



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“ESTUDIO DEL INTERÉS SIMPLE, LEGÍTIMO Y JURÍDICO”

TESIS

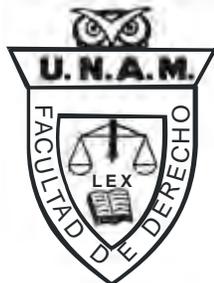
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

SILVIA HERNÁNDEZ BECERRA

ASESOR

LIC. VÍCTOR MANUEL VILLAGRANA DE ÁVILA



MÉXICO, D. F., 2011



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.

ESTUDIO DEL INTERÉS SIMPLE, LEGÍTIMO Y JURÍDICO.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I
 Capítulo I	
TEORÍA GENERAL DEL ACTO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO.....	1
1.1 El acto jurídico y su teoría general.....	1
1.2 Hecho jurídico lato sensu.....	2
1.2.1 Acto jurídico.....	2
1.2.2 hecho jurídico stricto sensu.....	4
1.3 Elementos de existencia.....	6
1.4 Requisitos de validez.....	7
1.5 El acto administrativo como especie del acto jurídico.....	7
 Capítulo II	
EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	15
2.1 Concepto de acto administrativo en el Derecho Mexicano.....	15
2.2 Elementos o requisitos del acto administrativo.....	17
2.3 Efectos del acto administrativo.....	20
2.4 Nulidad y anulabilidad del acto administrativo.....	26
2.5 El acto administrativo conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	36
 Capítulo III	
INTERÉS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	40
3.1.- Clases de Interés en el Derecho Administrativo.....	40
3.2.- Concepto de interés simple o denuncia ciudadana.....	42
3.3.- Concepto de interés legítimo.....	44
3.4.- Concepto de interés jurídico.....	50
3.5.- Diferencia entre Interés simple, legítimo e interés jurídico.....	55
 Capítulo IV	
CONCEPTO ESPECÍFICO DEL INTERÉS SIMPLE, LEGÍTIMO Y JURÍDICO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	58
4.1 Interés simple en el procedimiento administrativo en el Distrito Federal, en la Ley de la materia en estudio, no lo contempla	58
4.1.1 Interés simple en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no lo contempla	58
4.2 El interés legítimo en el procedimiento administrativo en el Distrito Federal.....	59

4.2.1 Análisis del artículo 2 fracción XIII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	63
4.2.2 Análisis del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con respecto al interés legítimo.....	64
4.3 Interés jurídico del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	67
4.3.1 Interés jurídico en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	68
4.4.- Interés jurídico en la Ley de Amparo.....	71
4.5.- Jurisprudencia del Poder judicial Federal y del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	76

Capítulo V

INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO EN EL DERECHO COMPARADO

5.1.- Derecho Argentino.....	90
5.2.- Derecho Italiano.....	95
5.3.- Derecho Francés.....	104
5.4.- Estado de México.....	112

CONCLUSIONES.....	114
-------------------	-----

PROPUESTAS.....	117
-----------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	122
-------------------	-----

ESTUDIO DEL INTERÉS SIMPLE, LEGÍTIMO Y JURÍDICO

CAPITULO I TEORÍA GENERAL DEL ACTO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO.

1.1 El acto jurídico y su teoría general.

Como introducción al acto administrativo es imprescindible mencionar la Teoría General del Acto Jurídico, ya que el acto administrativo es un acto jurídico en la esfera administrativa.

El maestro Gutiérrez y González señala que el acto jurídico tiene como elementos de existencia los siguientes: La voluntad o voluntades, así como el objeto cuya finalidad es la de producir consecuencias de derecho.

Independientemente de los citados elementos de existencia a que se refiere, este autor advierte ciertos requisitos para que el acto tenga validez como son:

“ a) Voluntad o voluntades capaces

- b) voluntad o voluntades libres
- c) Un objeto, motivo o fin lícitos
- d) Que las voluntades se externen en la forma prescrita por la ley.

Si no se cumple con esos requisitos, el acto existirá, pero no surte su plenitud y eficacia jurídica.”¹

A continuación en los puntos subsiguientes se hará el estudio de los elementos de existencia y de los requisitos de validez del acto jurídico, el cual también deberá de satisfacer el acto administrativo, tal como se verá en el apartado 1.5 de este capítulo.

¹ GUTIERREZ y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones. Edición 13°. Editorial Porrúa. México, 1990. Pág. 133.

1.2 Hecho jurídico "lato sensu"

Para comprender el acto jurídico es necesario hacer un análisis del hecho jurídico "lato sensu".

Concepto:

"Hecho jurídico lato sensu.- Son todas las conductas humanas o ciertos fenómenos de la naturaleza, que el derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas." ²

Los hechos jurídicos lato sensu se clasifican en:

- a) Actos jurídicos
- b) Hechos jurídicos en stricto sensu

1.2.1 Acto jurídico

Concepto

Según Gutiérrez y González Ernesto lo define:

"Acto jurídico.-La manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho, y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad."³

Según Rojina Villegas, lo define como:

Acto jurídico.- "una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico."⁴

Según Eduardo García Máynez, quien lo retoma de Bonnacase, lo define como:

²GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ Ernesto. Op. Cit. págs. 159-161.

³ Ibídem, Pág. 161.

⁴ROJINA VILLEGAS Rafael, Derecho Civil Mexicano, Introducción y Personas, Edición 13ª, Editorial Porrúa, México, 2007, Pág. 325.

“El acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, **modificación o extinción de una relación jurídica.**”⁵

Tomaremos el concepto de Gutiérrez y González, quien lo retoma de Bonnacase, del cual se desprende que el acto jurídico está integrado por dos elementos:

- a) Uno psicológico, voluntario, personal.
- b) Otro representado por el derecho objetivo.

El acto jurídico se clasifica en: Unilateral y Plurilateral

a) El acto jurídico unilateral.- “Es aquel en que interviene para su formación una sola voluntad, o varias pero concurrentes a un idéntico fin.”⁶

Vrg. En el testamento existe una sola voluntad: la del otorgante.

Vrg. En el perdón de una deuda (remisión de deuda).

No importa el número de voluntades que intervengan, sino la identidad de esos efectos jurídicos que se buscan (dos acreedores deciden perdonar a su deudor).

b) El Acto jurídico Plurilateral.- “Es aquel que para su formación requiere dos o más voluntades que buscan **efectos jurídicos diversos entre sí.**”⁷

Vrg. Un contrato de compraventa, se persiguen fines contrarios por las partes. El comprador busca obtener un artículo; el vendedor, lograr una prestación en dinero.

⁵GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edición 61ª. Editorial Porrúa. México, 2009. Pág. 184.

⁶GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto. Op. cit. Pág. 162.

⁷ Ídem.

