



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

INTERES LEGÍTIMO, COMO PRESUPUESTO DE  
LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE  
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ERANDI GUADALUPE DEL ROSARIO  
CARRASCO SOULE LOPEZ



ASESOR: LIC. CARLOS JAVIER VERDUZCO REINA



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 13 de septiembre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **CARRASCO SOULE LÓPEZ ERANDI GUADALUPE** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"INTERÉS LEGÍTIMO COMO PRESUPUESTO DE LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"**.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"

Director.

  
LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA  
DE  
DERECHO FISCAL

*A Dios por darme la existencia.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Por haber convertido a la niña en una mujer con decisión y entrega*

*Gracias por todas las oportunidades que me brindaste en mi camino...*

*Al Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Sur  
Por haberme dado la oportunidad de cursar mis estudios de bachillerato  
y las dos opciones técnicas, que me abrieron las puertas al mundo laboral.*

*A fundación UNAM  
Por haberme permitido ser una de sus becarias  
en el programa de escuelas prácticas de verano*

*A la Facultad de Derecho  
Por ayudarme a cumplir mi gran sueño.*

*A mi familia, que sin su apoyo seguramente  
no hubiera podido cumplir este gran sueño.*

*A mis padres:*

*Mamá, porque desde el momento  
que me tuviste entre tus brazos  
tu amor es incondicional.*

*Gracias por siempre velar por mí.*

*Papá, porque tu trayectoria  
es digna de admiración.*

*Gracias por siempre tenerme presente.*

*A mis hermanos:*

*Hugo, porque en ti hay  
un gran ejemplo a seguir.*

*Gracias por todos tus cuidados.*

*Fernando, porque sin decir palabras  
has aportado mucho en mi andar.*

*Gracias por aceptarme como soy.*

*Karla, por ser un gran motivo  
para entregarte lo mejor de mí.*

*Gracias por no dejarme olvidar  
la chiquitita que llevo dentro.*

*A mis abuelos:*

*Rosario, Guadalupe y Ernesto †*

*Por todas esas horas de cuidado  
y comprensión que me brindaron.*

*A mis maestros:*

***Lic. Gloria Carreño***

*Por ver en mi no sólo a una estudiante,  
sino a la niña inquieta con un gran futuro por delante.*

***Lic. Carlos Verduzco Reina***

*Por aquellas lecciones de vida que sin darse cuenta  
dejó grabadas en mi corazón por siempre.*

***Lic. Edgar Sánchez***

*Por creer en mis capacidades  
y hacerme una estudiante con criterio.*

***Lic. Enrique Larios***

*Porque el ser estudiante no implica pasar un examen  
sino es ser constante, entregado y apasionado.*

***Dr. Jesús de la Fuente***

*Por haberme contagiado de ese entusiasmo  
y entrega con la que imparte su cátedra.*

***Lic. Ignacio Ramos***

*Por buscar conocer a sus alumnos y transmitir en ellos  
el apoyo mutuo para un crecimiento en conjunto.*

*A Fernando por participar con tu granito de arena  
y hacer de mi vida a tu lado un santuario de felicidad.*

*A esas niñas que siempre me han brindado su apoyo incondicional  
Gracias Faviola, Marifer, Marcela, Silvia, Beatriz,  
Marisa y Valeria.*

*A esos niños que siempre están al pendiente de mí.  
Gracias José Luis, Alejandro, David, César, Jorge,  
Raúl, Ángel y Miguel.*

*A mis compañeros del Consejo:  
Por haberme apoyado en la elaboración de este trabajo  
Gracias por sus palabras de aliento.*

**“Interés Legítimo, como presupuesto de legitimación en el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.**

❖ Introducción.....	1-3
<b>Capítulo 1.- <u>Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</u></b>	
1.1 Naturaleza Jurídica.....	4-6
1.2 Integración y competencia.....	6-7
1.2.1 Sala Superior.....	7-11
1.2.2 Salas Regionales.....	11-15
<b>Capítulo 2.- <u>Conceptos generales</u></b>	
2.1 Acto Administrativo.....	16
2.1.1 Concepto.....	16-17
2.1.2 Características.....	17-18
2.1.3 Elementos.....	18-19
2.1.4 Requisitos Constitucionales.....	20-25
2.1.5 Efectos.....	25-30
2.1.6 Modos de extinción.....	31-34
2.2 Procedimiento Administrativo.....	35
2.2.1 Concepto.....	35-41
2.2.2 Principios en el Procedimiento Administrativo.....	41-44
2.3 Los presupuestos de actuación del particular en el Procedimiento Contencioso Administrativo.....	45
2.3.1 Derecho Subjetivo.....	45-48
2.3.2 Interés Jurídico.....	48-51
<b>Capítulo 3.- <u>El Interés Legítimo: Su regulación Actual</u></b>	
3.1 Estudio de derecho comparado.....	52
3.1.1 Doctrina Alemana.....	52-54
3.1.2 Doctrina Italiana.....	54-65
3.1.3 Doctrina Española.....	65-66

3.2 Regulación actual del Interés Legítimo en nuestra legislación Mexicana.....	67
3.2.1 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal....	67
3.2.2 Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	68-69
3.2.3 Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	69
3.2.4 Jurisprudencias y tesis aisladas.....	70-79

Capítulo 4.- **Legitimación de las partes en el Juicio Contencioso Administrativo**

4.1 Partes que intervienen en el juicio contencioso administrativo...	80-81
4.2 Relación Jurídica en el juicio contencioso administrativo.....	81-82
4.3 Problema de legitimación para recurrir a juicio.....	82-85
4.4 Interés legítimo como causa de la legitimación en el juicio contencioso administrativo.....	86-87

Capítulo 5.- **Inclusión del concepto de Interés Legítimo a Nivel Federal**

5.1 Naturaleza Jurídica del Interés Legítimo.....	88-89
5.2 Concepto de Interés Legítimo.....	90-93
5.3 Elementos de acreditación del Interés Legítimo.....	94-97
5.4 Titularidad del Interés Legítimo.....	97-100
5.5 Necesidad de inclusión del Interés Legítimo en nuestra Legislación Federal.....	101-103
5.6 Propuesta.....	103
❖ Conclusiones.....	104-108
❖ Bibliografía.....	109-111

Gran parte de la actividad administrativa se realiza a través de actos que constituyen procedimientos administrativos. El acto administrativo es un medio del cual se vale la administración para expresar su voluntad. Suele definirse como la declaración unilateral de la administración pública que tiene por objeto crear, transmitir o extinguir una situación jurídica en concreta cuya finalidad es la satisfacción del interés general. Cuando un acto administrativo es legal cumple las condiciones de legitimidad. En este tenor de ideas, se puede hablar de presunción de legitimidad cuando un acto administrativo es emitido de acuerdo con las normas del ordenamiento jurídico, es decir, que el acto ha sido ejecutado de conformidad con lo que exige el derecho. Emitir un acto conforme a derecho, significa que reúne todos los elementos y condiciones necesarias para poderle asignar la calificación de regular y perfecto. Por otro lado, el procedimiento administrativo debe definirse como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de sus fines. Las finalidades que tiene el procedimiento administrativo deben ser asegurar que la administración pública cumpla con sus fines y por otro el garantizar los intereses legítimos de los gobernados de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos.

La realización de los presupuestos establecidos en la ley da origen al nacimiento de relaciones jurídicas. Las relaciones jurídicas representen un vínculo jurídico entre dos personas. En derecho administrativo este tipo de relaciones se establecen entre el estado y un particular, en donde el estado es la persona capacitada para exigir el cumplimiento de la obligación, ya que solamente él, como ente soberano, esta investido de tal potestad. Inversamente, en la relación jurídica es encuentra el particular, que es la persona que conforme a la ley debe satisfacer una prestación determinada a favor de la autoridad.

La relación jurídica se da entre dos sujetos de derecho cuando se encuentran la posibilidad de exigir el cumplimiento de una obligación corresponde necesariamente una situación de deber de otro. Las situaciones jurídicas que entre sí quedan entrelazadas mediante el concepto de relación jurídica son conocidas como derechos subjetivos y obligación. Así, todo derecho subjetivo postula un obligado y entre el titular del derecho y el obligado se da una relación jurídica.

El derecho subjetivo se ha considerado como una facultad que la norma jurídica objetiva concede a cualquier sujeto. Dicha facultad entraña tanto un poder de obrar como una potestad de exigencia. Todo derecho subjetivo implica necesariamente una obligación correlativa que corresponde a otro sujeto. Esta obligación que por su naturaleza es coercible frente al derecho subjetivo que es coercitivo, puede recaer en entes de diferente índole tanto en personas físicas, personas morales, órganos estatales, organismos descentralizados, etc. Siendo recíproco al derecho subjetivo la obligación correlativa, debe concluirse que sin la existencia de uno él otro no tendría lugar.

El interés jurídico se refiere a los simples intereses de una persona, que constituyen el contenido de algún derecho subjetivo, es decir, de la facultad coercitiva en que se revela y cuya existencia no puede darse sin la norma jurídica objetiva que lo prevea.

Como último punto de análisis señalare que el interés legítimo dentro del juicio contencioso administrativo debe ser entendido como una situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir tanto el respeto del ordenamiento jurídico como de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven.

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria para la administración pública. Estas normas de acción que se aplican en el campo del derecho administrativo son aquellas referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa, que persiguen la tutela del interés público y así garantizar una utilidad pública mediante el establecimiento de deberes a cargo de la Administración Pública, sin suponer a otro sujeto como destinatario.

En contraposición a las normas de acción, existen en el derecho las llamadas normas de relación que son aquellas que imponen a la administración una conducta determinada, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelar intereses privados, por lo que la infracción comporta el desconocimiento de un derecho y situaciones jurídicas derivadas de la actividad administrativa.

En este orden de ideas, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican al derecho administrativo para poder arribar a la conclusión de que el concepto de interés jurídico con diferencia al interés legítimo impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa.

Con relación a lo anteriormente citado es posible desentrañar la línea tenue que diferencia al derecho subjetivo con el interés legítimo mismo que se traduce en que existe una obligación correlativa de la autoridad con el particular dentro del derecho subjetivo mientras que en el interés legítimo no la hay. De igual forma, la relación jurídica en el derecho subjetivo siempre la actuación corresponderá al interesado directamente, es decir, a la persona que tiene la obligación directa frente a la Administración Pública. En cambio, el interés legítimo se ostenta por la relación a la actuación de un tercero.

## Capítulo 1.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

### 1.1 Naturaleza Jurídica

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Este Tribunal Federal a diferencia de los demás forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, pero con absoluta autonomía para dictar sus fallos. Es decir, no es dependiente del Poder Judicial, ya que por la naturaleza de sus funciones, no forma parte del sistema judicial mexicano.

Algunas de las características de los tribunales administrativos, a que hacen referencia, los licenciados Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva son:<sup>1</sup>

- ✓ La principal característica de los tribunales administrativos la constituye su autonomía, atributo reconocido en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal, en debida congruencia con el segundo párrafo, del artículo 104 de Nuestra Carta Magna.
- ✓ Se encuentran dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa para dictar sus fallos.
- ✓ Atendiendo al objeto de la acción que puede deducirse ante el tribunal, se estructuran como tribunales de lo contencioso o de anulación.
- ✓ Principio de igualdad, sobre la base de la administración de justicia se encuentra impedida de cumplir su función cuando no existe en el proceso esa paridad. Para que exista una efectiva impartición de justicia administrativa es necesario que el Estado se autolimite y en un acto no gracioso sino de reconocimiento al

---

<sup>1</sup> Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, *El Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*, Ed. Orto, S.A., México, 1977. Págs. 32-36.

principio de legalidad, se despoje de sus prerrogativas como ente de derecho público y tome en el proceso un plano de igualdad con los tribunales con los particulares.

- ✓ Es presupuesto indispensable para una adecuada impartición de justicia, que ésta sea pronta, expedita, pública y carente de fórmulas sacramentales.
- ✓ Es frecuente que ante un acto lesivo, el particular afectado se inhiba de utilizar los medios legales que el Estado ha establecido para su defensa y su protección. Ante esta actitud frente a los actos ilegales se crea todo tribunal administrativo como el órgano jurisdiccional idóneo. La ley que lo regula establece un procedimiento ágil, carente de formulismos.

Por su parte, el maestro Serra Rojas señala que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene las siguientes características:<sup>2</sup>

- I. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, es decir, es un valioso medio de control jurisdiccional de la administración pública.  
Su fundamento se apoya en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política, al construir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos. La independencia de tribunal debe ser análoga a la de los tribunales judiciales.
- II. El tribunal está colocado en el marco del poder ejecutivo y actúa por delegación de éste. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la ley establece.
- III. El Tribunal Fiscal es un Tribunal de derecho.

---

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andres, *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Ed. Porrúa, México, 2000, Págs. 815-816.

## 1.2 Integración y competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El concepto de competencia dentro del derecho procesal, corresponde al derecho público en general.

“La competencia de un órgano público es la esfera de atribuciones al mismo encomendadas por el ordenamiento jurídico, el conjunto de facultades y funciones que el mismo puede ejercer”.<sup>3</sup>

“Es por ello que sí para que en un órgano estatal pueda realizar validamente una actividad es necesario que este dentro de su esfera de atribuciones, la competencia será un requisito del acto de que se trate: legislativo, administrativo o jurisdiccional. La competencia es por tanto un requisito procesal”.<sup>4</sup>

La competencia en un órgano jurisdiccional es entendida como “la facultad que tiene el juzgador para conocer de ciertos negocios que le son atribuidos por la ley, o en algunos casos por voluntad de las partes”.<sup>5</sup>

En materia administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la ley tiene competencia para conocer de las controversias que se susciten en materia administrativa entre los particulares y las autoridades de la administración pública federal. Es por ello, que su competencia se extiende a los juicios promovidos en contra de cualquier resolución o acto administrativo emitidos por autoridades de la administración pública federal.

---

<sup>3</sup> Armienta, *El proceso Tributario*, Cit. por González Pérez, Jesús *Derecho Procesal Administrativo Tributario en México*, Ed. Porrúa, 1998, Pág. 88.

<sup>4</sup> González Pérez, Jesús, Op. Cit., Pág. 89.

<sup>5</sup> Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, Op. Cit., Pág. 63.

Óbice a lo anterior, es necesario precisar que no todas las pretensiones pueden plantearse en la jurisdicción administrativa, puesto que no podría conocer de los conflictos fundados en normatividades ajenas a la actividad administrativa federal, en consecuencia, sólo puede atender pretensiones basadas en ordenamientos federal administrativos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:

- Una Sala Superior
- Salas Regionales

### **1.2.1 Sala Superior**

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá por 11 once Magistrados.

La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones.

a) El Pleno:

El Pleno se compondrá de los Magistrados de la Sala Superior y el Presidente del Tribunal, bastando con la presencia de 7 de sus miembros para poder sesionar. Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, sólo podrán hacerlo cuando tengan impedimento legal alguno. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Las sesiones del Pleno serán públicas. Sólo cuando se estime pertinente en razón de las cuestiones que se ventilen, ya sea en materia administrativa, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno podrán ser privadas.

Es competencia del Pleno:

- ⇒ Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- ⇒ Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de Magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- ⇒ Señalar la sede y número de Salas Regionales.
- ⇒ Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- ⇒ Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- ⇒ Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código de la Federación, que a la letra establece: “Revisten características especiales en los juicios en que el valor del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al D.F., vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida” (Por acuerdo del Pleno de la Sala Superior G/7/2000, se estableció que el equivalente del monto será de cien millones de pesos). Asimismo, conocerá de aquellos asuntos que las secciones de la Sala Superior estimen pertinentes, por la naturaleza del asunto.
- ⇒ Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como determinar la queja y los recursos de apremio.
- ⇒ Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional.
- ⇒ Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades, de los Magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los

Magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

- ⇒ Fijar y en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.
- ⇒ Expedir el Reglamento interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de la Sala Regional, secretarios de acuerdos de la Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.
- ⇒ Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán de practicar dichas visitas.
- ⇒ Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.
- ⇒ Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que con base a éste, pueda recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

#### b) Secciones de la Sala Superior:

Las Secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidente, toda vez que el Presidente no integrará sección. Para poder sesionar se necesitará la presencia de cuatro de sus integrantes.

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En estos casos, sólo podrán abstenerse por causa de algún impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sección. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de sección.

Al igual que en el Pleno, las sesiones de las secciones serán por regla general públicas, sólo en casos de excepción, de acuerdo con la importancia o naturaleza del asunto las sesiones serán privadas.

Es competencia de las Secciones de la Sala Superior:

⇒ Resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) Los que se traten en materia de Comercio Exterior, con excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado a favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales en donde se revisten características especiales en los juicios en que el valor del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al D.F., vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

⇒ Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

- ⇒ Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- ⇒ Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

### **1.2.2 Sala Regional**

El territorio Nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En cada una de las regiones habrá un número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior. En dicho acuerdo se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y fecha de inicio de sus funciones.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Las Salas Regionales serán integradas por tres Magistrados cada una. Para poder sesionar una Sala Regional será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos. Cuando en las sesiones de las Salas Regionales, se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar de conformidad con las leyes, serán privadas.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan contra las siguientes resoluciones definitivas:

Las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando su interposición de éste sea optativa.

*En materia fiscal:*

- ⇒ Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- ⇒ Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- ⇒ Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- ⇒ Las que causen un agravio en materia fiscal.

*En materia de Seguridad Social:*

- ⇒ Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan las obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
- Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad

respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

⇒ Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

*En materia administrativa:*

⇒ Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

⇒ Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

⇒ Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

⇒ Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se encuentra derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⇒ Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se encuentra derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- ⇒ Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (El TFJFA conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sea anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas como de su competencia).
- ⇒ Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en los demás incisos. (El TFJFA conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sea anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas como de su competencia).

*En materia de comercio exterior.* En contra de las resoluciones señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, podrá ser interpuesto el recurso de revocación ante el TFJFA:

- ⇒ En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación.
- ⇒ En materia de certificación de origen.
- ⇒ Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguardas, en cuanto al requerimiento hecho al solicitante para que proporcione a la Secretaría de Economía mayores elementos de prueba o datos dentro del plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención y respecto del desacatamiento de la solicitud cuando no se cumple con los requisitos establecidos en el Reglamento y notificar personalmente al solicitante.
- ⇒ Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refiere el procedimiento en materias de prácticas desleales de comercio cuando no

existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño alegados o de relación causal entre uno y otro o cuando la Secretaría de Economía dicta la resolución fiscal en donde declara concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

- ⇒ Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- ⇒ Por las que se responda a las solicitudes de los interesados en las que se resuelva si determinada mercancía queda sujeta al pago de cuota compensatoria.
- ⇒ Que declaren concluida la investigación administrativa referente a la audiencia conciliatoria que pueden celebrar las partes interesadas ante la Secretaría de Economía.
- ⇒ Que desechen o concluyan la solicitud de revisión respecto de las cuotas compensatorias, así como las que confirmen, modifiquen y revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.
- ⇒ Que declaren concluida o terminada la investigación, en el caso de que la Secretaría acepte el compromiso del exportador o del gobierno interesado.
- ⇒ Que imponga alguna de las sanciones contempladas en la Ley de Comercio Exterior.

