hacer o de omitir) difiere de la puramente fáctica, en cuanto a su realización ostenta el signo positivo de la licitud, el derecho como tal, no es un hecho; pero su ejercicio sí tiene ese carácter. Una posibilidad cuya realización está jurídicamente permitida lo cual significa que el facultado puede, si quiere, reclamar lo que se le adeuda."<sup>17</sup>

<sup>16</sup> cfr. Pallares, op. cit., p. 250 y  
Maynes, op. cit., pp. 16 y 17

<sup>17</sup> cfr. mismo autor, Filosofía del Derecho, pp. 356 y sigs.

Esa posibilidad atribuida al derecho-habiente o a quien lo representa no es un poder real.

Así las cosas el interés jurídico implícito en el artículo 33 de la Ley del Tribunal se queda en una mera posibilidad.

Un primer acercamiento a lo que queremos desembocar, es lo que señala Recaséns Siches al mencionar lo que conoce como el nombre de derecho subjetivo como pretensión, mismo que define como "la situación que, por virtud de la norma ocupa una persona en una relación jurídica, de tener a su disposición la facultad de exigir de otra persona o de otras personas determinadas el cumplimiento de un deber jurídico valiéndose -agrega- del aparato coercitivo del Derecho"<sup>18</sup>

Lo importante de lo anterior es que se agragandos elementos más, consistente en la facultad y la coercibilidad del derecho.

Vamos avanzando, primero vimos que el derecho subjetivo se quedó en una mera posibilidad, ahora con el anterior concepto, se transforma en una facultad utilizando además la coerción del derecho.

Ahora bien, falta que ese derecho subjetivo como pretensión, es decir, que esa coerción se realice procesalmente, de -

<sup>18</sup> Recaséns, op. cit., p. 142

donde resulta lo que se conoce en la doctrina precisamente como derecho subjetivo procesal.

Al respecto Carnelutti indica que es "el derecho a obtener que el Juez provea la pretensión -agrega además que- el contenido del derecho subjetivo procesal está constituido por la actividad de los funcionarios del proceso, de los asesores y de los arbitros (jueces) y consiste en proveer a las peticiones de las partes."<sup>19</sup>

Pallares agrega que "en la evolución jurídica la acción procesal es un fenómeno de descentralización, por el cual el Estado se desprende del uso de un poder y lo concede al individuo porque estima que éste es el más idóneo para ejercitarlo a fin de hacer valer sus derechos."<sup>20</sup>

Como podemos observar nuestro estudio en torno al interés jurídico ha ido evolucionando, primero era una posibilidad (derecho subjetivo), después se convierte en una facultad utilizando la coerción (derecho subjetivo como pretensión), y ahora es un derecho a obtener por parte del Juez que provea esa pretensión (derecho subjetivo procesal). Ahora bien, en este orden de ideas, culmina y como consecuencia misma de lo antes expuesto en lo que se llama como interés procesal.

<sup>19</sup> Pallares, op. cit., p. 251

<sup>20</sup> Idem, p. 252

Goldschmidt considera que éste debe de existir cuando hay una verdadera necesidad o interés de una tutela judicial y que se compruebe que el actor no tiene otro camino u opción para elegir y solucionar una controversia, faltando esa necesidad de acudir al órgano judicial (en nuestro caso jurisdiccional) - falta el interés procesal. Chiovenda confirma lo anterior diciendo que el interés procesal consiste en la necesidad de ejercitar una acción para así evitarse alguna lesión o perjuicio en un derecho. Carnelutti indica que consiste en la necesidad de acudir a los tribunales para conseguir la tutela jurídica del interés en litigio. De igual forma Alsina agrega que -- sin la intervención del Órgano público (de los tribunales) el actor sufriría un perjuicio.<sup>21</sup>

De esta forma el interés procesal consiste en "la necesidad de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado"<sup>22</sup>

A estas alturas será mas fácil comprender en qué se distingue el interés procesal con algunos de los conceptos afines que hemos visto.

Se diferencia de la legitimación en la causa porque ésta - consiste en una condición de las personas que promueven la - -

<sup>21</sup> Pallares, op. cit., pp. 440-442

<sup>22</sup> Idem, p. 440

la acción o se defienden de la que ha sido intentada en contra de ellas. Está legitimada por regla general, la persona que es la titular del derecho a que se refiere la acción o el sujeto de la obligación que se exige en el juicio. Por ser la titular, es la única que debe intervenir en el ejercicio de la acción -- o de la defensa. Puede suceder muy bien, que una persona esté legitimada y, sin embargo, carezca de interés procesal para promover el juicio o hacer valer la excepción, porque nadie le desconozca o viola los derechos que pretende tener, es decir, porque carezca de interés procesal. Se distingue fácilmente del derecho que se controvierte porque son cosas del todo diferentes.