1.2.2.- Hecho jurídico "stricto sensu"

Hecho jurídico en estricto sentido. - "Es una manifestación de voluntad que genera efectos de derecho independientemente de la intención del autor de la voluntad para que esos efectos se produzcan, o un hecho de la naturaleza al que la ley vincula efectos jurídicos."⁸

Estos hechos pueden ser de dos clases:

- a)** Del ser humano o voluntarios, y
- b)** De la naturaleza

a) Hecho voluntario o del ser humano. - "Es la conducta humana que genera consecuencias jurídicas de manera independiente a la voluntad de su autor para que esas consecuencias se produzcan o no."⁹

Estos hechos a su vez, admiten una subclasificación:

aa) Hecho voluntario lícito. - "Es aquella conducta humana que va de acuerdo con las leyes de orden público, o las buenas costumbres y produce efectos de Derecho, sin consideración de la voluntad del autor de la conducta."¹⁰

"Los hechos voluntarios lícitos fueron llamados en el antiguo derecho francés, siguiendo a lo glosadores, cuasicontratos; y expresamente el Código Napoleón acepta esta denominación. Los cuasicontratos son hechos voluntarios lícitos; se consideran como tales: la gestión de negocios, el pago de lo indebido y ciertos casos de copropiedad, en virtud de que estas situaciones implican actos del hombre, sin que haya la intención de originar consecuencias de derecho. Nuestros Códigos de 1870, 1884 y el vigente, no lo han empleado la denominación de cuasicontratos, sino que se han referido específicamente a la gestión de negocios y al pago de lo indebido."¹¹

Vrg. La gestión de negocios, cuando una persona atiende un negocio ajeno sin tener mandato ni estar obligado a ello conforme a la ley, se producen efectos jurídicos que se le imponen, como es

⁸ Ibidem. Pág. 163.

⁹ Ibidem. Pág. 164.

¹⁰ Ídem.

¹¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit. Pág. 327.

entre otros el de no poder abandonar el negocio hasta no agotar la gestión, o hasta el momento en que el dueño del negocio lo releve de esa obligación.

ab) Hecho voluntario ilícito.- "Es la conducta humana que va en contra de una ley de orden público o las buenas costumbres, y en donde la voluntad del autor haya querido o no el hecho, y haya querido o no también las consecuencias, éstas se generan independientemente de su voluntad. A este hecho se le da el nombre de delito, y pueden generarse tanto en el campo del Derecho civil como en el penal, de ahí que se hable de delito civil o delito penal."¹²

Vrg. En el supuesto de un contrato de compraventa de una casa, la cual no es entregada en el plazo convenido de diez días hábiles o involuntariamente no se entrega, se comete un hecho ilícito que es un incumplimiento de obligación.

Vrg. Cuando una persona se apodera de un objeto mueble ajeno sin permiso del dueño, a esa persona se le designa con el nombre de ratero, el cual quiso esa conducta y el objeto robado, pero no desea poner en movimiento en su contra a una norma de orden público como es la que sanciona el robo; no desea que se actualicen los efectos jurídicos que prevé la ley, se comete así un delito penal.

"Los hechos ilícitos son los delitos y los cuasidelitos. En los delitos existe la intención de dañar, pero no la de originar consecuencias jurídicas; por esto no son actos jurídicos."¹³

b) Hechos de la naturaleza.- "Es el acontecimiento de la naturaleza, en donde para nada interviene la voluntad humana y que el Derecho lo considera como dato, para que se generen ciertas consecuencias jurídicas."¹⁴

Vrg. El nacimiento de una persona, la muerte de otra, son hechos naturales, que producen consecuencias de Derecho, la adquisición de bienes inmuebles, aluvión, formación de isla o mutación de cause, desbordamiento de una barranca.

Diferencia entre hechos jurídicos en estricto sentido, de los actos jurídicos.

¹² GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto. Op. cit. Pág. 164.

¹³ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit. Pág. 326.

¹⁴ GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto. Op. cit. Pág. 165.

"...Considera que hay hecho jurídico cuando por un acontecimiento natural o por un hecho del hombre, en el que no interviene la intención de originar consecuencias de derecho, se originan, no obstante, éstas. Por otra parte, estima que hay acto jurídico, en aquellos hechos voluntarios ejecutados con la intención de realizar consecuencias de derecho, y por esto lo define como una manifestación de voluntad que **se hace con la intención de originarlas...**"¹⁵

1.3 Elementos de existencia.

Elementos de existencia o esenciales del acto jurídico:

- a) Manifestación de la voluntad que puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando se exterioriza por el lenguaje: oral, escrito o mímico. Es tácita, cuando se desprende de hechos u omisiones que de manera necesaria e indubitable revelan la intención de quien las expresa, aunque el autor del acto jurídico no exteriorice su voluntad a través del lenguaje en cualquiera de sus formas (artículo 1794 fracción I y 1823 del Código Civil para el Distrito Federal).
- b) Objeto debe de existir en la naturaleza. Debe de ser determinado o determinable en cuanto a su especie y encontrarse en el comercio (artículo 1794 fracción II y 1825 del Código Civil para el Distrito Federal) En los actos jurídicos hay un objeto directo y un objeto indirecto. El objeto directo consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones y el objeto indirecto consiste en la cosa o en el hecho materia del Acto jurídico.
- c) **"Solemnidad. Es el conjunto de elementos de carácter exterior, sensibles, que rodean o cubren a la voluntad de los que contratan, y que la ley exige para la existencia del acto."** ¹⁶

¹⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit. Págs. 325-326.

¹⁶ GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto. Op. cit. Pág. 241.

1.4 Requisitos de validez.

Requisitos de validez del acto jurídico.

Se requiere para la validez de acto jurídico que la voluntad o voluntades que en el intervienen, sean de personas conscientes de lo que hacen, o sea de personas capaces; además que externen su voluntad de manera libre, es decir que haya ausencia de los vicios del consentimiento; que estas persigan un objeto, les guíe un motivo o persigan un fin de los que la ley, o las buenas costumbres de la época, consideren como lícito y que se exteriorice en la forma que determine la ley.

De lo anterior se desprende que la ley exige cuatro requisitos para que un acto valga, (artículo 1795 del Código Civil para el Distrito Federal, interpretado a contrario sensu) que enseguida transcribo:

“Artículo 1795. El contrato puede ser invalidado:

- I. Por incapacidad legal de las partes
- II. Por vicios del consentimiento
- III. Por su objeto, o su motivo o fin sea lícito;
- IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la Ley establece.”

Con respecto al precepto legal de referencia, éste no se refiere a los actos jurídicos en general, sino exclusivamente al contrato tampoco se hace alusión directa a los elementos de validez, sino de manera contraria a las causas que produce su invalidez, sin embargo no existe ningún obstáculo para que dicho precepto se aplique a la totalidad de los actos jurídicos.

1.5 El acto administrativo como especie del acto jurídico.

El acto jurídico ya ha quedado definido con anterioridad como un acto de voluntad cuyo objeto es crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Acto administrativo.

Concepto:

Mi concepto es tomando en consideración las definiciones de los Maestros Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas y algunas ideas propias: El acto administrativo es un acto jurídico por naturaleza, expreso, unilateral por ser emitido únicamente por la administración pública centralizada, descentralizada, desconcentrada y por los órganos autónomos, en ejercicio de sus funciones, conforme a las normas establecidas en Ley, que crea, reconoce, modifica transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, cuyo propósito es satisfacer el interés público.