También conocerá de los demás casos señalados en las demás leyes que son competencia del Tribunal como:

- ⇒ Conocerá de los juicios que promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en cualquiera de las materias antes señaladas, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- ⇒ Conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija dicha materia.

## Capítulo 2. Conceptos generales

### 2.1 Acto Administrativo

#### 2.1.1 Concepto de Acto Administrativo

Como acto administrativo puede clasificarse toda actividad o función administrativa.

Doctrinalmente existen diversos conceptos de acto administrativo.

“El acto administrativo es toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.<sup>6</sup> (Ricardo Fernández de Velasco)

También es conceptualizado como “una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de la potestad administrativa”.<sup>7</sup> Otra definición de acto administrativo es “una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en relación a terceros”.<sup>8</sup>(Manuel M. Diez)

De igual forma puede el acto administrativo como “una decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de particulares respecto de ellos”.<sup>9</sup> (Rafael Bielsa)

---

<sup>6</sup> Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Ed. Oxford, tercera edición, México, 2000. Pág. 233.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Diez, Manuel María Cit. por Armienta Hernández, Gonzalo *Tratado Teórico práctico de los recursos administrativos*, Ed. Porrúa, México, 1992.

<sup>9</sup> Bielsa, Rafael *Principios de Derecho Administrativo*, tercera edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1966, Pág. 75.

Por su parte, el investigador Armienta Hernández, señala que el acto administrativo “es un 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 ejecutivo y se propone satisfacer un interés general”.<sup>10</sup>

El acto administrativo debe entenderse como una declaración unilateral de la administración pública que tiene por objeto crear, transmitir o extinguir una situación jurídica en concreto cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

### **2.1.2. Características del acto administrativo**

Los elementos imprescindibles del concepto son:

- a) Es un acto jurídico. Las consecuencias de un acto humano deben de ser imputadas al mismo, así desde el momento en que las normas jurídicas imputan a un hombre las consecuencias de un acto, estamos frente a un acto jurídico. Por “acto jurídico” debe contemplarse a toda manifestación de voluntad que produce consecuencias de derecho.
- b) Es de derecho público. Es el conjunto de normas en virtud de las cuales el Estado despliega su actividad, en ejercicio de su poder público, para satisfacer el interés general.
- c) Debe de ser emitido por la administración pública. La administración pública es el mismo gobierno del Estado que se ejerce a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al presidente. El concepto de administración pública presenta dos aspectos: el orgánico y el dinámico. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función

---

<sup>10</sup> Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 15.

administrativa, y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es de servicio, de manejo y de gobierno, es decir, de todas aquellas acciones del poder público.

- d) Se persigue el interés público. “Es la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que le es común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo éste primordial”<sup>11</sup>.

### 2.1.3 Elementos del acto administrativo.

- *Sujeto*. Es el órgano administrativo y no el funcionario público su titular o su representante. Debe ser entendido como el sujeto emisor del acto, un órgano administrativo que en ejercicio de la función administrativa, externa la voluntad estatal de manera unilateral. Un órgano administrativo, por definición, es una esfera de competencia; es un conjunto de atribuciones que se encuentran establecidas en la ley, en consecuencia, no bastará con el nombre del órgano por lo que deberá de contemplarse cuales son sus facultades, obligaciones y competencia.
- *Manifestación de la voluntad*. Es la expresión de una decisión del órgano administrativo, que produce consecuencias subjetivas de derecho. Esta manifestación se hará por conducto de la autoridad deberá ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto, así como sin que medie dolo o violencia en su emisión.
- *Objeto*. Es lo que persigue la administración pública al emitir el acto, con la intención de satisfacer el interés general. Consiste en producir efectos de derecho, como pueden ser crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.

---

<sup>11</sup> Martínez Morales, Rafael, Op. Cit. Pag. 51.

- *Forma.* Es la manera como se expresa la voluntad del órgano administrativo. La autoridad exterioriza la voluntad tanto de manera expresa o tácita. El maestro Nava Negrete al respecto hace una diferenciación entre ambas, al respecto señala que “La forma expresa, acepta varias modalidades. La más común es la escritura. Casi todos los actos administrativos se conocen por medio de escritos llamados oficios. Expresa puede ser también la voluntad administrativa por medio de colores: semáforos de tránsito o los aduanales; de sonidos: ambulancias, bomberos, patrullas, cuyas sirenas obligan a los conductores a cederles el paso por la urgencia que llevan de llegar a su destino de servicio; signos o señales, como son los que acostumbra poner en las carreteras o caminos cuyo sentido u órdenes comprometen a los conductores a respetar en bien de todos y de ellos mismos. La verbal es de poco uso y de comprobación casi imposible, como forma del acto administrativo. Tácita es otra forma de expresión del acto, resoluciones administrativas, no generalizada en las leyes administrativas, pero sí en la LFPA en su artículo 17”<sup>12</sup>.
- *Motivo.* Es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, cuya intención es la estricta observancia del interés público. No hay que olvidar que la Constitución señala que todos los actos deben de ser motivados. La motivación del acto se encuentra en todas aquellas situaciones de hecho o derecho que impulsan para producirse el acto administrativo.
- *Fin.* Todo acto tiene un fin. Éste consistente en el propósito que el órgano administrativo persigue con su actuar, el cual deberá ir encaminado a satisfacer los intereses generales.

---

<sup>12</sup> Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Pág. 294.

## 2.1.4 Requisitos Constitucionales del acto administrativo.

Los requisitos que deben tener los actos administrativos se encuentran contemplados en los artículos 14 y 16 de Nuestra Constitución Política.

El artículo 14 de nuestra Carta Magna señala que: *“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”*.

La no retroactividad del acto administrativo se refiere a que no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Con relación, a la retroactividad de la ley tenemos el siguiente criterio:

Quinta Epoca  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: LXXIII  
Página: 8105

**RETROACTIVIDAD DE LA LEY.** La retroactividad existe cuando una nueva disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir sobre situaciones ocurridas antes de su vigencia retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que no fueron comprendidas en la nueva disposición, y respecto de actos verificados, bajo una nueva disposición anterior. La Constitución Federal, consagra el principio de la irretroactividad, si se causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que pueden darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, lo que es frecuente tratándose de leyes procesales de carácter penal, cuando establecen procedimientos benéficos a los inculcados o reos de algún delito. Sobre la materia de irretroactividad, existen diversas teorías, siendo las más válidas, la de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho, y de la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas. El derecho adquirido es definible cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por una disposición legal en contrario; la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y penetra al patrimonio; en el segundo caso, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio.

Amparo administrativo en revisión 9239/41.- Ford Motor Co., S.A.- 31 de julio de 1942.- Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Octavio Mendoza González no intervino en la resolución de este asunto, por las razones que constan en el acta del día. Relator: Franco Carreño.

Esta jurisprudencia nos establece que la retroactividad, señalando que esta existe cuando una nueva disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir sobre situaciones ocurridas antes de su vigencia retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados, bajo una nueva disposición anterior.

El principio de irretroactividad, consagrado en la constitución, se aplica sólo cuando se causa un perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que pueden darse efectos retroactivos a la ley, sí esta no causa perjuicio.

Asimismo, nos enumera las teorías a contemplarse en materia de irretroactividad:

1. Los derechos adquiridos es definible cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona y el hecho efectuado no puede afectarse ni por voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario.
2. La expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado.

Como un segundo requisito del acto administrativo, el artículo 16 de la Constitución Política nos establece que: “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”.

A esta garantía se refiere el artículo 16 constitucional y concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que sin estar habilitada constitucionalmente para ello, cause una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto. La garantía de competencia constitucional excluye, la legitimidad o competencia de origen de las autoridades.

En este sentido, deberá de entenderse que al hablar de competencia se esta haciendo referencia a la posibilidad que tiene un órgano de actuar. Son todas aquellas facultades contempladas en la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano. De ahí, la afirmación que todo acto administrativo debe ser producido por un órgano competente.

Asimismo, el artículo 16 de la Constitución Federal hace referencia en que todo acto de autoridad debe de estar bien fundado y motivado. Por fundamentación debe de entenderse que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto y por motivación debe de señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, es decir, este tipo de motivación exigida consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto de molestia.

En otras palabras puede decirse que la fundamentación consiste en citar el artículo y la ley aplicable al caso concreto, es decir, indicar con precisión que ley o leyes y cuales artículos son aplicables al caso que origina la emisión del acto. El motivar es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación jurídica, consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

Al respecto, citaré diversas tesis que nos hablan sobre la fundamentación y motivación, con relación al artículo 16 de nuestra Constitución Política:

Octava Epoca  
Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XIV, Septiembre de 1994  
Tesis: XXI. 1o. 92 K.  
Página: 334

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 35/94. Reynaldo Pineda Pineda. 3 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.

Esta tesis nos señala que todo acto de autoridad debe de estar adecuada y suficientemente fundado y motivado entendiéndose por:

- Fundado: Que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto.
- Motivado: Que han de señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Siendo necesario, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Del mismo artículo 16 Constitucional, se desprende que el mandamiento por escrito de la autoridad competente debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento; con respecto a la competencia de la autoridad, para emitir el mandamiento por escrito, vale la pena citar la siguiente tesis:

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, tesis de jurisprudencia 902, página 1481.  
Octava Época  
Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 60, Diciembre de 1992  
Tesis: I. 1o. A. J/21  
Página: 39

**COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION DE LA.** El artículo 16 de la Constitución Federal de la República textualmente establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". De la anterior transcripción se llega al conocimiento de que dicho precepto exige la fundamentación y motivación exclusivamente para la causa legal del procedimiento, es decir, a invocar los preceptos correspondientes que sirven de apoyo al acto que se emite, así como las razones de hecho que hacen que el gobernado se encuentre en la hipótesis normativa que se señaló, mas no exige la fundamentación de la competencia de la autoridad que emite el acto, pues tan solo requiere que ésta efectivamente sea competente, situación distinta a fundamentos de las facultades que le fueron conferidas por la ley. En tales condiciones, basta que la autoridad emisora del acto sea competente y que esa competencia se encuentre prevista en disposiciones legales o reglamentarias que fueron debidamente publicadas para que se satisfagan los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional en ese aspecto.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1271/90. Rosas Internacionales, S. A. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.  
Amparo directo 291/92. Ruben Tovar Anguiano. 4 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 2881/91. Urmen Consultores, S. A. de C. V. 7 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Carlos Ruiz Constantino.  
Revisión fiscal 571/92. Turisnáutica, S. A. 5 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Hugo Guzmán López.  
Amparo directo 1141/92. Central de Tomillos, S. A. 12 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Tal como lo señala la tesis, tan sólo bastará que la competencia de la autoridad emisora del acto se encuentre prevista en disposiciones legales o reglamentarias debidamente publicada para que se satisfagan los requisitos exigidos por el artículo 16 de la Constitución.

En materia de fundamentación y motivación de los actos administrativos, tenemos la siguiente tesis:

Octava Epoca  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 64, Abril de 1993  
Tesis: VI. 2o. J/248  
Página: 43

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.  
Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.  
Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.  
Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.  
Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

En materia administrativa, para poder considerar un acto autoritario correctamente fundado, es necesario que en él se citen:

1. Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisando los incisos, subincisos, fracciones y preceptos legales.
2. Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

#### **2.1.5 Efectos del acto administrativo.**

El acto administrativo surte sus efectos desde el momento de su expedición. Una vez emitido el acto debe ser cumplido por el gobernado y por los terceros que estuvieren involucrados.

Estamos frente a un acto administrativo perfecto cuando éste produce los efectos jurídicos para los cuales fue creado, satisfaciendo con ello los requisitos de factibilidad necesarios para su cumplimiento, así como cuando cuenta con la regularidad legal de la misma, o sea la ausencia de vicios en sus elementos constitutivos, es decir, reúne todos sus elementos.

“Cuando un acto reúne todos los requisitos que el ordenamiento exige, producirá todos y sólo los efectos normales. La finalidad prevista en el ordenamiento jurídico para la concreta función administrativa se realiza plenamente”.<sup>13</sup> Se habla de efectos normales cuando se reúnen todos los requisitos que el ordenamiento exige

---

<sup>13</sup> Armienta Hernández, Gonzalo Cit. por. González Pérez, Jesús. *El Procedimiento Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2000. Pág. 349.

logrando con ello que la finalidad prevista en el ordenamiento jurídico sea realizada en su plenitud.

“El principio general es que los actos administrativos surten efectos o rigen desde que adquieren el carácter de actos perfectos o sea desde que son simultáneamente válidos y eficaces. En este caso los actos rigen desde su existencia”.<sup>14</sup> Entendiéndose que la validez de un acto estriba en la regularidad legal del mismo, o sea en la ausencia de vicios en la manifestación de la voluntad y la eficacia vista en cuanto a la satisfacción de los requisitos de factibilidad necesarios para su cumplimiento.

En este orden de ideas se establece que todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por la autoridad competente en términos de los diversos ordenamientos jurídicos aplicables.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, nos señalan que serán válidos los actos administrativos siempre y cuando reúnan los siguientes elementos:

- ◆ Que sean emitidos por autoridades u órganos competentes, a través del servicio o servidor público facultado para tal efecto; y en caso de que dicho órgano fuere colegiado deberán ser emitidos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables al caso en concreto.
- ◆ Que sea expedido sin que medie algún vicio en la manifestación de la voluntad de la autoridad competente, tales como error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe o violencia.
- ◆ Que su objeto sea posible de hecho y éste previsto en el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.

---

<sup>14</sup> Marienhoff, Miguel S. Cit. por Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 17.

- ◆ Cumplir con la finalidad del interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia.
- ◆ Deberá constar por escrito, con excepción de que al caso en concreto operará la afirmativa o negativa ficta. (En cuyo caso se deberán de contemplar las observaciones hechas al caso en concreto).
- ◆ Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso y constar en el propio acto administrativo.
- ◆ Ser expedido de acuerdo a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto en esta ley.
- ◆ Ser expedido de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

Con relación a lo anterior, debe señalarse que el escrito en que conste el acto administrativo deberá además reunir los siguientes requisitos:

- ✓ Ser expedido, señalando la fecha y lugar de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.
- ✓ En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos.
- ✓ Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el recurso que en su caso proceda precisándose el término para su interposición, autoridad y recurso a proceder.
- ✓ Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación en el expediente, documento o nombre completo de la persona.

La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos antes mencionados, producirán según el caso, la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Doctrinalmente, encontramos que la diferencia entre ambas figuras se encontraría reflejada en algún tipo de irregularidad por contener vicios en sus elementos. Se habla de anulabilidad cuando el acto presenta un vicio o defecto, que ponga en peligro la propia existencia del acto. En cambio, es nulo de pleno derecho cuando el vicio consista en la falta de un elemento esencial.

Por su parte, la ley Federal del Procedimiento administrativo, en su artículo 7, señala que se producirá la anulabilidad del acto administrativo, cuando haya alguna omisión o irregularidad en algunos de los siguientes elementos y requisitos del acto administrativo:

- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes establecidos por la ley.

En este caso, el acto declarado anulable se considerará válido por lo que gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad, siendo así subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

Asimismo, la ley establece que en los demás casos se producirá la nulidad del acto administrativo. El acto que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será anulable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos. La nulidad del acto será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por él mismo.

De igual forma, la autoridad tiene la potestad de emitir ciertos actos administrativos en forma discrecional. La discrecionalidad significa que la autoridad tiene la posibilidad de dictar un acto dentro de los parámetros que la ley determina. Los actos que la autoridad está facultada para emitir deben de ser actos legales por lo que deberán de estar debidamente fundados y motivados.

En contraposición, se encuentra la figura del silencio administrativo, la cual trae como consecuencia una resolución ficta, ya que la falta de respuesta a una petición debidamente formulada por un gobernado, en un término preestablecida por el ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto, se entenderá generalmente negada por la autoridad.

Para que el silencio administrativo pueda producir efectos jurídicos deben reunirse dos circunstancias:

- a) Que la administración deba hacer o decidir algo en un término determinado de acuerdo con la ley.
- b) Que el término transcurra sin que la administración actúe.

Cuando el acto administrativo es emitido conforme a la ley se supone válido y por lo tanto ejecutable. El Diccionario de la Real Lengua Española, nos señala que debe entenderse por ejecutivo “lo que no da espera ni permite que se difiera a otro tiempo la ejecución”.<sup>15</sup> Una de las características específicas del acto administrativo es la presunción de validez con que se encuentra revestido. Esta presunción debe ser entendida como una prerrogativa que tiene la administración pública, con la finalidad de que la autoridad realice sus funciones, en forma idónea, tomando en consideración la preservación del orden público. Correlativamente, para los gobernados, la presunción de validez, constituye una garantía de seguridad jurídica. En este orden de idea, la ejecutividad del acto administrativo consiste “en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse”.<sup>16</sup>

Otra característica del acto administrativo es su ejecutoriedad la cual consiste en “la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico”.<sup>17</sup> Esta característica, es exclusiva, ya que sólo la administración pública goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos sin necesidad de tener un mandamiento por escrito de autoridad judicial. Por su parte, el maestro Martínez Morales, señala que “la ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de una ejecución forzosa del acto, para ello, la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Gran Diccionario Patria de la Real Lengua Española, T III, Ed. Patria, México, 1998, Pág. 621.

<sup>16</sup> Martínez Morales, Rafael Op. Cit. Pág. 247.

<sup>17</sup> Cassagne, Juan Carlos, Cit. por Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 39.

<sup>18</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. Pág. 247.

## 2.1.6 Modos de extinción del acto administrativo

Hay diversos criterios con referencia al número de causas que originan la extinción de un acto administrativo.