El derecho es el interés en litigio debidamente protegido. Y si no existe, se declarará improcedente la acción, y no porque éste no tenga necesidad de acudir para satisfacerlo. La falta de personalidad también es distinta del interés procesal ya que consiste en otra condición subjetiva o sea la concerniente a que el litigante tenga representación jurídica con la que se ostenta, y no en que carezca de interés procesal porque no le sea necesario acudir a los tribunales para hacer efectivas sus pretensiones. 23

---

<sup>23</sup> Pallares, op. cit., p. 443

Por lo tanto habrá interés procesal -interés en promover el juicio- cuando realmente exista la necesidad del sujeto que al verse afectado en su ámbito jurídico, solicite la intervención de los tribunales.

Consecuentemente el particular deberá acreditar dicha -afectación a su esfera jurídica personal para contar con interés jurídico procesal en el juicio.

De esta forma, es indispensable que en el Contencioso -Administrativo se establezca el interés jurídico en este sentido.

D. CONSECUENCIAS PROCEDIMENTALES: IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.

Cabe señalar por último las consecuencias que establece -- el artículo 71 de la Ley del Tribunal respecto al interés jurídico.

"El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito - Federal es improcedente: V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor..."

Y por consecuencia procederá el sobreseimiento del juicio - conforme lo establece al artículo 72:

" Procede el sobreseimiento del juicio ... II. Cuando durante el juicio aparece o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el - artículo anterior..."

Al no verse afectado el interés jurídico es causa de que el juicio que promueva el particular ante el Tribunal sea declarado improcedente, razón por la que el promovente deberá acreditar fehacientemente la afectación a su ámbito jurídico para que no ocurra el sobreseimiento del juicio.

Y es que en la actualidad las Salas del Tribunal relacionan directamente al interés jurídico con la existencia de algún documento expedido por la autoridad administrativa competente, dejando olvidada en muchas ocasiones la afectación misma

Como podemos observar el interés jurídico ocupa un lugar especial dentro de la Ley del Tribunal, es por ello que amerita - se estudie a fondo lo referente a él.

## P R O P O S I C I O N E S

El derecho como ciencia se transforma y no podemos detener su evolución. En esta tesitura, la reciente reforma de junio de ochenta y seis al artículo 33 de la Ley del Tribunal deberá evolucionar, pues considero que únicamente abarca una parte de un interés jurídico total, es decir, solo contempla un derecho subjetivo, no así, al derecho subjetivo procesal que conlleva al interes procesal del cual es titular la persona necesitada de protección jurisdiccional. Amén de que como es actualmente contemplado el interés jurídico en las Salas del Tribunal, deja en muchas ocasiones sin tutela a sujetos afectados en su ámbito jurídico, pues al no contar con un documento expedido por una autoridad competente, se considera que por lo tanto carece de interés jurídico.

En estas circunstancias propongo que las condiciones que deberá reunir la persona para contar con un INTERES JURIDICO -- COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD para promover ante el Tribunal deberá de consistir:

EN LA MEDIDA EN QUE SE ACREDITE LA AFECTACION A LA ESFERA JURIDICA PERSONAL.

De esta forma se cumpliría el interés jurídico. Lo anterior apoyado además en los siguientes puntos:

PRIMERO.- El Tribunal por naturaleza es eminentemente po  
pular.

SEGUNDO.- Consecuentemente, desde su establecimiento se -  
pugnó por un juicio expédito, agil, al alcance de todas las -  
personas que lo necesiten.

TERCERO.- Debido a la insuficiente regulación de algunas  
autoridades administrativas principalmente tratándose sobre --  
particulares dedicados a alguna actividad comercial, los que -  
en ella laboran, no cuentan con una autorización o permiso ex  
pedido por aquéllas, quedando así al margen de tutela juris--  
diccional. Considero que dicho permiso o licencia es importan  
te pero lo es más aún la afectación misma a la esfera jurídi-  
ca personal cuando se trata de impartición de justicia.

## C O N C L U S I O N E S

Por lo que se refiere al acto administrativo, en la actualidad representa la expresión jurídica de la voluntad de la Administración Pública. El Recurso Administrativo, interpuesto ante la misma autoridad administrativa, aunque significa una defensa más para el particular afectado en su ámbito jurídico en la mayoría de las ocasiones cuando es utilizado no se obtienen resultados positivos. Es por ello que se recurre ante el Tribunal creado precisamente para solucionar este tipo de situaciones.

Por otro lado, el interés jurídico el cual guarda un lugar primordial en nuestra ciencia, doctrinariamente consiste en el derecho subjetivo personal, actual, previsto y tutelado directamente por la Ley. No obstante el Tribunal lo contempla únicamente relacionándolo con un documento y no con la afectación misma.

Considero que el interés jurídico no sólo es el derecho subjetivo tutelado por la norma, sino que éste tiene aún mayores alcances, pues representa la afectación misma del ámbito jurídico individual.

Existiendo afectación a la esfera jurídica personal - existe el interés jurídico.

Dadas estas circunstancias con mi proposición pretendo que sean más las personas que obtengan beneficios de tutela jurídica, sin que ello origine un total desconocimiento a las disposiciones de las autoridades administrativas, pues son estas las encargadas de regularizar la situación de las personas que se dediquen a actividades comerciales. (por tomar un ejemplo) en sus respectivos ámbitos territoriales.