El maestro Gabino Fraga, al hablar del acto administrativo como un acto jurídico hace referencia a los siguientes conceptos:

- a) Hecho jurídico.
- b) El acto material.
- c) Orden jurídico.
- d) Situaciones Jurídicas.

a) Hecho jurídico "Esta constituido, bien por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc., o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento, pero con la diferencia respecto del acto jurídico de que ese efecto de derecho no constituye el objeto de la voluntad. Así, por ejemplo, en el delito hay un hecho voluntario, pero la voluntad no persigue la creación de una situación jurídica, a pesar de lo cual ésta se origina al convertir a su autor en delincuente sujeto a la ley penal. Los hechos jurídicos constituyen solamente la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes."¹⁷

b) "El acto material, por su parte está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico. En ellos no sólo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos."¹⁸

c) Orden jurídico, según el Maestro Gabino Fraga, está constituido por el conjunto de situaciones también de carácter jurídico, que existe en un momento dado en un medio social determinado.

¹⁷ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edición 46ª. Editorial Porrúa. México 2007. Pág. 30.

¹⁸ Idem.

Considero que el Orden jurídico no esta constituido, por situaciones sino por disposiciones jurídicas como son la Norma Fundamental que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Las Leyes que emanan de Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, los Tratados Internacionales, los reglamentos y demás disposiciones que se deriven de la ley.

d) Las situaciones jurídicas son aquellas en las que se aplica el ordenamiento jurídico.

Las situaciones jurídicas se dividen en dos grupos:

I. Situaciones jurídicas generales.

II. Situaciones jurídicas individuales.

I. Las características de las situaciones jurídicas generales, son las siguientes:

a) **“En primer término, la situación jurídica general** es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es decir, que al ser creada se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos. Su carácter abstracto impide que se le confunda con la situación que crea un acto en el que, aunque dirigido a una pluralidad de personas, pueden ser determinadas todas éstas.

b) La situación jurídica, general es permanente. Esto quiere decir que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones en que dicha situación consiste, no la hacen desaparecer, no la extinguen. Así la situación jurídica del ciudadano con su derecho de voto, no se agota por la circunstancia de que éste se ejercite en una elección determinada. Por razón del mismo acto que crea esa situación jurídica, el ciudadano puede volver a votar en elecciones posteriores.

c) En tercer lugar, la situación jurídica general es esencialmente modificable por la ley o reglamentos. Ningún individuo puede alegar que el conjunto de facultades derivadas de la norma que crea la situación jurídica **general constituya un derecho irrevocable.”**¹⁹

II. Las características de las situaciones jurídicas individuales son las siguientes:

¹⁹ Ibidem. Pág. 31.

a) **"...la situación jurídica individual es personal y concreta; los derechos y obligaciones que la constituyen, sólo existen para una persona determinada, con una extensión y contenido que varían de caso a caso. El acto típico creador de situaciones jurídicas individuales, es el contrato. Los derechos y obligaciones que engendra no son aplicables a un número indeterminado e indeterminable de personas, sino exclusivamente a las contratantes. El contenido y la extensión de los derechos y obligaciones se determinan concretamente por la voluntad de las partes..."**²⁰

b) **La situación jurídica individual "...es temporal, es decir, que se extingue por el ejercicio de los derechos que otorga o por el cumplimiento de las obligaciones que impone. Así, la situación jurídica que se origina a consecuencia de un contrato concluye cuando ambas partes han cumplido con las obligaciones que por virtud de él hubieren contraído..."**²¹

c) **"...la situación jurídica individual no puede ser alterada o extinguida por un acto creador de situaciones jurídicas generales. Por esta razón, los derechos y obligaciones de carácter individual nacidos a consecuencia de un contrato, no pueden ser modificados por una ley..."**²²

Los actos jurídicos se clasifican en razón a los efectos que producen en:

- a) Los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general.
- b) Los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual.
- c) Los actos jurídicos cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular.
- d) Los actos jurídicos jurisdiccionales, de acuerdo a Jéze y Bonnard.

Entrando a su análisis tenemos:

- a) **"... los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general.**

Estos actos constituyen, dentro de la terminología jurídica tradicional, el llamado **derecho objetivo o simplemente el derecho, pues el tipo de esta categoría de actos es la ley...**²³

²⁰ Ibidem. Pág. 32.

²¹ Ídem.

²² Ídem.

²³ Ibidem. Pág. 33.

“Duguit llama a estos actos “actos-regla”, dando a entender con esta designación que ellos constituyen normas de carácter general y abstracto.

Jéze (op. cit. Pág. 25), los designa simplemente “actos creadores de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios.”²⁴

b) Los actos que crean, modifica o extinguen una situación jurídica individual.

Como ejemplo, se señala en primer lugar el contrato, ya que en él la determinación de las personas que se obligan, el objeto de la obligación, la extensión de ésta, etc., se fijan por mutuo acuerdo de las partes y siempre de una manera concreta.

“Duguit y Bonnard dan a esta categoría de actos jurídicos la denominación de “actos subjetivos”, haciendo así referencia a la situación de derecho subjetivo que engendran en oposición a la de derecho objetivo producida por el “acto-regla.

Jéze, (op. cit.), por su parte los denomina simplemente “actos creadores de situación jurídica individual: actos unilaterales o contractuales...”²⁵

c) **Los actos jurídicos** “...cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular.

Resulta que en muchas ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual; para que lo sea es necesaria la verificación de un acto jurídico intermediario (sic) (intermedio). Este acto produce una modificación en el orden jurídico, puesto que por su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general...”²⁶

Vrg. la situación jurídica de Presidente de la República no se aplica indistintamente a todos los individuos, sino que es necesario el acto de elección para que pueda tener lugar esa aplicación.

“Esos actos necesarios para que una situación jurídica general se aplique a un caso individual, se designan con el nombre de “actos-condición”, significándose con esta expresión que el acto condiciona la aplicación de la norma general. (Duguit, Bonnard, Jéze, op. cit.) ...”²⁷

²⁴ Ídem.

²⁵ Ibidem. Pág. 34.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

d) Actos jurídicos jurisdiccionales, de acuerdo a Jéze y Bonnard.

Para Jéze "...el acto jurisdiccional "es la manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que tiene por objeto comprobar (constatar) una situación jurídica (general o individual), o hechos, con fuerza de verdad legal".

"Para Bonnard, (op. cit., págs. 29 y ss.) , el mundo del derecho nos es conocido por sus fenómenos. Estos fenómenos aparecen constituidos por hechos de estructura, de formación, de realización y de contención (contestación) del derecho. Las reglas de derecho, las situaciones jurídicas y los derechos subjetivos constituyen la estructura del derecho, son los fenómenos jurídicos del derecho bajo su aspecto estático. Los actos jurídicos y los actos materiales constituyen los fenómenos de formación y de realización del derecho: forman el aspecto dinámico de este. Finalmente, el fenómeno contencioso, la situación contenciosa resulta de un incidente que puede producirse en el curso de la formación y de realización del orden jurídico. El fenómeno contencioso es un fenómeno anormal. Pero al presentarse exige una operación jurídica destinada a hacerlo desaparecer y a restablecer en la vida jurídica la paz que ha sido comprometida por su manifestación. Esta operación jurídica especial, distinta de las de formación y realización del derecho, constituye el acto jurisdiccional...."²⁸

Aparte de la clasificación que acabamos de exponer de los actos jurídicos en razón del efecto que producen, existe, según antes se dijo, la que los divide de acuerdo con las modalidades que en ellos puede adoptar la manifestación de la voluntad.