De acuerdo con la ley Federal del Procedimiento Administrativo, el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesados, cuando el acto hubiere sido detectado en exclusivo beneficio de éste y no sea perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Por su parte, nuestro programa de estudios, con fines prácticos hace una clasificación en medios normales y medios anormales:

- Los medios normales de extinción del acto administrativo son el cumplimiento y la ejecución forzosa. Lo normal, es que el gobernado cumpla el acto administrativo una vez emitido por la autoridad competente, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos establecidos en los ordenamientos jurídicos. El cumplimiento es la realización voluntaria del acto. La ejecución forzosa, hace referencia a la facultad o potestad coercitiva que tiene la autoridad administrativa para con ello lograr ejecutar el acto administrativo.

- Los medios anormales de extinción de los actos administrativos, se encuentran clasificados de la siguiente manera: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término, la condición, la renuncia de derechos, la falta de algún elemento o requisito del acto, la resolución del recurso administrativo, la sentencia de tribunal administrativo y el fallo favorable del juicio de amparo.

*a) Revocación.*

La revocación es “la extinción de un acto administrativo por resolución de la autoridad que lo emitió, cuando adolece de vicios de legalidad o es inoportuno o inconveniente”.<sup>19</sup>

La revocación hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por así convenirlo a quien lo produjo. Por su parte, el maestro Rafael Martínez Morales, nos señaló en su curso de derecho administrativo, algunas de las características de la revocación administrativa, las cuales son:

- La extinción implica dejar sin efectos un acto válido.
- Debe ser expedida por una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades.
- Se emite de oficio.
- No debe causar perjuicio al particular.
- Recae sobre un acto que ha agotado sus efectos.
- Obedece a una causa de conveniencia de interés general.
- Constituye un nuevo acto administrativo.

---

<sup>19</sup> Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit., Pág. 40.

### *b) Rescisión*

El Diccionario de la Real Lengua Española, nos define la rescisión como el “acto por el que se rompe un contrato válido en sí, pero considerado lesivo por alguna de las partes implicadas en él”.<sup>20</sup> En nuestra materia de estudio habría que darle otro tipo de connotación, sin embargo, esta definición nos da elementos importantes para poder definir la rescisión, ya que nos habla de la terminación de un acuerdo celebrado entre dos partes por considerarse lesivo alguna de ellas. En este caso será considerado lesivo, el incumplimiento de alguna de las partes, ya sea por propia voluntad o por una causa ajena. La doctrina, nos establece que se entenderá por rescisión “un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas”.<sup>21</sup>

### *c) Prescripción*

En la teoría general de las obligaciones, la prescripción aparece como una forma tanto de adquirir bienes como de extinguir obligaciones. La doctrina establece que en materia civil, la prescripción opera en ambas formas tanto de manera positiva o adquisitiva como negativa o liberatoria.

En materia fiscal, existe la prescripción sólo en su aspecto negativo o liberatorio, es decir, sólo existe como un medio para que el deudor se libere de sus obligaciones.

La prescripción puede definirse, desde un punto de vista doctrinal, como “la fijación de un término de extinción de las obligaciones que tiene por finalidad servir a la seguridad general del derecho y a la paz jurídica”.<sup>22</sup> De igual forma, el maestro Martínez Morales, define a la prescripción como “un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley”.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Gran Diccionario Patria de la Real Lengua Española, Tomo VI, Op. Cit. Pág. 1387.

<sup>21</sup> Martínez Morales, Op. Cit., Pág. 249.

<sup>22</sup> Carrasco Iriarte, Hugo. *Diccionario Derecho Fiscal*, segunda parte, Vol III. Ed. IURE, México 2002, Pág. 697.

<sup>23</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit., Pág. 249.

#### d) Caducidad

“Llámesese caduco, del latín caducus, a lo decrépito o muy viejo, a lo poco perdurable. Se dice que ha caducado lo que ha dejado de ser o perdió su efectividad. Por tanto, caducidad es la acción y el efecto o vigor, sea por falta de uso, terminación de plazo u otro motivo, o por laguna ley, decreto o costumbre, instrumento público. La caducidad pertenece al campo del dejar de ser. La caducidad tiene lugar cuando la ley o la voluntad de los particulares señalan un término fijo para la terminación de un derecho, de tal modo que transcurrido este último no puede ya ser ejercitado”.<sup>24</sup>

Por su parte, el maestro Hugo B. Margain, nos establece que las diferencias entre prescripción y caducidad, han de distinguirse por sus efectos<sup>25</sup>:

- a) Al producirse la *prescripción*, queda una obligación que es jurídica, como es la obligación de no hacer. La *caducidad*, en cambio, hace desaparecer totalmente el derecho a la obligación.
- b) La *prescripción* no tiene por finalidad liberar, aunque pueda producir tal efecto, mientras la *caducidad* libera por ser tal su esencia.
- c) La *prescripción* debe ser opuesta como excepción; la *caducidad* extingue la obligación y el juez debe declararla de oficio.
- d) La *caducidad* no admite causa de interrupción o suspensión; la *prescripción* (en la actualidad sí se suspende en algunos casos).
- e) La *caducidad* puede ser convencional; la *prescripción* siempre nace de la ley.
- f) Desde el punto de vista de la *prescripción*, el derecho tiene un término definido y sólo se pierde por negligencia en usarlo.

#### e) Término

Es el momento en que un acto jurídico debe de comenzar a producir o dejar de producir sus efectos.

#### f) Condición

La condición es un acontecimiento, evento o hecho futuro de realización incierta.

<sup>24</sup> Carrasco Iriarte, Hugo. Op. Cit., Pág. 167.

<sup>25</sup> Margain, Hugo B. Cit. por Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Ed. IURE, México, 2003. Pág. 235

## 2.2 Procedimiento Administrativo

### 2.2.1 Concepto de Procedimiento Administrativo

Una definición de procedimiento es aquella que nos da Carnelutti, “como un tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados casualmente entre sí”.<sup>26</sup>

Asimismo, señala como elementos necesarios para que exista un procedimiento los siguientes:

- ✓ Que cada uno de los actos combinados conserven íntegra su individualidad. Por lo que no se esta en presencia de un procedimiento cuando los actos no conserven íntegra su individualidad.
- ✓ Que de la conexión entre los actos radique en la unidad un efecto jurídico. En el procedimiento todos los actos están encaminados a producir efectos jurídicos, esto es lo que les da la unidad.
- ✓ Que los actos estén vinculados casualmente entre sí, de tal modo que cada uno supone al anterior y el último supone al grupo entero.

Por su parte, el investigador Jesús González Pérez, señala que el estudio de la pluralidad de actos que integran el proceso nos conduce al procedimiento. El concepto de procedimiento se encuentra en la teoría general del derecho y tiene validez general aplicable a cada una de las ramas particulares del derecho. “El procedimiento es un tipo, una forma, una especie de combinación de actos. A veces,

---

<sup>26</sup> Carnelutti, Francesco. *Cuestiones sobre el proceso*. Editorial Jurídica Universitaria, México, 2001. Pág. 37.

en el mundo del derecho, para que se produzca un efecto jurídico son necesarios, no sólo uno sino varios actos”.<sup>27</sup>

“Etimológicamente, ‘procedimiento’, al igual que ‘proceso’, deriva del verbo latino *precedere* y significa avanzar, andar hacia delante, esto es, ir o marchar por un camino, por un iter, que es preciso seguir para llegar a una meta; o sea, que tanto procedimiento como proceso indican una serie de actos coordinados para lograr una finalidad”.<sup>28</sup>

En el párrafo anterior, se hace mención que el proceso y el procedimiento tanto etimológicamente o gramaticalmente pueden considerarse sinónimos, sin embargo, no lo es así en nuestra materia de estudio. Toda vez que debe de entenderse por proceso “los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre las partes calificadas”.<sup>29</sup> en tanto que como procedimiento se señala a “la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico”.<sup>30</sup>

“Desde un punto de vista puramente descriptivo, se advierte que el procedimiento consiste, fundamentalmente, en una pluralidad o serie de actos, no de actos cualesquiera realizados al azar, sino ligados y coordinados entre sí de tal modo que cualquiera de ellos carecería de validez y eficacia sin el que lo precede. Este encadenamiento de actos obedece y tiende a una finalidad común y determinada que técnicamente se denomina procedimiento”.<sup>31</sup>

Podría sostenerse que “la esencia del procedimiento radica principalmente en la conexión recíproca de los diversos actos que lo integran, en sus vinculaciones en

---

<sup>27</sup> González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Op. Cit. Pág. 208.

<sup>28</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa, México 2000, Pág. 613.

<sup>29</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. Pág. 257.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., Pág. 614.

forma de cadena que constituyen los que se denomina trámites, los que, a su vez, suelen agruparse en unidades de orden superior, que se denominan: fases, periodos o instancias, pero sin que con ello desaparezca el carácter de interdependencia”.<sup>32</sup>

La Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo segundo, fracción XXII, menciona que el procedimiento administrativo, es el “conjunto de trámites y formalidades jurídicas que proceden a todo acto administrativo, como su antecedente y su fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”.

En la doctrina mexicana se ha impuesto el concepto de Gabino Fraga, al considerar que “el procedimiento administrativo es un conjunto de formas y actuaciones que preceden y preparan un acto administrativo”.<sup>33</sup>

A todas las actividades del Estado corresponde un procedimiento, que es el cauce legal obligatorio a seguir. Así, el Estado al realizar su actividad administrativa, sigue el procedimiento previsto en la ley para su realización. Esta función administrativa la realiza por medio de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados.

Otro concepto del procedimiento administrativo aceptado entre los estudiosos del derecho, es el del maestro Nava Negrete como “el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativo en la esfera de la Administración”.<sup>34</sup> El maestro Nava, considera que el procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo y la tarea del procedimiento administrativo no concluye con la celebración del acto, ya que éste

---

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Gabino, Fraga. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1983, 23ª. Edición, Pág. 225.

<sup>34</sup> Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit., Pág. 78.

necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para tener vida dentro de la administración.

En este orden de ideas, el investigador González Pérez considera que “sí el procedimiento es el cauce formal de la función administrativa, su objeto será el de la concreta función que en el mismo se realice. Por tanto, no puede hablarse propiamente de un objeto del procedimiento como algo distinto de la función administrativa”.<sup>35</sup> Al respecto, señala que el ejercicio de una función administrativa da lugar a las actuaciones, dentro de un procedimiento. Donde cada procedimiento tendrá un objeto específico, delimitado por la naturaleza del mismo acto y por el acto de iniciación. La resolución que en él se adopte vendrá delimitada por el objeto propio del procedimiento.

La función administrativa se realiza a través del cauce formal de un procedimiento, de una serie de actos que culminan en el acto que implica la manifestación plena de la función que se realiza. Con relación al procedimiento pueden distinguirse las siguientes categorías o tipos fundamentales de acto administrativo:<sup>36</sup>

1. Actos de trámite, que integran el procedimiento. Son simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa. Constituyen trámites del expediente al que han de instruirse e incorporarse diversas actuaciones administrativas y de terceros. Son simples presupuestos de la decisión en que ha de concretarse la función administrativa, como garantía procesal u objetiva de la decisión final, preparando ésta. Son todos aquellos carentes de sustantividad en materia decisoria trascendental, como simple eslabones del procedimiento, sin individualidad propia, al ser absorbibles por la unidad del mismo.

---

<sup>35</sup> González Pérez, Jesús. *El Procedimiento Administrativo Federal*, Op. Cit. Pág. 81.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Págs. 82-87

2. Resoluciones que deciden los procedimientos. Son actos que constituyen la manifestación final de la acción administrativa. Son los actos administrativos que resuelven una instancia, cualquiera que sea el sentido de la resolución.
3. Actos de ejecución. Éstos se limitan a realizar lo dispuesto en un acto anterior. Es cierto que, en muchos casos, la ejecución no requiere un nuevo acto administrativo, en sentido estricto, sino una serie de operaciones materiales. En ocasiones, la ejecución requiere auténticos actos jurídicos.

“En el procedimiento administrativo pueden producirse actos del administrado antes de dictarse la resolución o una vez dictada ésta. Tanto en uno como en otro momento estos actos serán presupuesto de validez de la actuación administrativa: en el primero, presupuesto de la validez de la actuación administrativa; en el segundo, de las actuaciones de la ejecución administrativa. Sus efectos son procedimentales: podrán determinar el nacimiento, desarrollo o terminación del procedimiento declarativo y, en su caso, del ejecutivo.

Concluye diciendo que existen diferencias notables entre el régimen de los actos de la administración pública y los del administrado en el procedimiento administrativo. Por lo que la expresión de acto administrativo se refiere a la declaración unilateral emanada de la administración en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos”<sup>37</sup>.

En el Congreso del Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, se señalaron las siguientes bases como fundamentales para todo procedimiento administrativo:

1. Principio de Audiencia de las partes.

---

<sup>37</sup> Ibidem. Págs. 88-90.

2. Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
3. Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.
4. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades.
5. Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
6. Condiciones en las cuales las decisiones deben ser notificadas a los particulares y como reglas generales complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen las garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión y la responsabilidad de quien las infrinja.

Al hablar de Procedimiento Administrativo, es necesario abordar el tema de las leyes del procedimiento ya que estas regulan la proyección de los principios en el procedimiento administrativo. Es por ello, que se dice que las normas del procedimiento deberían ser diferentes según se trate, ya sea de la actuación de la administración o del particular.

En ponencia del Magistrado Mariano Azuela Güitrón, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación definió el concepto de leyes de procedimientos en la siguiente forma: “Las normas de procedimiento son aquellas disposiciones jurídicas que garantizan o hacen efectivo el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las partes dentro de las diversas relaciones jurídicas que pueden existir entre ellas, y que son establecidas en las normas sustantivas. Así, pues, las normas de procedimiento constituyen reglas de actuación, que determinan el acto o serie de operaciones y trámites que deben seguirse para obtener la defensa de un derecho o el cumplimiento de una obligación. Son preceptos de carácter instrumental,

directamente vinculados con la potencia coercitiva del Derecho, que tienen por objeto garantizar la eficiencia de las normas sustantivas. Son en fin, las normas que señalan no qué es lo justo, sino como debe pedirse e impartirse la justicia (RTFF, 2ª. Época, Núm, 27, III-82, p. 273).<sup>38</sup>

## 2.2.2 Principios en el Procedimiento Administrativo

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 13 señala que “la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe”.

- ✓ Economía. Sus trámites deberán ser sencillos.
- ✓ Celeridad. Se refiere a la prontitud o rapidez con que se deberían de resolver los trámites administrativos, es decir, deberán de tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita.
- ✓ Eficacia. Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto administrativo.
- ✓ Legalidad. Que este previsto o contemplado en la ley, dentro de la competencia del órgano.
- ✓ Publicidad. Que se haga de conocimiento del público, con excepción de aquellos que deben de mantenerse en reserva.
- ✓ Buena fe.

Con relación a lo anterior, el investigador González Pérez, señala que estos principios son relevantes en cada uno de los aspectos del procedimiento administrativo y para un mejor estudio de ellos propone que se haga un estudio en cada una de las etapas del procedimiento, así tenemos que:

---

<sup>38</sup> De la Garza, Sergio Francisco. *Fundamentos del Derecho Tributario Administrativo*, Editorial Porrúa, 14ª. Reimpresión, México 2001. Pág. 699.

- En la iniciación del procedimiento.

La existencia del procedimiento, cualquiera que fuera su forma de iniciación determina la necesidad de que siga por sus trámites perceptivos hasta que la resolución ponga fin al mismo. En aplicación del *principio de oficiosidad* el órgano administrativo impulsará el procedimiento en todos sus trámites, ordenando los actos de instrucción adecuado. El *principio de seguridad jurídica* impide que pueda dejarse abandonado el expediente, con la incertidumbre que ello supone. El de *igualdad ante la ley*, que los procedimientos se tramiten siguiendo un orden riguroso de incoación, sin que, salvo evidentes razones de interés público, pueda ser alterado.

- En el desarrollo del procedimiento.

El *Principio antiformalista* supone la interdicción de toda abstención de resolver la cuestión planteada por defectos formales en que hubieren podido incurrir los interesados, sin haber dado oportunidad a la parte de subsanarlos en un plazo prudencial y suficiente en atención a la naturaleza del defecto. Este principio se encuentra contemplado en el artículo 15 de la LFPA “la administración pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley”.

El *Principio de tutela jurisdiccional efectiva* o *Principio de defensa*, en contraposición se pudiera decir que prescribe cualquier actuación que dé lugar a indefensión de los interesados.

El *Principio de economía, celeridad y eficacia* conducirá a la supresión de los trámites inútiles e innecesarios. Con estos principios se busca que los trámites sean más sencillos, evitando con ello formalismos innecesarios; deberán de tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita; se deberían impulsar de oficio, sin perjuicio de la intervención de las parte interesadas.

El *Principio de oficiosidad* determina que no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas.

- *En la terminación del procedimiento*

El *Principio de defensa* juega un papel importante, en cuanto impone: la motivación lo que permitirá a la persona afectada conocer los motivos que han conducido a la administración a adoptar la decisión; en segundo lugar, la notificación a los destinatarios, a fin de que puedan cumplirlo en el acto ordenado; y en tercero, que la notificación contenga la indicación de los recursos que serán admisibles, órgano ante el cual podrán interponerse y el plazo que la ley establece para ello.

Por su parte, el tratadista Tomás Ramón Fernández, proporciona seis principios del procedimiento administrativo:<sup>39</sup>

1. El principio de economía procesal busca obtener de la manera más pronta y eficaz la actuación administrativa, sin que esto justifique un demérito de apego a la legalidad. En todo caso debe darse un equilibrio entre eficacia y legalidad, entre el interés de la administración pública y el interés de los particulares. En otras palabras, se puede decir que la economía procesal significa flexibilidad y simplificación de los trámites procedimentales.
2. El principio “in dubio pro actione” significa que la autoridad administrativa debe interpretar las disposiciones jurídicas relativas al procedimiento administrativo de la manera más favorable para el particular.

---

<sup>39</sup> García Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, *El Derecho Administrativo*, Madrid, CIVITAS, 1991, 4ª Ed, tomo II, Págs. 426-429

3. El principio de oficialidad, hace referencia a que la autoridad tiene la obligación de desenvolver la trayectoria procedimental hasta definir la decisión administrativa sin necesidad de promoción de los particulares.
4. El principio de exigencia de legitimación exige que la persona considerada como parte debe acreditar un interés directo, personal y legítimo que pueda resultar perjudicado por la resolución producida por el procedimiento.
5. El principio de imparcialidad aparece como un límite referido a las características subjetivas de la autoridad tramitadora, en particular cuando actúa como árbitro, cuando impone sanciones, cuando resuelve recursos. Finca una doble garantía: para salvaguardar intereses públicos y privados.
6. El principio de carácter contradictorio procedimental. Cuando el procedimiento administrativo tiene efectos externos, existe la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego, de que esos intereses sean debidamente enfrentados previamente a la adopción de la resolución definitiva. El procedimiento administrativo externo debe garantizar un verdadero debate, para hacer efectivo el principio contradictorio, tanto sobre los hechos como sobre la aplicación de la norma jurídica al caso concreto, lo cual deriva como congruencia en los términos debatidos y los puntos resolutivos del acto administrativo.