Lo que hay por mencionar es como se determinaría o cumpliría la existencia de interés jurídico en dentro del juicio, obviamente resultaría erróneo promover un juicio previo, pues retardaría el procedimiento, en tales condiciones será el propio actor a quien le compete probar la afectación a su esfera jurídica personal, si no lo acreditare entonces estaremos en presencia de una falta de interés jurídico.

Estas son las condiciones que propongo para que el Tribunal tome en cuenta para la impartición de justicia, pues la reforma que he venido señalando al artículo 33, al cambiar de interés simple a interés jurídico provocó que disminuyera el número de personas con perspectiva de protección jurídica, consecuencias que el legislador no previno pues el Tribunal es por su creación de índole popular.

Con lo anteriormente expuesto se puede pensar en la posibilidad de volver tal vez nuevamente al interés simple.

La misión del Tribunal es la de ofrecer un juicio que -- proteja en forma absoluta los intereses de aquellas personas -- que lo soliciten, con la presente proposición, de considerar -- al interés jurídico en la medida en que se acredite la afectación a la esfera jurídica personal, se lograría ese objetivo, -- amén de ser menester de que la Ley proteja a todos los ciudadanos.

De esta forma entraremos a una nueva etapa del Tribunal -- Contencioso Administrativo que en el devenir del tiempo no permanece quieto, sino acorde con el proceso evolutivo del Derecho.

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso; 6a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A. - 1984, 578 p.
- CARRILLO FLORES ANTONIO, La Justicia Federal y la Administración Pública, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A. 1973, - 372 p.
- DE PINA VARA RAFAEL, Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983, 699 p.
- ESCOLA JORGE, Tratado General de Procedimiento Administrativo, 2a. ed., Buenos Aires, Ed. de Palma, 1981, 514 p.
- FAYA VIESCA JACINTO, Administración Pública Federal, la nueva estructura, 2a. ed., actualizada; México, Ed. Porrúa, - S.A., 1983, 795 p.
- FRAGA MAGAÑA GABINO, Derecho Administrativo, Prol. Manuel Fraga, México, Ed. Porrúa, S.A., 1985, 506 p.
- GARCIA MAYNES EDUARDO, Filosofía del Derecho, 3a. ed. revisada, México, Ed. Porrúa, S.A., 1980, 542 p.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, -- Prol. Virgilio Domínguez, 35a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1984, 444 p.

- MARGAIN MANOUTOU EMILIO, De lo Contencioso Administrativo de -  
anulación o de ilegitimidad, 2a. ed., Universidad Autó-  
noma de San Luis Potosí, 1974, 208 p.
- MARIA DIEZ MANUEL, El Acto Administrativo, 2a. ed., Buenos Ai-  
res, Tipográfica Editora Argentina, S.A., 1961, 560 p.
- OLIVERA TORO JORGE, Manual de Derecho Administrativo, 4a. ed.,  
México, Ed. Porrúa, S.A., 1976.
- PALLARES EDUARDO, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 17a. -  
ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1986, 881 p.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, - -  
19a. ed., Madrid, Ed. Espasa-Calpe, S.A., 1970. 1424 p.
- RECASENS SICHES LUIS, Introducción al Estudio del Derecho, --  
7a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1985, 360 p.
- SENTIS MELENDO S. Estudios de Derecho Procesal Tomo I, Buenos -  
Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1967, 648 p.
- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Doctrina Legislativ  
va y Jurisprudencia Tomo I, 10a. ed., México, Ed. Porrúa  
S.A., 1981, 765 p.
- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo Doctrina Legislación  
y Jurisprudencia Tomo II, 10a. ed., México, Ed. Porrúa,  
S.A., 1981, 701 p.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F., Jurisprudencia 1971-1986, Secretaría General de Compilación y - Difusión, México, Julio 28, 1986, 6 p.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F., Justicia - para el pueblo, 16 p.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 16 de junio de 1986.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 10. de diciembre 1987.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 13 de diciembre de 1972

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 21 de diciembre de 1972

SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL

DISTRITO FEDERAL, Acuerdo de la Sala Superior correspondiente a la sesión plenaria del día diez de junio de 1987 Resolución al Recurso de Revisión 644/86-124/86 inter-- puesto ante ese Tribunal por el C. Jefe de la Unidad De partamental del Registro del Programa de Desarrollo Urbano, en contra dela sentencia dictada en el juicio núm. II-124/86. Magistrado: Lic. MOISES MARTINEZ Y ALFONSO. - Secretario: Lic. RAUL NAVA ALCAZAR.

SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Resolución de fecha 25 de junio de -- 1987 en el juicio II-4116/87 actor: Evangelina Navarro de Gómez. CC. Magistrados Licenciados WILBERT MANUEL -- CAMBRANIS CARRILLO, Presidente; CARLOS MANUEL REBOLLEDO BUSTO Y JOSE RAUE ARMIDA REYES, Instructor; Secretario de Acuerdos, Licenciado FELIPE URIBE ROSALDO.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO LICENCIADO -- WILBERT M. CAMBRANIS CARRILLO en contra de la Resolución Mayoritaria dictada en el presente asunto.