Puede un acto jurídico constituirse por la manifestación de una sola voluntad o requerir para ello el concurso de varias. En el primer caso, se tiene el acto jurídico unilateral; en el segundo, el acto jurídico plurilateral.

Ahora bien, contra lo que se sostuvo mucho tiempo por la doctrina del derecho civil, la doctrina del derecho público, que ha concluido por influir a aquélla, sostiene que no siempre que hay concurso de voluntades produciendo efectos jurídicos, existe el contrato.

Se ha observado que el concurso de voluntades de las dos cámaras que forman el Congreso y la del Ejecutivo, en sus funciones constitucionales, no dan lugar a un contrato, sino a otro acto

²⁸ Ibidem. Págs. 35 - 36.

jurídico: la ley; que el voto acorde de los magistrados de un tribunal colegiado en un asunto de su competencia, es un acuerdo de voluntades que no forma un contrato, sino un acto jurídico **diferente: la resolución judicial...**²⁹

En los actos jurídicos plurilaterales puede suceder que:

a) "... las diversas voluntades que concurren tengan una situación igual una enfrente de la otra; pero que el objeto y finalidad de cada una de ellas sea diferente. En este caso las manifestaciones de voluntad se encuentran en una recíproca interdependencia y sus autores tienen, uno enfrente de otro, una situación personal que les da a cada uno de ellos el carácter de parte. El acto a que nos venimos refiriendo es el acto contractual.

Así tomando por ejemplo el contrato de venta, encontramos que la manifestación de voluntad del vendedor tiene por objeto crear la obligación de transmitir la propiedad, y por finalidad la obtención del precio que el comprador se obliga a pagarle y, recíprocamente, la manifestación de voluntad de dicho comprador tiene por objeto obligarse a pagar el precio y por fin adquirir la propiedad de la cosa.

Se ve en este ejemplo, que puede repetirse para los demás contratos, cómo las voluntades que concurren se ligan indisolublemente, condicionándose en forma recíproca, y como sus autores tienen situación contraria, pero en estrecha y mutua **dependencia.**³⁰

b)" ... las voluntades que concurren a la formación del acto tengan el mismo objeto y la misma finalidad. Entonces, en vez de voluntades contrarias que recíprocamente se condicionen, se encuentran varias voluntades paralelas persiguiendo un mismo resultado. Sus autores no tienen una situación de partes, como en el acto contractual, unos enfrente de otros; entre ellos existe un vínculo de colaboración.

El acto que en ese caso se produce es claramente diverso del acto contractual. La doctrina le ha llamado acto colectivo o acto complejo.

La eficacia de cada una de las voluntades concurrentes respecto a la producción del efecto del acto, puede ser igual o desigual.

²⁹ Ibidem. Pág. 35.

³⁰ Ibidem. Pág. 36.

Así, por ejemplo, la aprobación por cada una de las dos cámaras del texto de una disposición general, es igualmente necesaria e igualmente eficaz para dar a esa disposición el carácter de ley (producción del efecto del acto igual).

La iniciativa de ésta, que presenta el Ejecutivo, por ejemplo, no puede equipararse, en cuanto a su eficacia respecto a la producción del acto jurídico, la ley, con la aprobación de ella por las dos Cámaras. Sin embargo, es un acto de colaboración y la base para la actuación posterior del **Congreso (producción del efecto del acto desigual)....**³¹

c) Concurran "...varias voluntades, tengan el mismo objeto, lo cual asemejaría el acto a un acto colectivo; pero que tiene cada una de ellas, o cada grupo de ellas, finalidades diferentes, lo cual sería motivo para asemejarlo al contrato.

Este tercer caso se considera, por algunos autores, como siendo en realidad una forma del acto complejo o colectivo, porque se estima que un mismo objeto de la voluntad puede satisfacer múltiples y diversos intereses.

Sin embargo, se ha sostenido que esta forma a que nos venimos refiriendo debe considerarse como **tipo especial del acto plurilateral, habiéndose llamado en la doctrina "acto unión".**

A ese efecto, se indica que en él las voluntades concurrentes no son independientes como en el acto colectivo, sino que ellas están ligadas entre sí de manera de dar lugar a una convención; pero sin que ésta llegue a formar un contrato, puesto que el efecto jurídico que se produce y que es otro elemento que viene a caracterizar a éste, no es crear una situación jurídica individual, sino simplemente hacer aplicable a un caso concreto una situación jurídica general creada de **antemano....**³²

Vrg. el acto de nombramiento de un empleado público implica la concurrencia de dos voluntades que se convencionan, lo cual haría pensar en calificarlo como un contrato, si no fuera porque esas voluntades no son las que determinan la situación jurídica de los intervinientes, pues ésta se encuentra de antemano determinada por la ley que fija los derechos y obligaciones del que nombra y del que es nombrado.

³¹ Ídem.

³² Ibidem. Pág. 36-37

CAPÍTULO II EL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1 Concepto de acto administrativo en el Derecho Mexicano.

En este apartado procedí al estudio del acto administrativo conforme a connotados tratadistas que han analizado doctrinariamente el tema que nos ocupa.

Al respecto el maestro Andrés Serra Rojas sostiene que: "El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su **finalidad es la satisfacción del interés general.**"³³

Este autor advierte ciertas características que se reúnen en el acto administrativo, primeramente se trata de un acto jurídico derivado de la administración pública y que pertenece al derecho administrativo, por lo tanto el concepto expresado con anterioridad deja al margen los actos políticos del gobierno, así como los que emanan del poder legislativo o judicial.

Así también, puedo observar que el acto administrativo se agota con su cumplimiento, su decisión es ejecutiva y no contenciosa, es decir porque no decide una controversia de carácter administrativo, la potestad administrativa es distinta a la potestad reglamentaria, es una declaración emanada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, es unilateral ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta, la administración, crea, reconoce, modifica, transmite una situación jurídica subjetiva y se propone la satisfacción de un interés general encaminada a beneficiar a los particulares.

Asimismo agrega este autor que "...El acto administrativo produce efectos jurídicos directos e inmediatos, porque ellos provienen del mismo acto..."³⁴

Señala el maestro Miguel Acosta Romero que previo análisis de diversas definiciones sobre el acto administrativo, se ha percatado que no existe un concepto unánime conforme a la doctrina

³³ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Edición vigésima quinta, Editorial Porrúa, México 2006, Pág. 238.