## 2.3 Los presupuestos de actuación del particular en el procedimiento contencioso administrativo

### 2.3.1 Derecho Subjetivo

El derecho objetivo es la norma que reconoce o concede una facultad, en cambio, el derecho subjetivo es la facultad reconocida u otorgada por la norma.

¿Cuál es la situación que tienen los particulares frente a la administración? El maestro Gabino Fraga señala que “el problema de la situación de los particulares frente a la Administración implica necesariamente, la adopción de un criterio sobre la existencia y la naturaleza de los derechos públicos de los administrados, es decir, sobre el concepto mismo del derecho subjetivo”.<sup>40</sup>

El concepto de derecho subjetivo es uno de los puntos más debatidos en la doctrina, siguiendo el esquema planteado por el maestro Gabino Fraga, se puede decir que existen dos tendencias:

La primera es aquella en la que se cree en la figura del derecho subjetivo caracterizado de diversas maneras pero como figura independiente. Dentro de esta corriente de estudio tenemos a diversos autores, que tratan de conceptualizar al derecho subjetivo desde este punto de vista, así tenemos que según Windschied “el derecho subjetivo es un poder de voluntad conferido por el ordenamiento jurídico”,<sup>41</sup> entendido como “un señorío o un poderío que el orden jurídico reconoce a la manifestación de voluntad de un persona”.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Gabino Fraga. Op. Cit., Pág. 410.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Toral Moreno, Jesús, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. UNAM, México, 1968, Pág. 72.

Para Ihering “es un interés jurídicamente protegido”,<sup>43</sup> en este sentido “estima que el titular de un derecho no es el que puede querer, sino el que puede aprovechar el beneficio en que consiste el derecho. La sustancia del derecho no es la voluntad, sino la utilidad. En el derecho hay un elemento material o interno, que es el interés y un elemento formal o externo, la protección del interés. El derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido, puesto que entraña la expresión de un interés reconocido por el legislador”.<sup>44</sup>

Jellinek combinó las dos teorías examinadas, diciendo que el derecho subjetivo “es un interés tutelado por la ley, mediante el reconocimiento de la voluntad individual”,<sup>45</sup> igualmente señala “que es un poder de voluntad protegido y reconocido por el ordenamiento jurídico y que tiene por objeto un bien o un interés”.<sup>46</sup>

En la segunda tendencia, destacan las ideas de Kelsen, él señala que “el derecho subjetivo no es más que un reflejo de la obligación a cargo de otra persona”,<sup>47</sup> también sostiene “que lo que se llama derecho subjetivo no es más que un fragmento del derecho objetivo imputado a una persona y que después de la imputación conserva las características del derecho objetivo”.<sup>48</sup>

Por su parte, Gabino Fraga señala que se ha llegado recientemente a formar un nuevo concepto. En ese nuevo concepto se dice que el derecho subjetivo esta constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, dicho poder que esta condicionado por tres elementos:

---

<sup>43</sup>Ihering, Cit. por Gabino Fraga, Op. Cit., Pág. 410.

<sup>44</sup>Toral Moreno, Jesús, Op. Cit., Pág. 72.

<sup>45</sup>Ibidem. Pág. 73.

<sup>46</sup>Jellinek G., *Théorie Générale de l'Etat. Sistema dei diritti pulici subbietivi* Cit. por Gabino Fraga, Op Cit., Pág. 410.

<sup>47</sup>Kelsen, Hans. *Compendio esquemático de una Teoría General del Estado*, Cit. por Toral Moreno, Jesús Op. Cit., Pág. 73.

<sup>48</sup>Kelsen, Hans. *Compendio esquemático de una Teoría General del Estado*. Cit. por Gabino Fraga, Op. Cit., Pág. 332.

1. En el entendido de que la esencia del derecho subjetivo radica en el poder de exigir, es necesario que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho.
2. Es necesario que exista una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del poder exigir y que esa obligación haya sido establecida para la satisfacción a ciertos intereses individuales.
3. Que el sujeto activo del derecho sea precisamente el titular de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación, se habla de aquel interés en cuyo favor se ha establecido el poder de exigir.

Para Oscar Morineau, el derecho subjetivo debe ser entendido como “la facultad que dimana de la norma objetiva. De tal suerte, cuando se afirma que alguien es sujeto de derecho quiere también decirse que éste posee un derecho subjetivo y poseer un derecho subjetivo, significa, a su vez, que la conducta de una persona es relevante para la norma jurídica. Por lo tanto, dicha norma autoriza, entre otras acciones, a hacer u omitir algo, o bien a recibir algo de otra persona jurídica. El derecho subjetivo, es en síntesis, el facultamiento de conducta derivado de una norma de derecho objetivo”.<sup>49</sup>

Otro concepto interesante de derecho subjetivo es el de Luigi Ferralóji como “una expectativa a la que corresponde una obligación: a una expectativa positiva corresponde una obligación positiva de prestación, a una expectativa negativa corresponde una obligación negativa de no lesionar. A la obligación correspondiente a un derecho es a lo que Luigi propone llamara ‘garantía primaria’ del derecho en cuestión”.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Morineau, Oscar, *El estudio del derecho*, Porrúa, México, 1953. Pág. 117.

<sup>50</sup> Ferralóji, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Ed. Trotta, Madrid, 2001. Pág. 57.

Al respecto, Guastini señala el sentido en que corresponde a todo derecho subjetivo una obligación. “Tal correspondencia, sólo puede consistir en lo siguiente: en que un enunciado que atribuya un derecho a un individuo es traducible, sin pérdida de significado, en un enunciado diferente que imponga una obligación a otro”.<sup>51</sup>

### 2.3.2 Interés Jurídico

La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas señala que esta locución tiene dos acepciones:

a) La pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho.

Esta noción se encuentra vinculada con los fines del derecho por las siguientes razones:

- “Una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer necesidades fundamentales de los individuos y de los grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera, se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad”.<sup>52</sup>
- “El derecho se propone eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales, y por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos mecanismos y procedimientos impiden que las partes en un conflicto resuelvan su diferencia recurriendo a la violencia”.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Guastini, Ricardo, Cit, por Ferrajoli, Luigi. Op. Cit., Pág. 57.

<sup>52</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo F-L, Ed. Porrúa, México, 2002, Pág. 630.

<sup>53</sup> Idem.

b) En materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.

En materia procesal, el interés jurídico “es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado. El concepto de interés jurídico procesal no debe confundirse con la noción de intereses en litigio. Esta última, se refiere al derecho sustantivo que pretende salvaguardarse mediante el proceso. En cambio, el interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es materia del litigio”.<sup>54</sup>

La esencia del concepto de interés jurídico es la existencia de un derecho protegido por la ley y de un sujeto titular de ese derecho a quien le corresponde el interés de accionar para poner el movimiento la actividad jurisdiccional.

El Doctor Arturo Zaldívar señala que se requieren de los siguientes elementos para que se configure el interés jurídico:<sup>55</sup>

- g) La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica. (Derecho objetivo).
- h) La titularidad de ese derecho por parte de una persona.
- i) La facultad de exigencia para el respeto de ese derecho. (Derecho subjetivo).
- j) La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

“El interés jurídico es aquel que se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. Se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros. Tradicionalmente la doctrina le otorga al derecho subjetivo dos elementos constitutivos, a saber, la posibilidad de hacer

---

<sup>54</sup> Ibidem, Pág. 632

<sup>55</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. *Hacia una Nueva Ley de Amparo*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, Pág. 44.

o querer (elemento interno) y la posibilidad de exigir de otros el respeto (elemento externo), esto es, la imposibilidad de todo impedimento ajeno a la posibilidad correspondiente de reaccionar contra éste. Sin embargo, esta concepción de interés jurídico como identidad del derecho subjetivo tradicional se encuentra en crisis, al parecer otros intereses que merecen de protección jurisdiccional, no obstante no estar formalizados como derechos subjetivos existentes, como lo es el interés legítimo<sup>56</sup>.

Con relación, a los presupuestos de actuación del particular en el procedimiento administrativo señalo la siguiente tesis:

Amparo en revisión 72/91. Octavio González de León. 17 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Zárate Sánchez. Secretario: Víctor Hernández García.  
Séptima Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 37 Primera Parte  
Página: 25

**INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN.** El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contradicción o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón.

<sup>56</sup> Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo de Caviedes, Pablo. Cit. por Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*. Ed. Porrúa, México, 2003. Pág. 19.

En esta tesis, se establece que el interés jurídico, no es sino lo que la doctrina conoce con el nombre de derecho subjetivo. Entendido como “la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho”.

También nos señala que el derecho subjetivo supone dos elementos indispensables:

- ✓ Una facultad de exigir.
- ✓ Una obligación correlativa traducida en el deber jurídico.

En contraposición, nos señala que no existirá derecho subjetivo ni un interés jurídico cuando:

- La persona tiene sólo la mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación del particular, sin que éste tenga capacidad, otorgada por dicha orden para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya “un poder de exigencia imperativa”.
- El gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto.

### Capítulo 3.- El Interés Legítimo: su regulación.

#### 3.1 Estudio de derecho comparado

##### 3.1.1 Doctrina Alemana

Para la doctrina alemana los derechos públicos subjetivos comprenden “todos los intereses individuales que el ordenamiento jurídico estima dignos de protección y, por tanto, abarca aquellas posiciones que se designan en el ordenamiento jurídico español e italiano con el concepto de intereses legítimos”.<sup>57</sup>

En tal sentido, no es necesario que la norma indique expresamente que se tiene derecho para el conocimiento de un derecho público subjetivo. Basta únicamente que conforme a la voluntad objetiva del legislador, pueda deducirse de la norma de la que se requiere extraer el derecho subjetivo su intención de proteger, tanto el interés general como los intereses individuales.

Es por ello, que la interpretación de la norma jurídica en cuestión juega un papel importantísimo. La llave está en poder delimitar los preceptos legales que aspiran a conocer una posición jurídica individual de aquellos que tan sólo favorecen a individuos de hecho o por vía refleja.

El reconocimiento de un interés jurídico no se obtiene por vía fortuita o accidental. Los simples efectos reflejos de signo favorable que irradian de la normas no legitiman, por sí mismos, para invocar la tutela judicial. Por el contrario, las atribuyen conscientemente a los ciudadanos que caen bajo la protección del derecho o tutela judicial, por lo tanto, la vulneración de algún derecho subjetivo, la lesión en el patrimonio del sujeto, es presupuesto elemental para implementar la tutela judicial.

---

<sup>57</sup> Sommerman, Karl Peter *Justicia Administrativa Alemana*, Ed. Tirant Monografías, España, Pág. 49.

Las normas de protección o atribución de posiciones subjetivas son “el conjunto de criterios métodos o pautas que contribuyen a constatar la dimensión o contenido jurídico-subjetivo de un precepto”.<sup>58</sup>

Se trata de una operación dialéctica de una labor estricta de interpretación jurídica, que sustrae del presupuesto de hecho. En donde no puede dejar de observarse:

- 1) El alcance protector o de atribución de posiciones subjetivas de la norma no se mide prioritaria ni exclusivamente por la *voluntas legislatoris*.
- 2) Sólo de la mano de una interpretación sistemática del entero contexto normativo puede inducirse su alcance.
- 3) Los derechos fundamentales juegan un papel primordial para arrojar la luz en la labor interpretativa.

En este sistema, la doctrina de las normas de protección es respetuosa de la primacía que al legislador le corresponde en la configuración de intereses legítimos. Por su parte, el legislador ha de decidir que deberes del poder público generan intereses a favor de terceros. Para ello, es necesario contemplar que la vigencia y aplicación de la norma cause una afectación a la legalidad en la aplicación o arroje un perjuicio y que la atribución de un poder jurídico individual es invocable para su defensa.

Dentro del ámbito de protección de las normas, el derecho subjetivo debe contemplar dos elementos:

- 1) Un componente individual. La norma debe dirigirse a la protección de intereses individuales. De lo contrario, no sería necesario más que una posición

---

<sup>58</sup> Schutenormlehre, Cit. por Barnés Vázquez, Javier *La tutela judicial efectiva*, Ed. Tirant Monografías, Universidad de Sevilla, Pág. 164.

de ventaja fáctica, un simple efecto reflejo del derecho objetivo, pero un interés jurídico invocable.

- 2) El carácter subjetivo. Ya que la administración carece de potestades y competencias sobre los derechos personales.

En este orden de ideas, la justicia administrativa alemana, sostiene que su impedimento mayor para no inculsionar, el concepto de interés legítimo, es el principio constitucional de “la efectividad de la tutela judicial”, cuyo fin es garantizar el derecho sustantivo a un control judicial efectivo y real, toda vez que no puede esta tutela a la condición de un derecho formal, no detenerse en la teórica posibilidad de acudir a los tribunales, ya que los tribunales deben de estar en condiciones de intervenir antes de que la administración llegue a consumar los hechos o daños irreparables.

### 3.1.2 Doctrina Italiana

El interés legítimo tiene su origen en el Derecho Administrativo, su elaboración doctrinal se ha desarrollado de manera minuciosa en Italia. Al principio, la delimitación del concepto del interés legítimo fue encaminada, a la separación de jurisdicción. La separación se encontraba en que a la jurisdicción ordinaria le correspondía saber de los derechos subjetivos, en cambio, la jurisdicción administrativa conocía de los intereses legítimos.

Se decía que los intereses legítimos, no eran por definición, derechos subjetivos, pero intrínsecamente no eran entidades distintas, por lo que se consideraban como situaciones jurídicas subjetivas relacionadas con normas que regulaban el interés general.

## *Antecedentes*

El concepto de interés legítimo ha sufrido durante el tiempo diversas modificaciones, por lo que a continuación señalare diversos conceptos que sirvieron de base para conceptualizar al interés legítimo:

El Nigro afirmaba que el “interés individual estrechamente conectado con el interés público y protegido por el ordenamiento jurídico a través de la tutela jurídica de este último: una protección ocasional e indirecta. Se reducía el interés del particular a un mero accidente del interés público”.<sup>59</sup>

A raíz de este concepto la doctrina indagó, nuevas sendas. Se empezó a analizar, el interés legítimo como un interés instrumental, a un comportamiento por parte de la administración. Sería visto como un interés de legitimidad de los actos administrativo.<sup>60</sup>

A partir, de la concepción de Chiovenda sobre el interés como “puro poder de acción”, entendían al interés legítimo como “un poder de reacción procesal”.<sup>61</sup>

Después el interés legítimo comenzó a ser estudiado desde dos enfoques distintos:

- 1) En la relación entre la posición y ejercicio del poder administrativo.
- 2) Como interés material del individuo, entendido este último, no sólo como límite de poder sino como elemento que contribuye a la determinación en concreto del interés público.

---

<sup>59</sup> Nigro, Cit. por Bujosa Vadell, Lorenzo-Mateo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Ed. José María Bosch, S.A., Barcelona, 1995, Pág. 35.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Idem.

Llego un momento, en la búsqueda de la delimitación del interés legítimo que se decía que la legitimidad equivalía a juridicidad, ya que se situaba como una de las diversas formas de concretarse las situaciones jurídicas subjetivas surgidas de la relación entre la norma jurídica y el individuo. La forma de concretarse se encontraba en la situación jurídica que surge en la relación entre la norma jurídica y el individuo.

Se entendía por legítimo aquello protegido por la norma jurídica y conforme a derecho.

#### *El interés legítimo según la jurisprudencia*

- a) Con respecto, a la ampliación del ámbito de protección del ciudadano. Tenemos que por regla general el individuo (demandante), se halla en una específica relación con el objeto de la pretensión deducida, relación que provendrá de la titularidad del derecho vulnerada, (derecho subjetivo) y por excepción, se contempla la preservación de derechos o libertades de otro (interés legítimo). Aquí para el legislador, la zona de ampliación de la protección de estos derechos, es la zona de ampliación o expansión del derecho subjetivo.
- b) El interés legítimo como un interés protegido directa o indirectamente por la norma jurídica. En este caso, estamos frente a la idea de un interés protegido por el derecho en contraposición de otros que no son protegidos por el derecho, toda vez que no es necesario que ese interés se halle respaldado por un precepto legal en concreto.
- c) El interés exigido debe ser un interés directo o legítimo, no puede conferir tal cualidad, como sí de legal se tratase al que es mero reflejo de una situación que obedece a norma o ley que lo autorice.

Para la inclusión del concepto era necesario un reconocimiento constitucional del derecho a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de intereses legítimos.

Previó a ello, a nivel jurisprudencial se realizó un estudio de los intereses directos y los intereses legítimos, entre las jurisprudencias más relevantes encontramos:

- El Tribunal Contencioso decía que los intereses directos eran diferentes a los intereses legítimos, ya que se necesitaba de una legitimación para recurrir a la vía contenciosa-administrativa para así hacer valer el interés legítimo ante la instancia correspondiente.

*SSTC, de 25 de febrero de 1985*, establecía “que la solidaridad o interrelación social hace la idea de interés directo o particular como requisito para que la legitimación, quede englobado en el concepto más amplio del interés legítimo”.<sup>62</sup>

- *SSTC (RA 7133), de 25 de mayo de 1987 y (RA 5627) 14 de julio de 1988*, “se habla de un interés en el que el éxito de la acción puede con llevar beneficio o perjuicio “por vía fortuita o refleja”.<sup>63</sup>

- *SSTC (RA 5627), de 14 de julio de 1988*, decía “que el interés legítimo tiene que ser personal, va más allá de la defensa por la legalidad. Tutela de derecho o interés legítimo de los que debe ser portador el demandante”.<sup>64</sup>

- *SSTC (257/88), de 22 de diciembre de 1988*, contemplaba que “el interés legítimo es mas extenso que el interés directo. El interés legítimo resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación que se pretende”.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> González Cano, María Isabel. *La protección de los intereses legítimo en el proceso administrativo*, Ed. Tirant Monografías, España, Pág. 41.

<sup>63</sup> *Ibidem*, Pág. 46.

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*, Pág. 41.

- *STC (97/91), de 9 de mayo de 1991*, “el interés legítimo ha de entenderse siempre referido a un interés en sentido propio, cualificado o específico”.<sup>66</sup>
- *STC (95/92), de 16 de noviembre de 1992*, se refiere al interés legítimo como “un interés legítimo, real y actual, individual o colectivo, directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con que se concibe en el texto constitucional la tutela jurídica de la posición del administrado”.<sup>67</sup>
- *STC (93/90) de 23 de mayo de 1990*, afirma “que el interés legitimado para la impugnación o el control de los actos y disposiciones de la administración, requiere como mínimo que derive directa o indirectamente de una norma jurídica”.<sup>68</sup>

El artículo 28 de la Ley Jurisdiccional establece que el interés legítimo, personal y directo “es una situación jurídica individualizada caracterizada por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto a la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la administración pública y dotado por otro, de consistencia y lógica jurídica-administrativa propias, independiente de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos”.<sup>69</sup>

Se trata de aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentren, por circunstancias de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio distinto a la de cualquier ciudadano.

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, Pág. 42.

<sup>67</sup> *Idem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*, Pág. 43.

<sup>69</sup> *Ibidem*, Pág. 44.

Es un interés consistente en que los poderes públicos actúan de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persona actúa con fines de interés general, dicha actuación incide en el ámbito de ese interés propio, aún cuando la actuación de que se trate no les ocasione en concreto un beneficio o servicio inmediato. Cabe pues que este beneficio sea presente o futuro, que se coloque al titular en condiciones de obtener ese determinado beneficio en condiciones naturales o legales, o en suma, que exista una relación unívoca entre la pretensión y el hecho de que la anulación produzca efectos negativos o positivos, actuales o futuros, pero ciertos, que exista pues una conexión entre los intereses del sujeto y lo solicitado.

### *Tutela del interés legítimo*

La tutela judicial del interés legítimo hace referencia “al acceso a los tribunales de las posibles lesiones jurídicas a los intereses dignos de protección del ciudadano contemplados por el ordenamiento jurídico y realmente afectados por la actuación administrativa”.<sup>70</sup>

“La jurisdicción administrativa tutela los intereses legítimos lesionados por los actos administrativos. Sin embargo, es evidente que el interés de los administrados a no ser dañados por los actos o las normas administrativas no pueden tener tutela absoluta”.<sup>71</sup>

Es inevitable que los actos o normas administrativas dañen a ciertos sujetos, tales daños, son la consecuencia de la acción de la administración pública, tal como la ley lo prevé.

---

<sup>70</sup> Ibidem, Pág. 48

<sup>71</sup> Barnés Vazquez, Javier, *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Ed. Civitas, Madrid 1989 Pág. 220.

Es necesario que la tutela de los intereses se limite a los casos del ejercicio ilegítimo del poder administrativo.

En estos casos, el sujeto lesionado ejercita una acción de anulación. La anulación se produce en intereses del recurrente y desde el punto de vista estrictamente jurídico produce la desaparición del acto anulado y de sus efectos.

### *Titularidad del interés legítimo*

La titularidad del interés legítimo constituye la puerta de entrada a la jurisdicción administrativa.

En un principio, se requería de un interés “personal”, propio y específico de quien se consideraba lesionado y jurídicamente cualificado y no de mero hecho.

Uno de los puntos de mayor importancia que lleva a priorizar, la inclusión del interés legítimo, es la necesidad de hacer efectiva la existencias de condiciones de tutela del destinatario de la acción administrativa, tanto en situaciones típicas de derecho subjetivo como atípicas de interés legítimo, que deriven de la incidencia lesiva de la actuación administrativa, en el círculo vital del ciudadano.

### *¿Qué pasa con el tercero perjudicado?*

En concreto, es claro que el administrado siempre cuenta con un interés legítimo frente a los actos de los que sea destinatario directo y podrá siempre impugnarlos si para él son lesivos.

El problema verdadero radica, en la impugnación de un tercero perjudicado, de un sujeto que no es destinatario del acto, pero que por él sufre daño. A veces es muy difícil establecer si el interés hecho valer por el recurrente es tutelable por el ordenamiento jurídico. Y aunque el Juez no tenga en teoría ningún poder discrecional sobre este punto, en la práctica su elaboración acaba siendo decisiva.

### *La doctrina del interés legítimo*

Uno de los autores que mayores aportaciones hacen al tema es García de Enterría, en sus primeros estudios el señalaba que “fuera del ámbito de los derechos subjetivos, en el campo de la actuación administrativa esta la posibilidad de accionar del ciudadano, por lo tanto no es sostenible afirmar que el administrado sólo persigue, un mero interés por la legalidad.”<sup>72</sup>

Ante este señalamiento, hubo una aportación valiosa sobre la posible reacción del administrado ante esas actuaciones de la administración de las que no derivan derechos subjetivos. Ya que el interés legítimo sustantivo va mas allá que los intereses por la legalidad y pretensión anulada.

Con respecto, a la titularidad del derecho, los autores Ranalleti, Camme y Zanobi señalan, que la titularidad del interés legítimo “es propio del administrado por que se trata de un interés que coincide con el general por el que la norma fue dictado”,<sup>73</sup> en contraposición con el derecho subjetivo, ya que este “es un interés propio de su titularidad”.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> García de Enterría, Cit. por, González Cano, María Isabel, Op. Cit., Pág. 19.

<sup>73</sup> Cammeo, *L'azione del cittadino contro la pubblica amministrazione*, en *Giurisprudencia Italiana*, 1905, IV, Pág. 13. Cit. por González Cano, María Isabel, Op. Cit., Pág. 20.

<sup>74</sup> Ranalleti, O. *Le guarentigie*, Cit. por González Cano, María Isabel, Ibidem, Pág. 21.

De igual forma, Ranalletti señala que “los derechos subjetivos son intereses en los que al sujeto se les reconoce una potestad frente a otra”<sup>75</sup>. En forma paralela, se encuentran los intereses individuales y colectivos garantizados en forma objetiva, sin esa potestad de “querer”, frente a otras personas o sujetos. Como consecuencia, el sujeto puede recibir ventajas o daños dependiendo que la actuación se desarrolle o no de conformidad con lo previsto en la ley; estas son ventajas o daños, al provenir de la actuación de las normas que sólo han sido dictadas en interés general y no para garantizar intereses particulares, no son derechos subjetivos, sino “efectos reflejos” del derecho objetivo.<sup>76</sup>

Al respecto Zanobi señala que los “derechos subjetivos son protegidos directamente mientras que los intereses legítimos son protegidos ocasionalmente o indirectamente”.<sup>77</sup>

Alessi por su parte señala que la diferencia entre interés legítimo y derecho subjetivo es que “el interés legítimo es un interés protegido de forma inmediata o indirecta como garantía de la legalidad de la actuación administrativa, aquí la norma impone un vínculo a la administración”.<sup>78</sup> En cambio el derecho subjetivo “no deriva de una utilidad sustancial o directa o una expectativa garantizada sino una garantía de legalidad, una utilidad instrumental de la que el particular puede esperar un “interés” como garantía legislativa de una utilidad sustancial directa o inmediata por el sujeto titular”.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Fleiner, F., *Instituciones de Derecho Administrativo*, cit por, González Cano, María Isabel, Op. Cit. Pág. 21.

<sup>77</sup> Zanobi, G. *Corsp de Drrito Pubblico*”, Cit. por, González Cano, María Isabel, Ibidem, Pág. 22.

<sup>78</sup> Alessi, R, *La crisis attuale dela nozione de diritto soggettivi e i souoi possibili riflaxxi nel campo del Dirirto pubblico*, cit por, González Cano, María Isabel, Idem.

<sup>79</sup> Alessi, R, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, cit por, González Cano, María Isabel, Idem.

Este interés también es llamado “interés instrumental a la legitimación del acto administrativo”. Al respecto, Casseta dice que el interés a la legitimación, es “un interés de hecho lesionado por un acto administrativo ilegal, que adquiere relevancia jurídica por el hecho de que para obtener tutela el sujeto tiene un interés jurídico e instrumental a la legitimidad del acto”.<sup>80</sup>

En este orden de ideas, el interés legítimo “es una situación subjetiva de ventaja, constituida por la protección jurídica de intereses que se activan no directamente sino mediante un interés instrumental de la legitimidad”.<sup>81</sup>

Sin embargo, Piccard opina que “el interés legítimo no esta en el interés instrumental para la eventual satisfacción del interés substancial subyacente, sino que en realidad ese interés instrumental es el auténtico interés legítimo, que encuentra la tutela jurídica en cuanto coincide con el interés general cuya persecución es confiado a la administración”.<sup>82</sup>

En esta línea, Bozzi realiza una distinción entre derecho subjetivos e interés, al respecto señala “que la norma jurídica puede ser la expresión de intereses generales, en los cuales los individuos son tomados en consideración no como portadores sino mas bien como destinatarios directos de esos intereses, lo que da lugar a situaciones jurídicas perfectas, que son merecedoras de una tutela incondicionada. Por tanto, cuando la norma tiene como destinatario a la autoridad pública o administrativa, es decir, es dictada primordialmente en consideración a intereses administrativos, el individuo es tomado en consideración indirectamente, a través de la tutela de intereses legítimos, intereses en que la actividad administrativa sea conforme a derecho”.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Casseta, E, *Diritto Soggettivo e Intereses legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*, Cit. por, González Cano, María Isabel, Ibidem, Pág. 23.

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> Piccard, N, *Per una revisione dei criteri di applicazioni della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo*, Cit. por, González Cano, María Isabel, Idem.

<sup>83</sup> Bozzi, U, *Interesse e diritto*. Cit. por González Cano, María Isabel, Ibidem, Págs. 23-24.

Por su parte la teoría de Guicciardi distingue entre las normas de relación, que son aquellas dictadas para garantizar situaciones jurídicas individuales frente a la actuación de la administrativa y normas de acción para garantizar la utilidad pública; en relación con estas el ciudadano no obtiene en principio la protección de un derecho subjetivo, pero en ocasiones puede tener un interés cualificado en su actuación u observancia que el autor denomina 'interés cualificado respecto de la legalidad' y que identifica como interés legítimo".<sup>84</sup>

Al respecto, García de Enterría señala que "un interés cualificado que puede identificar el interés legítimo no lo es respecto de la legalidad, sino respecto de las consecuencias de la inobservancia que de la legalidad puede tener para el administrado".<sup>85</sup>

Detrás de toda impugnación esta un derecho subjetivo, sí se quiere atípico por mucho que se pretenda limitar el objeto litigioso a la verificación de la legalidad del acto o disposición administrativa.

García de Enterría, afirma que el interés legítimo no es un tipo específico de derecho subjetivo, ya que no actúa atendiendo a una mera inclinación a la legalidad ordinaria y se trata de un mero interés más concreto: la eliminación de un perjuicio o la consecución de un beneficio derivado de la anulación de un acto o disposición administrativa que vulnera la legalidad.

De igual manera, señala que el interés legítimo no es más que el derecho subjetivo de reaccionar frente al acto ilegal de la administración. "Es un interés reaccional, es decir, no se trata de un derecho subjetivo que le pueda servir de

---

<sup>84</sup> Guicciardi, E. *La giustizia amministrativa*, Cit. por González Cano, María Isabel, *Ibidem*, Pág. 24.

<sup>85</sup> García de Enterría, *Sobre los derechos públicos subjetivos*, Cit. por González Cano, María Isabel, *Idem*.

referente, sino que se trata del derecho a intentar la eliminación de una situación ilegal para defender y reestablecer la integridad de intereses propios”.<sup>86</sup>

Otro autor, que da su opinión con relación al interés legítimo es Cannada-Bartoli, haciendo especial hincapié que se busca defender con esta figura jurídica primordialmente la legitimidad y la legalidad del acto administrativo. El interés legítimo es una situación formal y concierne a la legitimidad de la actuación administrativa, es decir, bajo es naturaleza siempre existe un derecho subjetivo aunque el objeto litigioso venga constituido exclusivamente por la legalidad del poder ejercitado por la administración.<sup>87</sup>

Por último, haré mención de las ideas de Garrido Falla, el afirma que “sí con base en el interés legítimo puede iniciarse un proceso administrativo, ese interés está protegido porque existe una conexión entre el acto impugnado y el titular de ese interés. Ello implica, que no se trata sólo de velar por la legalidad, sino que existen pretensiones de justicia ‘retributiva’, en las que se busca por el administrado la tutela de intereses privados”.<sup>88</sup>

### 3.1.3 Derecho Español

Todo interés de una persona pública o privada es protegido por el ordenamiento jurídico.

En este sistema jurídico también se define al interés legítimo como “una especie de derecho reaccional cuyo objeto es la facultad de su titular para reaccionar u

---

<sup>86</sup> Ibidem. Pág. 27

<sup>87</sup> Cannada-Bartoli, E. *Il diritto sogettivi cime presupuesto dell interesse legitim* Cit. por González Cano, María Isabel, Ibidem, Pág. 26.

<sup>88</sup> Garrido Falla, F., *Derechos Públicos Subjetivos*, Cit. por González Cano, María Isabel, Ibidem. Pág. 27.

oponerse a la actuación que lo lesione solicitando su anulación y el restablecimiento de su situación jurídica individualizada”.<sup>89</sup>

En este orden de ideas, también se dice que el interés legítimo es una especie de derecho debilitado cuyo correlativo sería un deber genérico de evitar toda actuación ilegal que pueda perjudicarlo.<sup>90</sup>

El concepto mas idóneo para conceptuar el interés legítimo es “la situación jurídica activa que se ostenta por la relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto al ordenamiento jurídico y en su caso exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa situación deriven”.<sup>91</sup>

En el derecho administrativo si existe una conducta que causa perjuicio o beneficio al interesado (tercero perjudicado) que no tiene derecho subjetivo a impedir la conducta, sólo tendrá derecho a exigir la observancia de las normas jurídicas cuya infracción puede perjudicarlo. Por ello, es necesario tener este tipo de legitimación para poder intervenir en el procedimiento administrativo con el objeto de defender su situación de interés.

---

<sup>89</sup> Enciclopedia Jurídica Básica, Tomo III, Ind-Pro, Ed. Civitas, Pág. 3662.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Ibidem, 3664.

## 3.2 Regulación actual del interés legítimo en nuestra legislación mexicana

### 3.2.1 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

La Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo segundo, nos da un concepto de interés legítimo:

**Interés legítimo:** Derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular;

De dicho concepto, no se desprende que cualquier particular estará facultado para instar a la autoridad, cuando éste quiera hacer valer alguna pretensión, con relación a algún derecho del particular vinculado con el interés público y protegido por el ordenamiento jurídico. Es decir, la preextensión que quiera hacer valer algún particular frente a la autoridad deberá aducirse de alguna violación a un derecho de cualquier particular vinculada con el interés público y prevista en el ordenamiento jurídico.

A mi particular punto de vista, éste concepto de interés legítimo sólo podría ser aceptado por la doctrina en un sentido amplio.

Sin entrar al fondo del estudio de dicho concepto, considero que por el hecho de haber incluido el concepto de interés legítimo dentro de la ley, se está pensando en que existe una diferencia con el interés jurídico, así mismo, se busca dar una mayor protección a los particulares.

### 3.2.2 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Con respecto al procedimiento administrativo, en su artículo 33 señala las partes del procedimiento administrativo, que a la letra establece:

ARTICULO 33.- Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán ese carácter:

A) El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;

B) Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado;

C) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;

D) El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

E) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de esta Ley; y

F) Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

III.- El **tercero perjudicado** o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un **interés legítimo** contrapuesto a las pretensiones del demandante.

Tal como se señala en la fracción III, encontramos dos diferentes causales para poder ser parte en el procedimiento:

2. Tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por resoluciones del Tribunal.
3. Que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

En su siguiente artículo la ley de referencia, nos establece que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés legítimo para ello.

ARTICULO 34.- Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

Este artículo hace referencia a que bastará con que se consideren afectados quienes acudan a juicio para que este sea procedente.

Sin embargo más adelante veremos las diversas interpretaciones que se le han dado a este precepto, en un estudio de las diversas interpretaciones que se han hecho en tesis y jurisprudencias.

### **3.2.3 Ley Federal del Procedimiento Administrativo**

En la actualidad, no se prevé la figura de interés legítimo, por ende, sólo podrán acudir a juicio aquellas personas que tienen un interés jurídico acreditable frente a la autoridad. Sin embargo, si se prevé la figura de tercero perjudicado, equiparándolo a lo que la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 33, antes mencionado señala como aquella persona que tiene un interés legítimo. Así tenemos que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 198 establece:

Artículo 198.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Reafirmando, lo anterior, considero necesario adentrar en el estudio de la figura del tercero perjudicado, en el juicio contencioso administrativo.

### 3.2.4 Jurisprudencias y tesis aisladas.

En primer término, señalaré las aportaciones que se hacen, en cuanto a la diferencia entre el derecho subjetivo, interés jurídico e interés legítimo.

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Abril de 1999 Tesis: I.4o.A.299 A Página: 555 Materia: Administrativa Tesis aislada.

**"INTERÉS LEGÍTIMO" E "INTERÉS JURÍDICO". AMBOS TÉRMINOS TIENEN EN EL DERECHO LA MISMA CONNOTACIÓN.**

Los conceptos "jurídico" y "legítimo" tienen gramaticalmente el mismo contenido, según la Enciclopedia del Idioma de Martín Alonso; por legítimo se tiene "a lo que es conforme a las leyes" y jurídico tiene un significado de lo que se hace "con apego a lo dispuesto por la ley"; Estriche señala que legítimo es "lo que es conforme a las leyes, lo que está introducido, confirmado o comprobado por alguna ley" y de jurídico dice que es "lo que está o se hace según forma de juicio o de derecho". Se admite que no son las definiciones gramaticales la única base con la que cuenta el Juez para decir el derecho, las palabras que forman parte de una disposición legal deben interpretarse y aplicarse acordes al contexto de esa norma jurídica, y es en ese contexto que este tribunal no encuentra diferencia, aparte de la semántica entre una palabra y otra; cabe precisar que los artículos 33 y 71, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya derogada, aludían a la necesaria existencia de un interés jurídico para acudir al juicio ante dicho tribunal y que el juicio sería improcedente contra actos que no afectarían el "interés jurídico" del actor; en tanto que la ley vigente hace referencia a un "interés legítimo" lo que nos lleva a afirmar que basta que se consideren afectados quienes acuden al juicio para que éste sea procedente. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3784/97. Asociación Civil de Colonos del Fraccionamiento Colinas del Bosque, A.C. y otra. 10 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra.