³⁴ Ibidem. Pág. 239.

mexicana acerca de lo que se entiende por acto administrativo, en su opinión el autor señala que: **"...el acto administrativo es una manifestación unilateral** y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se **propone satisfacer el interés general.**"³⁵

En este concepto dicho autor advierte que el acto administrativo proviene de una decisión unilateral previa que emana del titular de un órgano de la administración pública, sin considerar el contenido o la forma del acto o bien a las entidades a quien afecte el mismo, además la decisión unilateral debe ser la expresión externa de la voluntad, proveniente de un órgano administrativo competente expedido por el titular en uso de la potestad pública lo que implica que el acto se encuentre **fundado en derecho, pudiendo "...crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir** derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias. Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general **para los usuarios.**"³⁶

Efectivamente como lo señala el mismo autor en su explicación que da al concepto de acto administrativo, se trata de una decisión unilateral y externa pues en principio ésta es la que toma la iniciativa para celebrar el acto y ya cuando la persona acepta es cuando tendrá el carácter de bilateral. Otro aspecto que señala, es tanto la decisión como la voluntad que corresponde al órgano administrativo competente, el cual mediante su titular, hace uso de la potestad pública.

Después de haber expuesto algunos conceptos formulados por los estudiosos del derecho administrativo, finalmente expongo mi propio concepto de lo que se comprende como un acto administrativo:

El acto administrativo es un acto jurídico por naturaleza, expreso, unilateral por ser emitido únicamente por la administración pública centralizada, descentralizada, desconcentrada y por los órganos autónomos, en ejercicio de sus funciones, conforme a las normas establecidas en Ley, que crea, reconoce, modifica transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, cuyo propósito es satisfacer el interés público.

³⁵ ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edición 17°. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 843.

³⁶ *Ibidem*. Pág. 844.

2.2 Elementos o requisitos del acto administrativo

En el apartado anterior, estudié algunos conceptos del acto administrativo, ahora toca analizar los elementos o requisitos que conforman al acto administrativo.

El maestro Gabino Fraga señala que los elementos del acto administrativo son: El sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma, los cuales enseguida analizaremos.

El sujeto.- Se puede comprender como la autoridad de la administración pública que lo emite en el legal ejercicio de sus atribuciones.

En relación al sujeto es necesario destacar la competencia del órgano emisor, la cual debe estar siempre expresa en la ley. “La única forma de garantía es la exigencia de una ley que autorice la actuación del poder público.”³⁷

Finalmente señalo que la competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y de ninguna manera constituye un derecho para el titular del mismo órgano, cuyo titular no debe delegar ni disponer de la misma, salvo que la propia ley así lo permita y en el caso de los órganos administrativos tienen como atribuciones encomendadas dar cumplimiento a fin de satisfacer las necesidades colectivas.

La voluntad.- Entendiéndose como aquella que debe estar manifestada libremente, no dejando pasar por alto que existen actos administrativos cuya voluntad se forma por la concurrencia de varios titulares de un órgano administrativo, por lo regular cada uno de ellos expresa su voto ya que una decisión aislada por parte de un sólo individuo no tiene ninguna relevancia legal por falta de competencia por lo tanto no habrá ninguna voluntad.

Asimismo, como ocurre en el derecho privado también es necesario que esa voluntad no tenga ningún vicio como sería el error, el dolo o la violencia. Casi en ninguna de las disposiciones del derecho administrativo existe regulación acerca de las características que debe reunir la voluntad para que pueda surgir el acto administrativo.

El objeto.- Es necesario considerarlo como un elemento esencial del acto administrativo debe de ser determinado o determinable, posible o lícito, a esta licitud en el objeto la podemos entender

³⁷ FRAGA Gabino. Op cit. Pág. 267.

con un doble significado es decir, que no esté prohibido por la ley y que esté expresamente contenido en ella, salvo el caso de las facultades discrecionales de la autoridad administrativa previstas en una determinada ley. Finalmente la licitud en el objeto puede contenerse en tres categorías: **“que no contraríe ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa.”**³⁸

El motivo.- Lo podemos entender como el antecedente que lo produce, es decir es la situación jurídica o de hecho contenida en un ordenamiento legal, como un presupuesto indispensable en la actuación administrativa. Tanto el motivo como la motivación se encuentran relacionados pero son distintos ya que esta última se refiere al propio juicio que conforma la propia autoridad al valorar el **motivo y ligarlo con la ley aplicable al caso concreto.** **“Tanto el motivo como la motivación** representan elementos que operan como garantías de la **seguridad personal y real**”³⁹

La finalidad.- La propia doctrina sin lugar a dudas nos ha expuesto varias reglas que exponemos a continuación:

“a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.

b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.

c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede **perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.**”⁴⁰

La forma.- Es un elemento externo que conforma el acto administrativo en ella se contienen los requisitos extrínsecos que la propia ley prevé como indispensables para expresar la voluntad que produce la decisión del órgano administrativo.

En síntesis la forma en el derecho administrativo por lo regular tiene un carácter solemne que es indispensable para la existencia del acto y viene a constituir una garantía automática de la regularidad de la actividad administrativa, por lo general la forma en el acto administrativo debe de satisfacer determinados requisitos sobre todo cuando el propio acto conlleve a una privación o afectación **de un derecho o imponga una obligación.** **“Según el artículo 16 de la Constitución “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...”**, y esto significa que el acto lesivo debe consignar por escrito el motivo que lo ha

³⁸ Ibidem. Pág. 270.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

provocado y el derecho con que se procede. En términos categóricos, la Suprema Corte de Justicia **de la Nación ha declarado que "la motivación exigida por el artículo 16 constitucional, consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario o de molestia, razonamiento según el cual, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales."**⁴¹

El maestro Serra Rojas al estudiar los elementos del acto administrativo los clasifica en subjetivos, objetivos y formales.

Dentro de los elementos subjetivos se encuentran los siguientes: los de administración, los que se refieren a los órganos y por la competencia.

Los de administración son los que crea el acto administrativo, los órganos se refieren al sujeto o autoridad de la administración que produce el acto administrativo y tiene la facultad de decisión y la competencia se refiere a la atribución legal que otorga el poder público a una persona como titular de un órgano administrativo, en relación con los interesados.

El requisito esencial del acto administrativo es que éste se encuentre estrictamente apegado a derecho y emitido por la autoridad competente ya que de no ser así este sería arbitrario e ilegal.

Así también los elementos objetivos se clasifican en el objeto o contenido, motivo o finalidad.

En cuanto al objeto o contenido del **acto administrativo éste "...forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite. Alude a la resolución que en el caso concreto adopta la autoridad."**⁴²

Por lo que se refiere al motivo se le reconoce como la motivación del acto administrativo, el cual viene a constituir el precedente de hecho o de derecho que produce su emisión, es decir, son las razones que se toman en cuenta para que se genere un acto administrativo, en nuestra Constitución Política podemos encontrar a **"la motivación" consagrada en el artículo 16 que señala: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud**

⁴¹ Ibidem. Pág. 271.

⁴² SERRA ROJAS, Andrés. Op cit. Pág. 258.

de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del **procedimiento...**"⁴³

En la motivación y fundamentación de una resolución administrativa algunos autores lo reconocen como la causa que la origina y que constituye una garantía para la persona afectada.

La finalidad está presente "...En todo acto administrativo hay siempre un final último, que es el resultado que la Administración obtiene, útil y convenientemente, para el interés general." ⁴⁴

Siempre en los actos administrativos existe una razón de conveniencia para que se cumplan con ellos finalidades sociales y por lo tanto un acto administrativo no debe desviarse de su finalidad, pues de lo contrario iría en contra del principio de legalidad.

En atención a los elementos formales se les reconoce como la manifestación externa de la voluntad pública para la validez del acto administrativo.

Es necesario distinguir lo que es formalidad y lo que significa la forma en el derecho administrativo **"las formalidades son los requisitos legales para que el acto se manifieste**, en cambio la forma que es parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad **administrativa que origina el acto.**"⁴⁵

En el supuesto de que falte el requisito de forma en el acto administrativo, éste estará afectado de nulidad relativa o absoluta independientemente de que falten total o parcialmente esos requisitos lo que podrá generar perjuicios al particular.

2.3 Efectos del acto administrativo

Señala el maestro Miguel Acosta Romero, que de acuerdo con la doctrina el acto administrativo perfecto es aquel que está completamente formado, es decir, que cumple con los elementos y requisitos de validez, por lo tanto tiene una existencia jurídica plena, sin embargo señala que no basta que el acto administrativo sea perfecto para que sea eficaz, ya que puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, en virtud de que esté sujeto a un término o a una condición y mientras no se cumplan, el acto administrativo no tendrá eficacia, pues ésta entraña la realización del

⁴³ Ibidem. Pág. 262.

⁴⁴ Ibidem. Pág. 263.

⁴⁵ Ibidem. Pág. 265

contenido del acto, es por ello que para que el acto administrativo sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes que se inician con la notificación.

El acto administrativo debe tenerse como válido mientras no sea declarado por autoridad competente su invalidez, asimismo el acto administrativo será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación, de conformidad con lo señalado en los artículos 8° y 9° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Asimismo en su obra cita el punto de vista que sostiene el maestro Andrés Serra Rojas expresando **que: "El efecto más importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible."**⁴⁶

De lo anterior entiendo que dichos derechos y obligaciones sólo deben ser cumplidos por la persona (física o moral) a la cual se refiere el acto.

Otro criterio en cuanto a los efectos del acto administrativo es el que sostiene el autor en comentario, señalando que todo acto administrativo incluyendo los de carácter declarativo su finalidad primordial es producir efectos jurídicos.

Asimismo, el mismo autor realiza una distinción entre acto perfecto y eficaz y al respecto nos dice **que "...la doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena."**⁴⁷ Conforme a su opinión nos menciona que no es suficiente que un acto sea perfecto para alcanzar su eficacia, entendiéndose como acto eficaz aquel que se lleva a cabo tanto en el ámbito jurídico como en el material, es decir, que un acto perfecto puede que no sea eficaz por estar sujeto a un término o a una condición, pues la eficacia radica en la realización del contenido de dicho acto.

También señala que para que un acto sea eficaz se requiere que se realicen una serie de actos posteriores que por lo regular se dan inicio a través de la notificación. Puedo determinar que el término y condición son factores que necesariamente deben cumplirse para que el acto jurídico tenga eficacia.

⁴⁶ Ibidem. Pág. 320.

⁴⁷ Ibidem pág. 872.

Asimismo, hace una distinción acerca de los efectos clasificándolos en directos e indirectos, los primeros se refieren a la **"...creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos..."**, estos darán lugar a las obligaciones de dar, hacer, no hacer o a la declaración de un derecho.⁴⁸

Los segundos, es decir los indirectos, se refieren a la tarea encomendada al órgano administrativo y a la determinación contenida en el propio acto administrativo, para tener una mejor comprensión **de lo mencionado anteriormente nos expresa el siguiente ejemplo "...el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal."**⁴⁹

Por otro lado, hace una crítica de que el acto administrativo produce derechos personales y reales como enseguida lo trataré.

Hace notar que el acto administrativo cuando va dirigido a los particulares por lo regular crea a su favor derechos y obligaciones que por regla general son de carácter personal e intransmisible, cita como ejemplo el nombramiento de un empleado público o bien el caso de una concesión, también distingue otros derechos que aunque no sean personales éstos pueden ser transmisibles como es el caso del reconocimiento de patentes y marcas y de derechos de autor. Y contrariamente a lo que sostiene el autor Trinidad García de que los derechos que se derivan de un acto administrativo se conciben como auténticos derechos reales, no está de acuerdo toda vez que un derecho real se **puede comprender "...como un poder jurídico que tiene una persona sobre una cosa, o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente (derechos), para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración generalmente indefinida...."**⁵⁰

Es por ello que difiere de que esos derechos administrativos presenten las mismas características de un derecho real, en opinión de Miguel Acosta Romero, los derechos reales incrementan la esfera jurídica del particular, siendo que éstos se encuentran dentro de un principio regulado por el derecho civil que dentro del derecho administrativo no tienen lugar, y en cambio los derechos administrativos se encuentran dentro de una serie de limitaciones, modalidades así como en el uso de ellos se restringe a la satisfacción del interés público, además no tienen el carácter de

⁴⁸ Ibidem. Pág. 873

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Ibidem. Pág. 874

indefinidos en cuanto al tiempo y a su extinción se pueden hacer valer por quienes tengan ese interés.

Retomando el mismo tema de los efectos del acto administrativo una vez que éste se perfecciona, señala el maestro Gabino Fraga que después de que el acto administrativo ha cumplido plenamente con todos sus requisitos y elementos, adquiere el carácter de obligatorio y tiene la presunción de ser válido, siempre y cuando no sea declarado inválido por la autoridad competente.

Asimismo, expone el propio autor que dentro del mismo concepto que ya fue tratado con **anterioridad, del cual podemos desprender sus efectos que consisten en "generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general."**⁵¹ Además en la propia clasificación de los actos administrativos en especial en cuanto a su contenido podemos encontrar que algunos amplían y en otros restringen la esfera jurídica de los particulares.

Así también, como puedo advertir los derechos y obligaciones producidos por el acto administrativo pueden ser a favor o en contra de una determinada persona o bien en relación a una situación particular, además en la mayoría de los casos los derechos que genera el acto administrativo conllevan a beneficios pecuniarios para el patrimonio del particular y ante esta situación la legislación tiende adoptar por el principio de intransmisibilidad y ante tal situación la autoridad administrativa permite la celebración de operaciones jurídicas con respecto a esos derechos, como pueden ser contratos civiles o mercantiles.

Además expone que el acto administrativo independientemente de que produce relaciones entre el poder público y el particular también entra al patrimonio de dicho particular, deben además crear derechos reales o personales como pueden ser contratos u otros actos derivados del orden civil.

Con respecto a los efectos del acto administrativo el Maestro Andrés Serra Rojas, sostiene que un acto administrativo produce todos sus efectos siempre y cuando reúna los elementos tanto de validez como de eficacia y reunidos éstos en su totalidad el acto administrativo adquirirá el carácter de obligatorio.