De esta tesis se desprenden varios elementos, el primero de ellos nos señala que los conceptos de legítimo y jurídico tienen la misma connotación gramatical.

Según la enciclopedia del Idioma de Martín Alonso se entenderá por:

- ❖ Legítimo: "a lo que es conforme las leyes".
- ❖ Jurídico: "con apego a lo dispuesto en la ley".

Por su parte, Estriche señala que se entenderá por:

- ❖ Legítimo. "lo que es conforme a las leyes, lo que está introducido, confirmado o comprobado por alguna ley".
- ❖ Jurídico: "lo que está o se hace según forma de juicio o de derecho".

Como segunda aportación establece que no son únicamente, las definiciones gramaticales, la única base con la que cuenta el Juez para decidir el derecho, las palabras que forman parte de una disposición legal deben interpretarse y aplicarse acordes al contexto de esa norma jurídica y, es en ese contexto, que este tribunal no encuentra diferencia, a parte de la semántica entre una palabra y otra.

Sin embargo, a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya no es necesario contar con un interés jurídico para acudir a juicio ante dicho tribunal, ya que la ley vigente hace referencia a un interés legítimo, en el que bastará con que se consideren afectados quienes acudan a juicio para que este sea procedente.

Por lo que se deduce que a pesar de existir gramaticalmente un significado igual entre ambas figuras, procesalmente bastará con la simple afectación de los intereses del particular para que este pueda instar ante esta vía contenciosa administrativa, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En contraposición a la tesis anterior y superando la interpretación, a la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tenemos la siguiente jurisprudencia:

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Diciembre de 2002 Tesis: 2a./J. 141/2002 Página: 241 Materia: Administrativa Jurisprudencia.

**INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 141/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos.

Es de vital importancia resaltar la aportación que hace esta jurisprudencia, toda vez que nos habla de uno de los objetivos principales pretendidos con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es “permitir el acceso a la justicia administrativa, a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses”.

Esta jurisprudencia, nos aporta una diferente visión para la aplicación de ambos intereses en el procedimiento:

- Interés jurídico: Se requiere que se acredite la afectación de un derecho subjetivo.
- Interés legítimo: Supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto a la legalidad de los actos impugnados; interés que proviene de la afectación jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

Superando en parte la jurisprudencia anterior, tenemos la siguiente tesis aislada, que a mi criterio realiza un estudio más amplio:

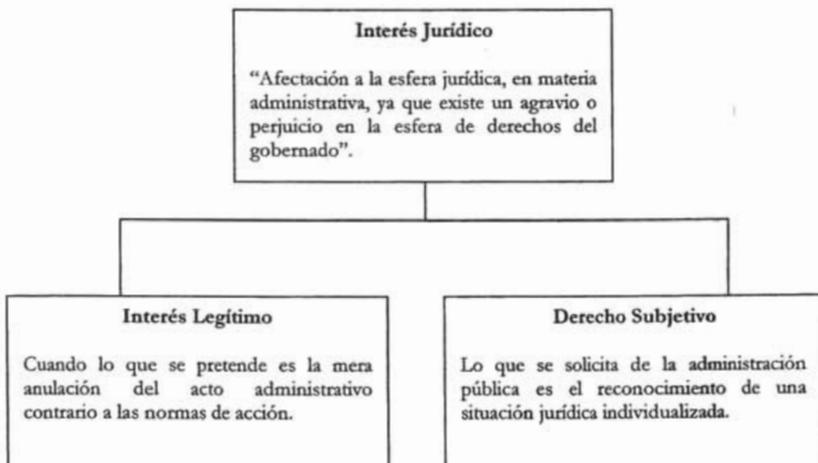
Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVII, Enero de 2003 Tesis: I.13o.A.74 A Página: 1802 Materia: Administrativa Tesis aislada

**INTERÉS JURÍDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONSTITUYE UN GÉNERO QUE COMPRENDE TANTO AL DERECHO SUBJETIVO COMO AL INTERÉS LEGÍTIMO, EN TANTO QUE AMBOS ESTÁN TUTELADOS POR NORMAS DE DERECHO.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente ha interpretado el interés jurídico en su acepción de derecho subjetivo, consustancial a la materia civil, pero en materia administrativa, tanto la violación a los derechos subjetivos del particular, como el atentado contra sus intereses legítimos, constituyen casos de afectación a su esfera de derechos, aunque en grados distintos. Por tanto, el interés jurídico, entendido como la afectación a la esfera jurídica, en materia administrativa, abarca tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, pues en ambos casos existe agravio o perjuicio en la esfera de derechos del gobernado. Ello significa que el interés jurídico en el juicio de amparo constituye un género relativo a la afectación a la esfera jurídica de los gobernados, afectación que, en materia administrativa, se presenta en dos casos, a saber, con la violación a un interés legítimo, cuando lo que se pretende es la mera anulación de un acto administrativo contrario a las normas de acción, o con la violación a un derecho subjetivo, cuando lo que se solicita de la administración pública es el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 186/2002. Hotel Flamingos Plaza, S.A. de C.V. 15 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

De su objeto, se desprende que el interés jurídico, constituye el género que comprende tanto el derecho subjetivo como el interés jurídico, así tenemos:



Con relación, al concepto de interés legítimo, señalaré algunas tesis y una jurisprudencia. En primer término señalaré la siguiente tesis aislada:

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Agosto de 2002 Tesis: L4o.A.357 A Página: 1309 Materia: Administrativa Tesis aislada

#### **INTERÉS LEGÍTIMO. CONCEPTO.**

El gobernado en los supuestos de que sea titular de un interés legítimo y se considere afectado con el acto de autoridad, puede acudir a la vía contencioso administrativa a solicitar que se declare o reconozca la ilegalidad del

acto autoritario que le agravia, para lo cual es necesario que: a) sea el titular o portador de un interés (no derecho) como son tantos los que reconoce la Constitución o la ley; b) se cause una lesión subjetiva; y, c) la anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete, ya sea en el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos, por ende, un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades. En este orden de ideas, es evidente que un acto de privación, proveniente del ejercicio de una norma de acción y susceptible de incidir sobre propiedades o posesiones de uno o múltiples sujetos, por supuesto que les confiere una posición jurídica calificada para reclamar su ilegalidad, traducándose esta situación, entre otras más, en un supuesto del interés legítimo. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 47/2002. Víctor García León. 8 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez. Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción de tesis 69/2002, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

Esta tesis aislada, nos aporta los supuestos en que el gobernado cuando se sienta afectado con el acto de autoridad podrá recurrir a la vía contenciosa administrativa a solicitar se declare o reconozca la ilegalidad del acto de autoridad:

- a) Ser titular o portador de un interés como son tantos los que reconoce la constitución o la ley.
- b) Se cause una lesión subjetiva.
- c) La anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete, ya sea en el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos, por ende, un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades.

Así mismo, nos establece el presupuesto del interés legítimo, que es “un acto de privación, proveniente del ejercicio de una norma de acción y susceptible de incidir sobre propiedades o posesiones de uno o múltiples sujetos, por supuesto que les confiere una posición jurídica calificada para reclamar su ilegalidad, traducándose esta situación, entre otras más”.

La siguiente tesis aislada, a mi parecer juega un papel importantísimo en mi objeto de estudio, ya que nos aporta el concepto de interés legítimo, su diferencia con el interés jurídico, su ubicación y existencia, así como las características que nos permiten diferenciar al interés legítimo.

**INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado. DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7413/2001. Roberto Díaz Sesma. 30 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosaalba Becerril Velázquez. Secretario: Everardo Maya Arias.

En primer término, señala dos conceptos de interés legítimo:

- *En sentido amplio:* “es aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico”.
- *En sentido estricto:* “es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico, y en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven”.

Asimismo, nos menciona el caso concreto, en el que existe interés legítimo dentro del campo del derecho administrativo, es decir, nos establece la hipótesis jurídica en que debe de estar el interesado para poder hacer exigible un derecho frente a la autoridad estableciendo su diferencia con el derecho subjetivo.

En este caso el particular podrá hacerlo válido, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto debido al cumplimiento de la norma jurídica.

Respecto a la ubicación y existencia del interés legítimo esta tesis, nos establece que el interés legítimo se encuentra en un nivel intermedio entre el interés jurídico y un interés simple, y su existencia se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no se requiere la afectación a un derecho subjetivo, aunque si a la esfera jurídica del particular, entendida esta en sentido amplio; por ello, se dice, que a través del interés legítimo, se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos pero tampoco de derechos subjetivo.

Por último, nos señala las características que nos permiten definir al interés legítimo:

- ⇒ No es un mero interés por la legalidad o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico a favor del accionante.
- ⇒ Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro.
- ⇒ Un elemento de identificación es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de

cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica.

- ⇒ El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto al de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio.
- ⇒ Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante.
- ⇒ La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

De manera complementaria, a la tesis aislada antes citada, tenemos la siguiente jurisprudencia que nos aporta la noción del interés legítimo para la procedencia del juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así mismo, nos aporta los elementos que debe tener el accionante para instar a la autoridad.

Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Diciembre de 2002 Tesis: 2a./J. 142/2002 Página: 242 Materia: Administrativa Jurisprudencia.

#### **INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

De acuerdo con los artículos 34 y 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea, o no, titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto. De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también y de manera más amplia, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances que éste.

Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 142/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos.

Como se desprende de la jurisprudencia, sólo bastaría con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que a este le asista el interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto. Ya que lo que se plantea, es una cuestión de legitimación para ejercer una acción, más no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue.

Con respecto, a la procedencia tenemos, que sólo bastará una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tiene el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances.

Por último, citaré una tesis aislada, que en lo particular considero, que es de vital trascendencia en este estudio, ya que en ella encontraremos una de las diferencias de las diferencias claves entre el interés legítimo e interés jurídico, así tenemos que:

Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Agosto de 2002 Tesis: I.4o.A.356 A Página: 1310 Materia: Administrativa Tesis aislada

#### **INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN.**

El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Tal como establece la tesis, es necesario, hacer referencia a las normas que se aplican en el derecho administrativo, para poder arribar a la conclusión de que el concepto de interés jurídico a diferencia del interés legítimo, impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa.

Normas de relación	Normas de acción
Imponen a la administración una conducta determinada, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que la infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas derivadas de la actividad administrativa.	Son referidas a la organización, contenido y procedimiento que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan un interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes a la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario.

Cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aún sin concurrencia de un derecho subjetivo, es cuando estamos frente a las normas de acción, ya que aquí el interés que el particular busca es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en el vínculo con el acto administrativo.

Por lo tanto, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendiente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.

## Capítulo 4.- Legitimación de las partes en el Juicio Contencioso Administrativo

### 4.1 Partes que intervienen en el juicio contencioso administrativo

Para Castrejón García son consideradas como partes “los sujetos que actúan o contradicen, en un proceso de cualquiera naturaleza, provocando la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno, por lo cual el interés inherente el concepto de parte en sólo el que deriva de una preextensión válida respecto a la aplicación de la norma substantiva a favor del promovente”.<sup>92</sup>

“El concepto de parte es de naturaleza meramente legal, es la ley adjetiva la que el confiere tal carácter, de acuerdo con el procedimiento que se regula y la materia competencial”.<sup>93</sup> Podemos considerar que son partes en el juicio contencioso administrativo las señaladas en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

- I. El demandante, es decir, aquel particular o autoridad que se sienta agraviado por el acto administrativo.
- II. Los demandados, teniendo dicho carácter la autoridad que dicta la resolución impugnada o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pide la autoridad administrativa.
- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierten actos de autoridad federativas

---

<sup>92</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Ed. Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2003. Pág. 293.

<sup>93</sup> Vázquez Galván, Armando y García Silva, Op. Cit. Pág. 101.

coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en otros juicios en que se controvierta en interés fiscal de la federación

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

#### **4.2 Relación jurídica en el juicio contencioso administrativo**

Por “relación jurídica” se entiende aquella “relación” que se da entre el sujeto de una obligación y el titular de un derecho subjetivo (Vernego).<sup>94</sup>

Es necesario subrayar que la relación jurídica es un concepto dogmático cuyo análisis requiere de la referencia a las normas jurídicas que la establecen. Por ello, se dice que las relaciones jurídicas sólo pueden explicarse en referencia a las normas que otorgan derechos subjetivos y facultades, así como también imponen obligaciones a determinados individuos.

“En la teoría del derecho suele usarse la expresión de relación jurídica como sinónimo de nexo jurídico para designar la forma en que se encuentran vinculadas las dos partes de una norma jurídica: la parte hipotética o supuesto y la parte dispositiva o consecuencia jurídica. La forma en que se encuentran relacionadas las partes en una

---

<sup>94</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Op. Cit. Pág. 195.

norma jurídica se opone, por regla general, a la que los hechos se encuentran relacionados con una relación casual, relación natural o la ley de la naturaleza”.<sup>95</sup>

En el derecho administrativo, suele definírsele como relación jurídica a “aquella que se da entre dos sujetos de derecho cuando la situación de poder en que se encuentra uno de ellos necesariamente se relaciona con una situación actualizada de deber de otro”<sup>96</sup>. “Dichas situaciones jurídicas que quedan entrelazadas, mediante el concepto de relación jurídica son las conocidas con los nombres derecho subjetivo y obligación. Así pues, a todo derecho subjetivo postula un obligado y entre el titular del derecho y el obligado se da una relación jurídica”.<sup>97</sup>

#### 4.3 Problema de la legitimación para recurrir a juicio

“La legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso en concreto. La legitimación presupone que no toda persona con capacidad procesal puede ser parte de un proceso, sino únicamente las que se encuentren en determinada relación con la pretensión”.<sup>98</sup>

“La capacidad, referida al ámbito procesal, se manifiesta como la aptitud para ser parte y como facultad procesal”.<sup>99</sup>

“La aptitud para ser parte se traduce en la capacidad para ser sujeto de una relación procesal. De acuerdo, con la Ley del Tribunal pueden intervenir en el juicio, como actores o terceros perjudicados, los particulares o gobernados y como demandadas, las autoridades de la administración pública federal”.<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> Ibidem, Pág. 196.

<sup>96</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica, Op. Cit. Pág. 221.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal administrativo*, Op. Cit. Pág. 121.

<sup>99</sup> Vázquez Galván, Armando y García Silva, Op. Cit. Pág. 102.

<sup>100</sup> Idem.

“En cambio, la facultad procesal en el juicio contencioso administrativo implica, para los particulares o gobernados, el poder ejercitar sus derechos por sí o por medio de representantes y, por lo que se refiere a las autoridades demandadas éstas deben comparecer directamente”.<sup>101</sup>

Por legitimación debe entenderse “la relación sustantiva que vincula a los sujetos con la causa remota de la acción; en consecuencia, el actor tendrá tal calidad cuando sea titular de un interés legítimo; las demandadas si son las que han ordenado, ejecutado o tratan de ejecutar la resolución o acto administrativo y los terceros perjudicados en el que sus intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal”.<sup>102</sup>

“La legitimación es un requisito procesal. Para que el órgano jurisdiccional pueda examinar la pretensión procesal es necesario que el demandante tenga legitimación. Para que el órgano jurisdiccional pueda admitir a un coadyuvante o codemandado, deben estar legitimados.

La legitimación es un requisito procesal. No es el derecho a poner en actividad un órgano público. Pues el derecho a excitar la tutela jurisdiccional del Estado lo tiene todo ciudadano; la acción logra su finalidad, (poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales), cualquiera que sea quien la proponga, mediante la presentación de la demanda (acto típico de iniciación del procedimiento). La legitimación es un requisito de admisión de la pretensión en cuanto al fondo, no de la existencia del proceso. Para que el órgano jurisdiccional examine la pretensión es necesario que haya sido deducida por persona legitimada activamente y frente a la persona legitimada pasivamente”.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Idem.

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Op. Cit, Págs. 121- 122.

“Al ser la legitimación la ‘aptitud para ser parte en un proceso concreto, se pueden clasificar sus distintos tipos en función de las clases de partes y por la posición en que se encuentre la parte respecto de la relación jurídico-material a que se refiere la pretensión. Con arreglo a estos criterios pueden distinguirse los siguientes tipos de legitimación”:<sup>104</sup>

- Legitimación para ser parte principal y legitimación para ser parte accesoria.
- Legitimación activa y pasiva, según que determine quién debe ser demandante y quién demandado en el proceso.
- Legitimación directa e indirecta, según que se adquiera por la titularidad de la relación de fondo debatida en el proceso o por la titularidad de otra relación jurídica distinta.

<b>Legitimación Activa</b>	<b>Legitimación directa.-</b> <i>Para ser demandante:</i> “La aptitud para iniciar un proceso y que en él pueda el órgano jurisdiccional actuar la pretensión deducida dependerá del contenido de ésta. Tradicionalmente se han distinguido en el derecho procesal administrativo dos tipos de pretensión llamados de plena jurisdicción y de anulación”.
	<b>Legitimación indirecta.-</b> “La legitimación indirecta viene dada en función de una relación jurídica distinta de la debatida en el proceso. Son supuestos de legitimación indirecta los siguientes: la representación voluntaria, la sustitución procesal”.
<b>Legitimación pasiva</b>	<i>La parte demandada en el proceso administrativo.</i> “Será parte demandada en el proceso administrativo la entidad pública de que proceda el acto o disposición frente al que se deduce la pretensión. En los procesos incoados por la administración pública para anular uno de los actos, será demandada la persona titular de derechos subjetivos derivados del acto o más ampliamente aquella a la que beneficia el acto. Las leyes mexicanas no se refieren a la titularidad de derechos subjetivos derivados del acto para reconocer legitimación pasiva, sino que la reconocen por lo general al particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pretenda”.
	<i>La administración pública de que proviene el acto a que se refiere la pretensión.</i> “Salvo en los supuestos de proceso incoado por una administración pública para anular sus actos, será siempre la entidad pública de que dimana el acto o disposición. No es demandada la administración pública abstractamente considerada, sino una persona pública concreta: la Federación, el estado, el municipio o cualquier otra entidad pública”.

<sup>104</sup> Ibidem. Pags. 123-127.