Por otra parte, **señala que el acto administrativo reúne las siguientes características como son: "la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad, la revocabilidad, la irretroactividad, en general la importancia de la ley", siendo así el acto administrativo producirá los derechos y obligaciones en**

⁵¹ FRAGA Gabino. Op Cit. Pág. 275.

cuanto a las personas y además otros elementos como pueden ser los de tiempo, lugar y condición, algunos de ellos serán ejecutables y otros podrán ser los declarativos y otros no requerirán tal ejecución.⁵²

Asimismo, sostiene que el acto administrativo al ser expedido comienza a producir sus efectos, salvo que lo dilate, se suspenda o se posponga, como puede ser la publicación o la notificación o bien que esté sujeto a alguna otra modalidad. En estos supuestos hasta que no se cumpla con estos requisitos el acto administrativo no podrá alcanzar su perfección.

En relación a lo que hemos expuesto el maestro Andrés Serra Rojas cita al autor Guido Zanobini, el cual nos indica en qué consiste la perfección, validez y eficacia de los actos administrativos como a continuación transcribimos:

- a) **“Llámesse perfecto al acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquellas operaciones que faltan para su perfección. Así, la formación del sumario necesario para recoger la deliberación de un órgano colegiado, el completamiento de las firmas en el acto complejo o colectivo, con el fin demostrar la participación de las varias voluntades que han contribuido a su formación. Como veremos, empero, hay operaciones en el procedimiento que, si no son cumplidas en el momento prescrito, no pueden ser realizadas más tarde, y por lo tanto el acto está destinado a quedar imperfecto.**

- b) El acto perfecto puede ser también eficaz. Esto ocurre cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos y por lo tanto, a su ejecución. Acto eficaz es lo mismo que acto que se puede realizar. Puede ocurrir que el acto, aunque perfectamente formado, no pueda ser sin más realizado, es decir, que no sea eficaz. Esto ocurre, cuando por la ley o por voluntad del agente, la eficacia del acto está sometida a una condición suspensiva o a un término. La ineficacia no deriva, por lo tanto, de la falta de perfección o de validez. Un acto puede ser perfecto, plenamente regular, y sin embargo, ineficaz por cuanto un término o **una condición tienen en suspenso los efectos.**”⁵³

⁵² SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 319

⁵³ Ibidem. Pág. 320

En su opinión puedo considerar que cuando el acto administrativo afecta intereses de los particulares éste debe ser notificado personalmente y a partir de ese momento será oponible, siendo así el acto administrativo cumplirá plenamente con los requisitos de legalidad y será plenamente válido siempre y cuando no se declare su invalidez.

Por otro lado, señala que los efectos del acto administrativo se pueden estudiar en derechos personales e intransmisibles, los cuales se encuentran relacionados con los particulares en cuanto a los derechos y obligaciones que éstos engendran y como el aspecto más trascendental del acto administrativo.

Otro aspecto que encontramos en el acto administrativo es el poder público en el que está inmerso, mismo que siempre atenderá al interés general y sus efectos se producirán entre quienes participen como partes, como será la administración pública y los administrados.

Finalmente el maestro proporciona otra clasificación en relación con los efectos de los actos administrativos de acuerdo a las personas que intervengan en la formación de los mismos como en el caso serán el autor, los causahabientes y los terceros.

“El autor es el que ha sido parte en el acto; sus causahabientes son los que reciben un derecho por transmisión universal o particular que les hace el autor o los que tienen un derecho sobre la universalidad de bienes del autor. El tercero es una parte ajena a los actos que realiza el autor, por consiguiente, no pueden recibir sin prejuicios ni beneficios del propio acto...”⁵⁴

Cabe mencionar que las situaciones jurídicas producidas por el acto administrativo son oponibles ante terceros y por lo tanto, toda autoridad deberá respetar los derechos creados por la legislación administrativa, ya que de lo contrario se vulnera el principio constitucional contenido en el artículo 14, por tal virtud podemos encontrar ciertas leyes administrativas que cuentan con un apartado **importante que versa en los siguientes términos: “La oposición administrativa tiende a crear defensa para los terceros perjudicados por los actos de la administración pública.”**⁵⁵

Al respecto citaremos como ejemplo el artículo 126 de la Ley Federal de Aguas de Propiedad Nacional, que a la letra dice: **“En un término de treinta días hábiles contados a partir de la publicación a que se refiere el artículo anterior, los terceros interesados podrán interponer, por**

⁵⁴ Ibidem. Pág. 322

⁵⁵ Ídem.

escrito, recursos de oposición ante la Secretaría, en el cual deberán ofrecer las pruebas necesarias para demostrar sus derechos y los perjuicios que se les puedan causar. ”⁵⁶

2.4 Nulidad y anulabilidad del acto administrativo

Antes de entrar al estudio de este tema y para una mejor comprensión expondremos algunos conceptos de nulidad y anulabilidad del acto administrativo que contienen los diccionarios jurídicos que a continuación se expresan:

El maestro Juan Palomar de Miguel en su diccionario para juristas señala que debe entenderse por nulidad y anulabilidad:

“Nulidad. Der. Vicio de que adolece un acto jurídico si se ha realizado con violación u omisión de ciertas formas o requisitos indispensables para considerarlo como válido. Der. Aquella que invalida la totalidad del acto jurídico”.⁵⁷

“Anulabilidad. f. Calidad de anulable. Der. Condición de los actos o negocios jurídicos que pueden ser declarados nulos e ineficaces por existir en su constitución un vicio o defecto capaz de producir tal resultado”.⁵⁸

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, expresa:

“Anulación de los actos administrativos y sus efectos. Es una de las formas de extinción de los actos administrativos individuales o particulares, y se diferencia de las demás formas de extinción en que se efectúa por órgano jurisdiccional a petición de parte y con base en vicios de legalidad.

En el orden jurídico, los actos administrativos, cuando no procede ante autoridad administrativa recurso en su contra, o cuando procediendo éste haya sido agotado y además contra el mismo no procede juicio de nulidad ante el TFF, pueden anularse indirectamente mediante juicio de amparo, ante el Poder Judicial Federal. En el juicio de amparo se revisa si en la expedición del acto administrativo se violaron las garantías individuales. De ser así, se ampara y protege al

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. Tomo I, A-I. Editorial Porrúa, México 2000. Pág. 1065.

⁵⁸ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Op. Cit. Pág. 112.

promoviente en contra de la aplicación del acto, y de esta forma lo anula. Esta anulación tiene efecto únicamente a **favor del promovente del amparo**".⁵⁹

Tratándose de la nulidad de pleno derecho, el maestro Miguel Acosta Romero difiere de la opinión sustentada por el Doctor Andrés Serra Rojas toda vez que ni la doctrina ha proporcionado un concepto preciso de dicha nulidad, efectivamente encontramos que algunas leyes hacen alusión a nulidades de pleno derecho y de que los actos no producirán efecto alguno, sin embargo no **explican que es lo que produce la nulidad. Por otro lado "...se reducen a declarar que el acto nulo de pleno derecho, no produce efectos."**⁶⁰

Al considerar que los actos administrativos declarados nulos de pleno derecho y que no producen ningún efecto jurídico, tal situación parece automática tan sólo por estar prevista en las leyes administrativas, lo cual parece estar apartado de la realidad.