	<p><i>Las personas a cuyo favor deriven derechos del acto.</i></p> <p>a) Legitimación pasiva en el proceso incoado por la misma autoridad que dictó el acto. “Parece evidente que las personas que han de ser demandadas, a fin de que puedan comparecer en el proceso a defender sus derechos, no son otras que los titulares de las situaciones jurídicas derivadas del acto objeto de la impugnación. Si no se quiere infringir el derecho a la tutela efectiva de los tribunales y dar lugar a una grave indefensión, han de ser demandados los titulares de aquellas situaciones jurídicas. <i>Las leyes mexicanas reconocen la legitimación con amplitud a todos los que resulten afectados por el acto frente al que se deduce la pretensión, aunque sean titulares de simples intereses legítimos.</i><sup>105</sup></p> <p>b) En los demás procesos administrativos. “En los que la parte demandada por antonomasia es la entidad pública de la que dimana el acto, los titulares de los derechos subjetivos derivados del mismo estarán, asimismo, legitimados pasivamente como parte principal, dando lugar con su comparecencia a un supuesto de litisconsorcio pasivo.</p>
--	---

En este orden de ideas, la ampliación de las posibilidades de acceder al juicio contencioso administrativo se conoce como legitimación. En la legislación vigente, la posibilidad de acceso se encuentra limitada bajo el concepto del interés jurídico, es decir, la situación que exige que el particular afectado demuestre que se ha violado en su perjuicio un derecho subjetivo del cual es titular. Aún cuando se ha llegado a considerar que el interés jurídico es consustancial y definitorio para acceder a juicio la verdad es que el mismo no es tan sólo una construcción histórica. Por lo que esta en la posibilidad de ser superada siempre que se encuentre una solución que satisfaga de una manera adecuada los fines que se pretenden alcanzar.

“La identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo viene a ser una forma para privilegiar las actuaciones de los órganos del Estado frente a los particulares, sencillamente por la dificultad de éstos para hacer valer medios de impugnación”.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Únicamente se reconoce esta legitimación en la Ley del Tribunal de los Contenciosos Administrativo del Distrito Federal y en la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

<sup>106</sup> Cossio Díaz, Jose Ramón y Zaldivar Arturo *¿Una nueva ley de amparo?*  
[www.Uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/05-13-foro-amparo\\_mexicano.cod](http://www.Uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/05-13-foro-amparo_mexicano.cod).

#### 4.4 Interés legítimo como causa de la legitimación en el juicio contencioso administrativo

Cuando hablamos de interés legítimo, nos estamos refiriendo a la facultad o legitimación por parte de los particulares, para impugnar actos de autoridad principalmente de la administración pública.

La capacidad procesal o legitimación en el proceso es la aptitud que tienen todas las personas, que se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos civiles, para intervenir en un proceso, ya sea como actores o demandados; es la capacidad de actuar o de obrar que todos tenemos por el simple hecho de tener personalidad jurídica. Es lo que en derecho procesal se denomina la legitimación en la causa.

Todos tenemos la posibilidad de ser partes en un juicio administrativo cuando tenemos personalidad jurídica; pero para impugnar un acto concreto, de una autoridad específica, sólo tienen legitimación los que tienen un interés personal en el asunto.

De esta manera, vemos que la legitimación en la causa se relaciona con los intereses de las personas, lo que significa que la resolución que se dicte con motivo de la impugnación del acto administrativo les producirá una afectación.

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí se afecta la esfera jurídica de dichos particulares. En efecto, puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular respecto de los demás. Esto puede ocurrir por dos razones, en primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que

ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Ésta es la noción del interés legítimo, es decir, que ciertos gobernados puedan tener un algún interés respecto de la legalidad de determinados actos administrativos”<sup>107</sup>.

La posibilidad de acudir al juicio contenciosos administrativo mediante el interés legítimo abre grandes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger.

El interés legítimo no requiere, como ya se dijo, de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los particulares puede ser directa o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el actor en el ordenamiento jurídico.

Por virtud del interés legítimo se abre la puerta para la defensa de afectaciones a la esfera jurídica de los particulares que no violentan un derecho subjetivo.

---

<sup>107</sup> Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Meza Salazar, Martha Alicia, Derechos Difusos, su incorporación en la Constitución, Editorial Porrúa, 1992, Pág. 337.

## Capítulo 5.- Inclusión del concepto de Interés Legítimo a Nivel Federal

### 5.1 Naturaleza Jurídica del Interés Legítimo

La existencia del interés legítimo se desprende de la base que existen normas que imponen una conducta obligatoria a la administración pública.

Estas normas de acción son referidas a la organización, contenido y procedimiento que anteceden a la acción administrativa que persigue o tutela un interés público y garantizan una utilidad pública, estableciendo deberes a la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario.

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria a la administración pública pero tal obligación, no corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí afectan la esfera jurídica de dichos particulares. Toda vez, que la observancia e inobservancia de este tipo de normas resulta una ventaja o desventaja de modo particular respecto a los demás gobernados.

El interés legítimo es una figura que pertenece únicamente al derecho administrativo, ya que su presupuesto de actuación es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria a la administración pública.

El objeto del derecho administrativo es la administración pública. La administración pública tiene como meta realizar o alcanzar los fines del estado. La administración pública realiza su actividad o función por medio de actos administrativos.

El acto administrativo es una declaración unilateral de la administración pública que tiene por objeto crear, transmitir o extinguir una situación jurídica en concreto cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Es por ello, que cuando un acto administrativo es susceptible de causar un perjuicio en la situación fáctica del particular, éste deberá exigir a la administración pública el debido cumplimiento de la norma jurídica.

El interés legítimo debe ser entendido como un presupuesto de actuación por parte de los particulares para que puedan acceder a la justicia administrativa cuando éstos se consideren afectados en su esfera jurídica por dichas actuaciones de la autoridad.

Para la procedencia del juicio contencioso administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del particular, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de este acto, resultando intrascendente para este propósito que sea o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues **el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su acción, sino el que le asiste para promover la acción.**

Para poder recurrir el particular a la protección del interés legítimo éste deberá acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Toda vez, que este tribunal de pleno derecho se caracteriza por ser un tribunal administrativo con efectos de anulación.

## 5.2 Concepto de Interés Legítimo

El concepto de interés legítimo se encuentra en un nivel intermedio entre el interés jurídico y un interés simple.

“El interés simple corresponde a su concepción más amplia y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano *quivis ex populo*, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica legítimamente sería el mero interés en la legalidad”.<sup>108</sup> “La acción popular requiere expresamente el reconocimiento del ordenamiento legal para ejercer la acción, pero sin necesidad de apoyo en un derecho subjetivo o en un interés legítimo”.<sup>109</sup>

En cambio, “el interés jurídico es aquel que suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. Se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros. Tradicionalmente la doctrina le otorga al derecho subjetivo dos elementos constitutivos, a saber, la posibilidad de hacer o querer (elemento interno) y la posibilidad de exigir de otros el respeto (elemento externo), esto es, la imposibilidad de todo impedimento ajeno a la posibilidad correspondiente de reaccionar contra éste. Sin embargo, esta concepción de interés jurídico como identidad del derecho subjetivo tradicional se encuentra en crisis, al parecer otros intereses que merecen de protección jurisdiccional, no obstante no están formalizados como derechos subjetivos existentes, como lo es el interés legítimo”.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Op. Cit. Pág. 18.

<sup>109</sup> *Idem*.

<sup>110</sup> *Ibidem*, Pág. 19.

Como presupuesto del interés legítimo no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco supone que cualquier persona esté legitimada para promover el juicio contencioso administrativo, con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas, pues ello lo convertiría en una especie de acción popular.

“Así, el interés legítimo adquiere relevancia en lo jurídico a pesar de no descansar en un derecho subjetivo conforme a su concepción tradicional pero tampoco se trata de un mero interés en la legalidad (interés simple). Es en realidad una situación intermedia entre ambas situaciones”.<sup>111</sup>

El concepto técnico y operativo del interés legítimo que ha predominado en la doctrina “es una situación la situación jurídica activa que se ostenta por la relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto al ordenamiento jurídico y en su caso exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa situación deriven”.<sup>112</sup>

De este concepto puede desprenderse cuatro elementos importantes:

1. Es una situación la situación jurídica activa que se ostenta por la relación a la actuación de un tercero.

*Ya que sólo bastara con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del particular, para que le asiste el interés legítimo para demandar la nulidad de este acto.*

---

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> Enciclopedia Jurídica Básica, Op. Cit. 3664.

2. No supone, a diferencia del derecho subjetivo una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona.

*El derecho subjetivo esta constituido por un poder de exigir una prestación en donde es necesario que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; que exista una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del poder exigir y que esa obligación haya sido establecida para la satisfacción de intereses individuales; y que el sujeto activo del derecho sea el titular de esos intereses.*

3. Otorga al interesado el derecho se exigir el respeto al ordenamiento jurídico.

*Esta facultad se otorga a partir de la existencia de las normas de acción que imponen una conducta obligatoria a la administración pública.*

4. Otorga la facultad de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa situación deriven.

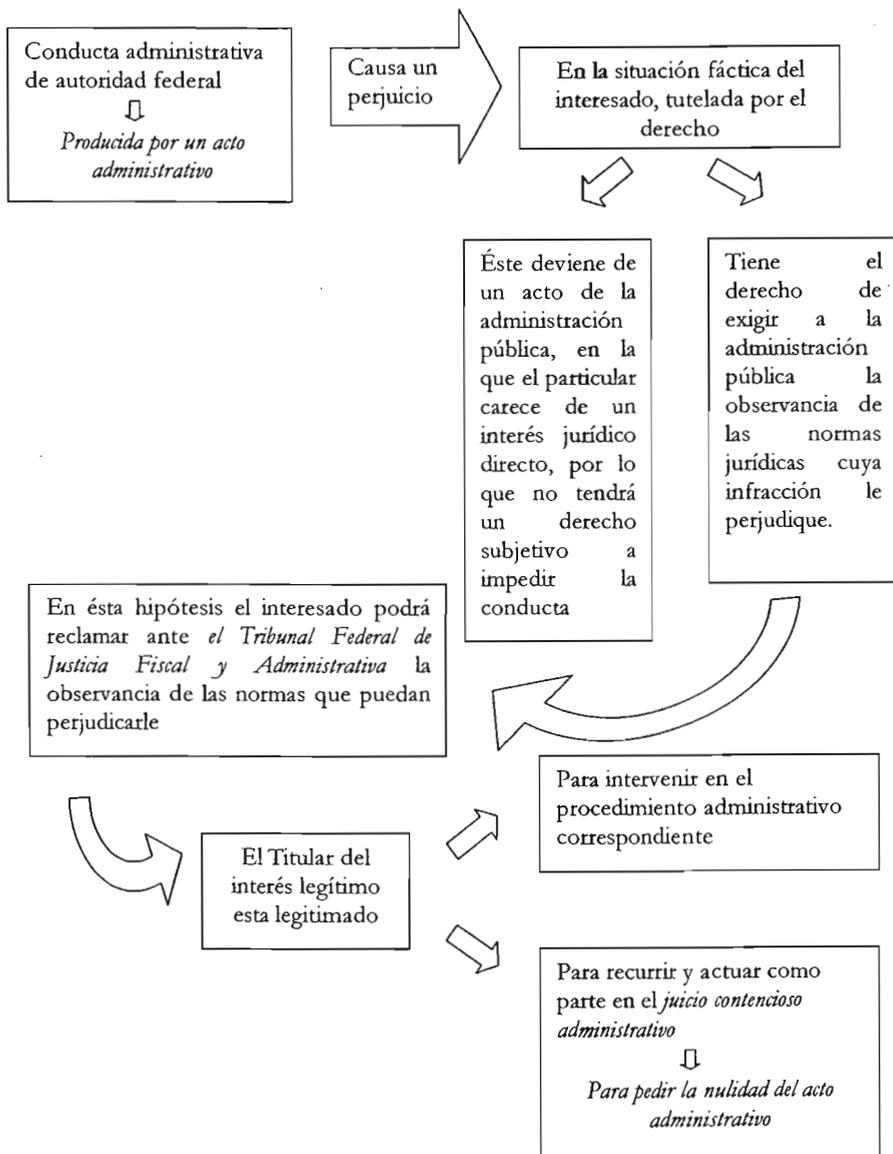
*Cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio en la situación fáctica del interesado.*

En el derecho administrativo existe un interés legítimo cuando “una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí de exigir de la administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción puede perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés esta legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo con el objeto de defender esa situación de interés”.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Ibidem. Pág. 3991.

En el derecho administrativo mexicano considero que el concepto de interés legítimo antes mencionado se podría esquematizar de la siguiente manera:



### 5.3 Elementos de acreditación del Interés Legítimo

Estos elementos de acreditación, los encontramos implícitos dentro del concepto de interés legítimo:

- a) No es un únicamente por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que de prosperar la acción se traduce en un beneficio jurídico a favor del accionante.

*No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, porque si con base en el interés legítimo puede iniciarse un proceso administrativo, quiere decirse que ese interés está protegido porque existe una conexión entre el acto impugnado y el titular de ese interés.*

*Se trata de un interés más concreto que busca la eliminación de un perjuicio o la consecución de un beneficio derivado de la anulación de un acto o disposición jurídica que vulnera la legalidad.*

*Requiere la existencia de un interés personal, el que tienen aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran son titulares de un interés propio distinto a la de cualquiera.*

*Asimismo, se habla de un interés individual o colectivo ya que están garantizados de forma objetiva sin la potestad de querer frente a otros sujetos. Como consecuencia de esa actividad estatal desplegada a partir de las normas dictadas en un interés colectivo, el sujeto puede recibir ventajas o daños dependiendo de que esa actuación se desarrolle o lo de conformidad con establecido en la ley.*

- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro particular.

*Está garantizado por el derecho objetivo, dado que los posibles efectos reflejos del derecho objetivo radican en que el concepto de derecho público subjetivo implica que el Estado confiere a todo ciudadano, las mismas pretensiones frente a la administración, reclamado directamente una prestación pública.*

*El interés legítimo es un interés sustancial que encuentra tutela jurídica, en cuanto coincide con el interés general cuyo perseguimiento esta conferido a la administración pública.*

*No da lugar a un derecho subjetivo, en virtud de que en este tipo de intereses al sujeto se le reconoce una potestad frente a otro particular. Ya que, el demandante se halla en una específica relación con el objeto de la pretensión deducida.*

- c) Debe haber una afectación concreta a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otro índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna en la esfera jurídica.

*Ésta afectación jurídica en sentido amplio, se refiere a que de la resolución deberá de derivarse un efecto positivo, negativo, beneficioso, perjudicial, actual o futuro, pero cierto para el promoviente.*

*Lo contrario es la acción popular toda vez que únicamente se requiere expresamente el reconocimiento del ordenamiento legal para ejercer la acción.*

- d) Los titulares tienen un interés propio distinto al de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.

*El **interés propio** también debe de reputarse como toda situación jurídica individualizada caracterizada, por singularizar la esfera jurídica de una persona con respecto a la generalidad de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública.*

- e) Se trata de un interés cualificado, actual y real no potencial o hipotético, en suma es un interés jurídicamente relevante.

*Se refiere a un **interés cualificado** por que el interés que se persigue no es respecto a la legalidad, sino con relación a las consecuencias que puedan derivarse de la inobservancia en la emisión de actos por parte de la autoridad.*

*El **interés es actual y real** cuando el interés legitimados para la impugnación o el control de los actos o disposiciones de la administración, requiere como mínimo, cualquiera que sea el calificativo que se le aplique, que derive directa o indirectamente de una norma jurídica.*

*Para que haya un **interés jurídicamente relevante** es necesario que la vigencia y aplicación de norma cause una afectación a la legalidad o la aplicación de los norma que arroje un perjuicio al particular.*

- f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

*La anulación se produce en el interés del recurrente y desde un punto de vista estrictamente jurídico, produce la desaparición del acto anulado y de sus efectos.*

#### 5.4 Titularidad del Interés legítimo

La inclusión del interés legítimo es necesaria para hacer efectiva la existencia de condiciones adecuadas respecto a la tutela del destinatario de la acción administrativa.

Con la tutela judicial al destinatario se haría efectivo el acceso a los tribunales administrativos a aquellos gobernados afectados por la actuación administrativa.

Es por ello, que se dice que la titularidad del interés legítimo constituye la puerta de entrada a la jurisdicción administrativa. Toda vez, que la jurisdicción administrativa tutela los intereses legítimos lesionados por actos administrativos cuando estos derivan de un acto ilegítimo del poder administrativo.

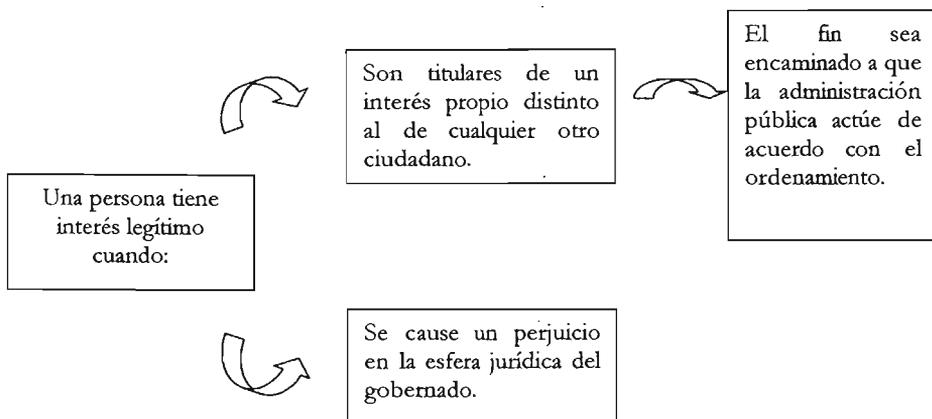
En este tenor de ideas, hay que recordar uno de los objetivos que impulsaron al legislador a reformar la Ley del Orgánica del Tribunal Contencioso del Distrito Federal fue “al permitir el acceso a la justicia administrativa, a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativo (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses.”

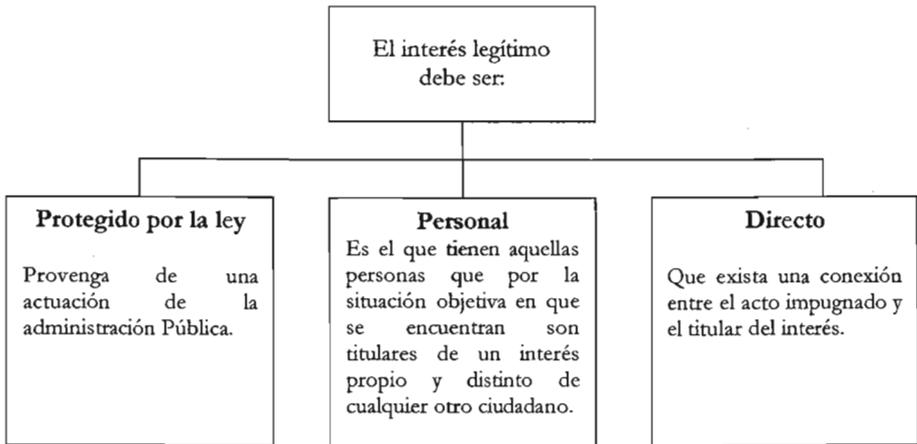
El concepto de interés legítimo exige a quien formule una pretensión procesal que tenga la titularidad del mismo

La titularidad del interés legítimo es propia del administrado por que se trata de un interés que coincide con el general por el que la norma fue dictada.

En estos casos, el particular podrá hacer válido el interés legítimo cuando una conducta administrativa le cause un perjuicio o genere un beneficio en su situación fáctica, siendo así posible que éste exija a la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica.

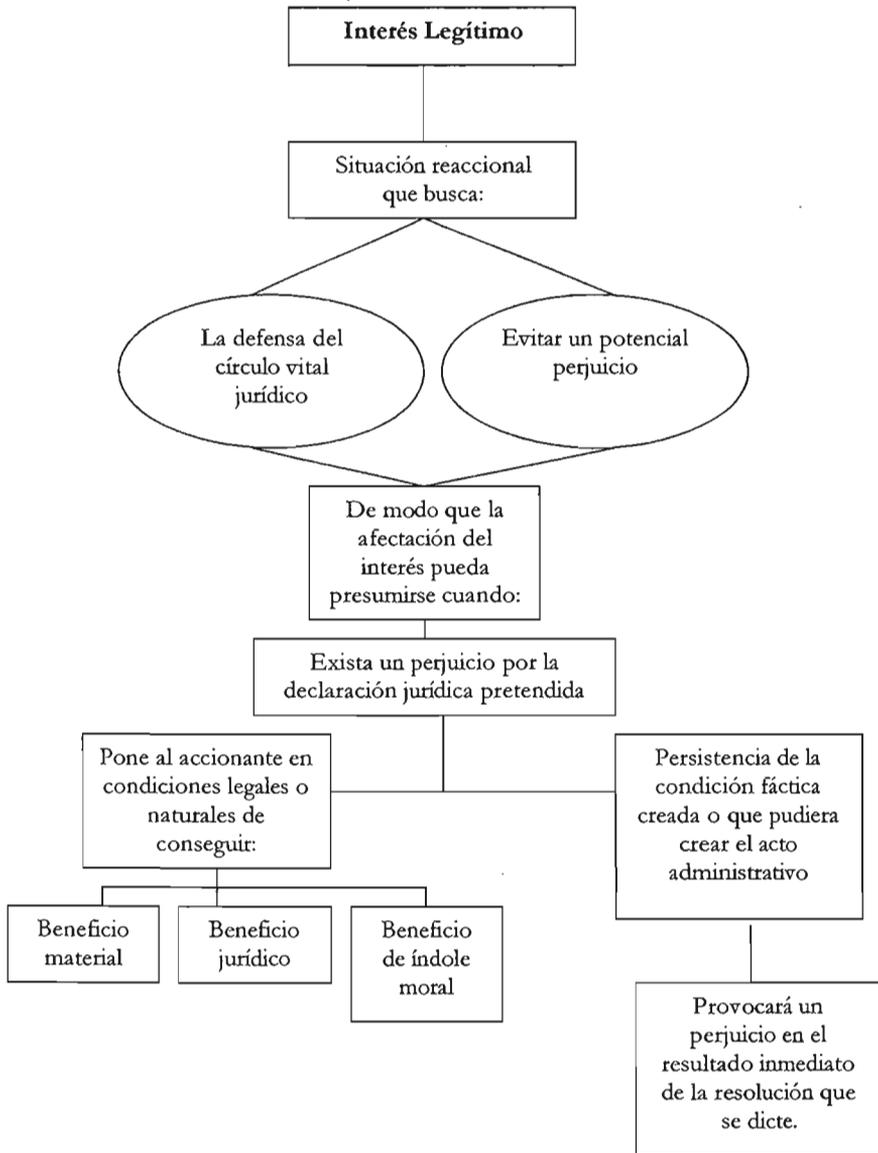
Debe entenderse que tienen interés legítimo aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran, son titulares de un interés propio distinto del de cualquier otro ciudadano, encaminado a que la administración pública actúe de común acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de interés general inciden en el ámbito del interés propio, y que dicha lesión cause un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado.





Desde el punto de vista procedimental administrativo, el interés legítimo puede ser visto como “una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que exista siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o incluso de índole moral, así como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionará un perjuicio, con tal de que la repercusión del mismo no sea lejanamente derivada o indirecta sino resultado inmediato de la resolución que se dicte o llegue a dictarse.”<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Vadell, Bujosa, Lorenzo-Mateo, Op. Cit., Págs. 40-41.



## 5.5 Necesidad de inclusión del concepto de Interés Legítimo en nuestra legislación federal

Las posibilidades para acceder al juicio contencioso administrativo es aquello que técnicamente se conoce como legitimación. La legitimación es la aptitud para ser parte en un proceso en concreto.

En nuestra legislación federal, la posibilidad de acceso se encuentra limitada bajo el concepto de interés jurídico, es decir, la situación que exige que el particular afectado demuestre que se ha violado en su perjuicio un derecho subjetivo.

Por ello, se ha llegado a considerar que siempre deberá de acreditarse un interés jurídico para poder acudir a juicio.

La esencia del concepto de interés jurídico es la existencia de un derecho protegido por la ley y de un sujeto titular de ese derecho a quien le corresponde el interés de accionar para poner en movimiento la actividad jurisdiccional.

En estos casos, se está frente a las normas de relación que son aquellas que imponen a la administración una conducta determinada, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelar intereses privados, por lo que la infracción comporta el desconocimiento de un derecho y situaciones jurídicas derivadas de la actividad administrativa

En contraposición, a las normas de relación existen las llamadas normas de acción, las cuales imponen una conducta obligatoria para la Administración Pública. Estas normas de acción que se aplican en el campo del derecho administrativo son aquellas referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa, que persiguen la tutela del interés público y así garantizar una

utilidad pública mediante el establecimiento de deberes a cargo de la Administración Pública, sin suponer a otro sujeto como destinatario.

En tal situación, hoy en día, prácticamente el particular frente a las normas de acción carece de aptitud para reclamar ante los tribunales, medio de impugnación alguno tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo; toda vez que con relación a estas normas, el particular no obtiene, en principio, la protección de un derecho subjetivo.

Es de advertirse que la observancia o inobservancia de las normas de acción puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados; en este caso es cuando surge el interés legítimo, y que se da una conexión entre tal o tales sujetos y la norma, aún sin la concurrencia del derecho subjetivo. De este modo, el interés del particular es la legalidad del actuar administrativo dada la afectación y vinculación con el acto administrativo.

Esto puede ocurrir por dos razones: en primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute.

El interés legítimo corresponde a las personas que por la situación objetiva y particular en al que se encuentran tienen interés en que la administración pública ajuste su actuación a la ley, pero no sólo por el mero interés en la legalidad, sino porque cumpliéndose con la ley conservan un beneficio o evitan un perjuicio cierto, aunque carezcan de un derecho subjetivo.

De ahí que, la posibilidad de acudir al juicio contencioso administrativo mediante el interés legítimo abre grandes oportunidades para controlar los actos de la administración pública federal.

## Propuesta

Considero que es necesario modificar el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, a fin de hacer procedente el juicio contencioso administrativo cuando una autoridad afecte el interés legítimo de un gobernado.

Artículo 198 del Código Fiscal de la Federación	Propuesta de modificación al artículo 198	Comentarios
<p>Son partes en el juicio contencioso administrativo:</p> <p>I. El demandante.</p> <p>II. Los demandados. Tendrán ese carácter:</p> <p>a) La autoridad que dicta la resolución impugnada.</p> <p>b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pide la autoridad administrativa.</p> <p>III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierten actos de autoridad federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.</p> <p>Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en otros juicios en que se controvierta en interés fiscal de la federación</p> <p>IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.</p>	<p>Son partes en el juicio contencioso administrativo:</p> <p>I. El demandante. Tendrán ese carácter:</p> <p>a) <i>El particular afectado por el acto de autoridad.</i></p> <p>b) <i>La autoridad que demande la nulidad de una resolución favorable al particular.</i></p> <p>c) <i>El titular de un interés legítimo, siempre y cuando el acto de autoridad afecte de manera directa.</i></p> <p>II. Los demandados. Tendrán ese carácter:</p> <p>a) La autoridad que dicta la resolución impugnada.</p> <p>b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pide la autoridad administrativa.</p> <p>III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierten actos de autoridad federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.</p> <p>Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en otros juicios en que se controvierta en interés fiscal de la federación</p> <p>IV. El tercero, <i>pudiendo tener ese carácter las personas cuyos intereses puedan verse afectados por la resolución del tribunal, cuando:</i></p> <p>a) <i>La persona tenga un interés jurídico a que subsista el acto reclamado.</i></p> <p>b) <i>La persona tenga un interés legítimo incompatible con el del demandante, derivado del acto administrativo materia de la impugnación.</i></p>	<p>Para la procedencia del juicio contencioso administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del gobernado, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad del acto, resultando intrascendente para este propósito, que sea o no titular de un derecho subjetivo pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asista para promover su acción.</p>

## **Conclusiones**

**Primera.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, que forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

**Segunda.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la ley tiene competencia para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración pública federal. Es por ello, que su competencia se extiende a los juicios promovidos en contra de cualquier resolución o acto administrativo emitidos por autoridades de la administración pública federal.

**Tercera.** El acto administrativo debe entenderse como una declaración unilateral de la administración pública que tiene por objeto crear, transmitir o extinguir una situación jurídica en concreto cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

**Cuarta.** El procedimiento administrativo es el conjunto de actuaciones que preceden a todo acto administrativo, es decir, como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de sus fines.

**Quinta.** Las finalidades del procedimiento administrativo deben ser asegurar que la administración pública cumpla con sus fines y por otro el garantizar los intereses legítimos de los gobernados de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos.

**Sexta.** El derecho objetivo es la norma que reconoce o concede una facultad, en cambio, el derecho subjetivo es la facultad reconocida u otorgada por la norma.

**Séptima.** El derecho subjetivo esta constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, en donde debe de existir una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular de ese derecho a poder exigir y que esa obligación jurídica resultante de una regla de derecho haya sido establecida para la satisfacción a ciertos intereses individuales.

**Octava.** La esencia del concepto de interés jurídico es la existencia de un derecho protegido por la ley y de un sujeto titular de ese derecho a quien le corresponde el interés de accionar para poner el movimiento la actividad jurisdiccional. Por ello, se dice que el interés jurídico, no es sino lo que la doctrina conoce con el nombre de derecho subjetivo. Entendido como la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.

**Novena.** La identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo es una forma de privilegiar las actuaciones de los órganos del estado frente a los particulares, por la dificultad de éstos para hacer valer medios de impugnación.

**Décima.** La exigencia del interés jurídico para la procedencia del juicio contencioso administrativo deja fuera del control jurisdiccional una gran cantidad de actos de autoridad que lesionan la esfera jurídica de los gobernados.

**Décima Primera.** Actualmente, encontraremos una gran cantidad de actos de autoridad que lesionan el patrimonio los particulares pero por no violentar un derecho subjetivo, no es susceptible de impugnación procesal.

**Décima Segunda.** Son partes en el juicio contencioso administrativo el demandante, es decir, aquel particular o autoridad que se sienta agraviado por el acto administrativo; los demandados, teniendo dicho carácter la autoridad que dicta la resolución impugnada o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pide la

autoridad administrativa; el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

**Décima Tercera.** En el derecho administrativo se da la relación jurídica entre dos sujetos de derecho cuando la situación de poder en que se encuentra uno de ellos necesariamente se relaciona con una situación actualizada de deber de otro. Las situaciones jurídicas que quedan entrelazadas, mediante el concepto de relación jurídica son las conocidas con los nombres derecho subjetivo y obligación. Así pues, a todo derecho subjetivo postula un obligado y entre el titular del derecho y el obligado se da una relación jurídica.

**Décima Cuarta.** La legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso en concreto. La aptitud para ser parte se traduce en la capacidad para ser sujeto de una relación procesal. De acuerdo, con la Ley del Tribunal pueden intervenir en el juicio, como actores o terceros perjudicados, los particulares o gobernados y como demandadas, las autoridades de la administración pública federal.

**Décima Quinta.** La ampliación de las posibilidades de acceder al juicio contencioso administrativo se conoce como legitimación.

**Décima Sexta.** Cuando hablamos de interés legítimo, nos estamos refiriendo a la facultad o legitimación por parte de los particulares, para impugnar actos de autoridad principalmente de la administración pública.

**Décima Séptima.** El actual procedimiento del juicio contencioso administrativo restringe en gran medida al gobernado, ya que su finalidad proteccionista es la limitada

legitimación para promoverlo a través del interés jurídico, identificado como derecho subjetivo.

**Décima Octava.** El interés legítimo consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Por lo que no se exige la afectación de un derecho subjetivo pero tampoco cualquier persona estará legitimada para promover un juicio contencioso administrativo con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas.

**Décima Novena.** La posibilidad de acudir al juicio contencioso administrativo por medio del interés legítimo abre grandes oportunidades para tener un mejor control de los actos de la administración pública.

**Vigésima.** El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria a la administración pública. Éstas son las llamadas normas de acción.

**Vigésima Primera.** El interés legítimo es una situación la situación jurídica activa que se ostenta por la relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto al ordenamiento jurídico y en su caso exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa situación deriven.

**Vigésima Segunda.** Para la procedencia del juicio contencioso administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del gobernado, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad del acto, resultando intrascendente para este propósito, que sea o no titular de un derecho subjetivo pues el

interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asista para promover su acción.

**Vigésima Tercera.** El titular del interés legítimo está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente cuando una conducta administrativa es susceptible de causarle un perjuicio en su situación fáctica, tutelado por el derecho, siendo así que este no tiene derecho un derecho subjetivo a impedir esa conducta, pero sí de exigir a la administración pública y reclamar ante los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo.

**Vigésimo Cuarta.** Por tanto, propongo se modifiquen las fracciones I y IV del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de permitir al particular afectado en su interés legítimo acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a hacer valer este derecho y lograr, en su caso, la declaración de nulidad de un acto administrativo indebidamente emitido por la autoridad administrativa.

## Bibliografía

- Armienta Hernández, Gonzalo *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*  
Ed. Porrúa  
México, 1992.
- Barnés Vazquez, Javier *La justicia administrativa en el derecho comparado*  
Ed. Civitas  
Madrid, 1989.
- Barnés Vazquez, Javier *La tutela Judicial efectiva*  
Universidad de Sevilla  
Ed. Tirant Monografías  
España.
- Bielsa, Rafael *Sobre lo Contencioso administrativo*  
Ed. Castelleví, S.A.  
Argentina, 1964.
- Bujosa Vadell, Lorenzo *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*  
Ed. José María Bosch, S.A.  
Barcelona, 1995.
- Carrasco Iriarte, Hugo *Derecho Fiscal I*  
Ed. IURE  
México, 2003.
- Carrasco Iriarte, Hugo *Diccionario Derecho Fiscal*  
Segunda parte, Vol III  
Ed. IURE  
México, 2002.
- Castrejón García, Gabino E. *Derecho Procesal Administrativo*  
Ed. Cárdenas editor distribuidor  
México, 2003.
- De la Garza, Sergio Francisco *Fundamentos del Derecho Tributario Administrativo*  
Editorial Porrúa, 14ª. Reimpresión,  
México, 2001.
- Gabino, Fraga *Derecho Administrativo*  
Ed. Porrúa, 23ª. Edición  
México, 1983.

- García Enterría, Eduardo  
Ramón Fernández, Tomás  
*El Derecho Administrativo*  
Editorial Civitas, 4ª Ed. tomo II  
Madrid, 1991.
- González Cano, María Isabel  
*La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*  
Ed. Tirant Monografías  
España.
- González Cano, María Isabel  
*La protección de los Intereses legítimos en el proceso administrativo*  
Ed. Tirant Monografías  
España.
- González Pérez, Jesús  
*El Procedimiento Administrativo*  
Ed. Porrúa  
México, 2000.
- González Pérez, Jesús  
*Derecho Procesal Administrativo Tributario en México*  
Ed. Porrúa,  
México, 1998.
- Luigi, Ferralóji  
*Los fundamentos de los derechos fundamentales*  
Ed. Trotta,  
Madrid, 2001.
- Martínez Morales, Rafael  
*Derecho Administrativo*  
Editorial Oxford, tercera edición  
México, 2000.
- Morineau, Oscar  
*El estudio del derecho*  
Ed. Porrúa  
México, 1993.
- Nava Negrete, Alfonso  
*Derecho Administrativo Mexicano*  
Editorial Porrúa  
México, 1995.
- Serra Rojas, Andrés  
*Derecho Administrativo*, Segundo Curso  
Ed. Porrúa,  
México, 2000.
- Toral Moreno, Jesús  
*Introducción al Estudio del Derecho*  
Editado por la UNAM  
México, 1968.
- Sommerman, Karl Peter  
*Justicia Administrativa Alemana*  
Ed. Tirant Monografías.  
España.

Vázquez Galván, Armando  
y García Silva, Agustín

*El Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*  
Ed. Orto, S.A.  
México, 1977.

Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Tomo F-L, Ed. Porrúa, México, 2002.

Diccionario de Derecho Constitucional  
Burgoa Orihuela, Ignacio  
Editorial Porrúa, México 2000.

Nueva Enciclopedia Jurídica  
Tomo III, Inst-Jue  
Editorial Francisco Soix, S.A.  
Barcelona. 1968.

Enciclopedia Jurídica Básica  
4º Volumen, Tomo III, Ind-Pro  
Editorial Civitas  
España, Madrid, 1995.

Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 13  
Editorial Instituto de la Judicatura Federal  
México, 2003.

#### Legislación

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Código Fiscal de la Federación.
- ❖ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- ❖ Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- ❖ Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- ❖ Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.