En el supuesto anterior, se requiere que la autoridad administrativa determine la anulación del acto y se destruyan únicamente los efectos que sean susceptibles de ellos, puesto que los otros será necesario encontrar algún procedimiento que los restituya o bien se establezca alguna sanción o pena.

El autor Miguel Acosta Romero al estudiar la teoría de las inexistencias y nulidades en el derecho civil, señala que la teoría y la metodología civilista no corresponde al derecho administrativo, y por lo tanto debe encontrarse en este derecho una teoría específica que trate las irregularidades e ineficacias de los actos administrativos que sean declarados nulos o inválidos, es decir, que correspondan a un método exclusivo del derecho administrativo.

Por otra parte el maestro Gabino Fraga sostiene que además de los actos inexistentes los cuales como ya es sabido son los que carecen de sus elementos esenciales mismos que no producen ningún efecto legal, sin embargo en el derecho administrativo se distinguen algunos actos que se encuentran afectados por alguna irregularidad que se diferencia de la que genera la inexistencia, entre éstos estarán los que pueden contener un vicio dentro de sus elementos constitutivos.

Sin embargo, en materia administrativa entre uno de sus problemas advertimos que "sí basta la existencia de ese vicio para que se considere nulo el acto. Como el acto viciado es un acto contrario

⁵⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Edición Histórica. Editorial Porrúa, S.A. México, 2009. Pág. 208.

⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. Pág. 897.

a la ley, cabe preguntar si es aplicable el precepto contenido en el Artículo 8º del Código Civil Federal, que dispone que **“los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario”**.⁶¹

De acuerdo con lo anterior, dentro de la legislación española Garrido Falla no está de acuerdo con **la aplicación del precepto legal de referencia, puesto que señala que “además de que todo acto administrativo viciado lo es porque se ha realizado en contra de la ley y entonces no habría que pensar, como lo hace la doctrina, en diferentes sanciones pues en todo caso la única sanción sería la nulidad absoluta, el referido precepto está pensado fundamentalmente para el ámbito jurídico privado; es justamente el límite que la ley impone a la esfera de disponibilidad jurídica privada, a la “autonomía de la voluntad”. Es el límite del “lícito jurídico” de los particulares. Precisamente por esto la sanción en estos casos es, con las salvedades que la doctrina señala, la nulidad absoluta, pues no de otra forma se puede sancionar en derecho la falta de acuerdo entre cierto actos ejecutados en interés privado y las normas que se han dictado para proteger el interés público lo cual no es el caso cuando la administración actúa”**.⁶²

En comparación con lo anteriormente señalado la doctrina ha hecho esfuerzos por encontrar algunas sanciones que puedan ser de aplicación a ciertos actos viciados, pero la aplicación de la norma civil antes descrita no tendría sentido alguno, ya que ante esta circunstancia sería muy fácil su aplicación puesto que así la totalidad de los actos que estuviesen viciados irían en contra de la ley y en consecuencia se verían afectados de una nulidad absoluta.

Por otro lado, refiere que en materia administrativa se presentan algunos actos irregulares que no **tienen todas las características de la nulidad absoluta como son: “poder ser invocada por todo interesado y no desaparecer por la confirmación o la prescripción”**⁶³

Un segundo problema consiste en que hay algunos actos en que la nulidad solo puede invocarse por ciertas personas y cuyo consentimiento de las mismas hace que desaparezca cualquier vicio.

En el caso del otorgamiento de una concesión que causa perjuicios a los derechos de un tercero, únicamente a éste le corresponde invocar su nulidad, así como manifestar su consentimiento por la mencionada concesión, consecuentemente desaparecerá ese vicio de nulidad.

⁶¹ FRAGA Gabino. Op cit. Pág. 296.

⁶² Ídem.

⁶³ Ídem.

Otro problema se da en algunos actos en que la nulidad solo puede solicitarse por ciertas personas, **pero ésta no desaparecerá por confirmación ni por prescripción, un ejemplo de ello se refiere a "la nulidad de las disposiciones, resoluciones y operaciones que priven total o parcialmente de sus tierras a las corporaciones de población, sólo puede ser reclamada por los miembros de éstas; pero la nulidad no desaparece por confirmación, ni por prescripción. Esta última opera en términos muy reducidos. (Const. Fed., art. 27)."**⁶⁴

Sin embargo, en la mayoría de los casos esa nulidad podrá ser demandada por todo aquel que tenga interés sólo dentro un término breve. En materia administrativa tratándose de la materia de nulidad no siempre se dan todas las características que corresponden a la nulidad absoluta y relativa que rigen al derecho civil.

Finalmente hay que tomar en consideración que tanto la nulidad absoluta y anulabilidad (nulidad relativa) no se diferencia por sus efectos, sino únicamente por la forma en que desaparece la disposición irregular esto se podrá entender en que no se pueden aplicar los conceptos generales que establece el derecho civil en materia de nulidades al campo del derecho administrativo ni mucho menos puede darse la separación de los dos tipos de nulidad, es decir la absoluta y la relativa.

Conforme a lo que sostiene el maestro Alfonso Nava Negrete, respecto al acto administrativo, tanto la legislación administrativa Federal, como la doctrina y la jurisprudencia, no contemplan la nulidad absoluta ni la relativa que prevé el Código Civil.

En la legislación administrativa se advierten tres clases de nulidad: nulidad, nulidad absoluta y nulidad de pleno derecho.

Con respecto a las nulidades cabe señalar que ninguna ley administrativa determina con precisión cada una de ellas, es decir éstas se encuentran reguladas por cada una de sus diferentes áreas.

La Nulidad. Es aquella en que el acto se encuentra afectado por un error de hecho o de derecho o fue emitido con dolo, lesión o con violencia por parte de la autoridad.

En este caso el acto existirá jurídicamente pero será irregular careciendo de validez y al ser declarada la nulidad sus efectos serán destruidos retroactivamente a partir de su nacimiento.

⁶⁴ Ibidem. Pág. 297

Así también las leyes que regulan la nulidad administrativa al ser ésta declarada invocarán alguno de los motivos antes señalados, pero en caso de no ser así se apoyaran en la supletoriedad del Código Civil.

La nulidad absoluta. Existirá cuando el acto se dicta en contravención de la ley aplicable al caso concreto, en este tipo de nulidad cada ley va establecer casuísticamente cuando se va a declarar esta clase de nulidad, no existiendo una fórmula general para todos los casos y también al declararse esta nulidad se retrotraerán sus efectos.

La Nulidad de pleno derecho. Se da cuando el acto administrativo va en contra de una ley prohibitiva, sin embargo no todos los actos que se emitan en contra de esta clase de leyes darán lugar a ese tipo de nulidad, se necesita que ésta nulidad se encuentre prevista por la ley específica.

Una vez declarada la nulidad de pleno derecho con respecto a un acto administrativo, los efectos producidos por éstos carecerán de validez a partir del nacimiento del acto y no desde que la autoridad lo declare, como en el caso de las nulidades anteriormente comentadas. Esta nulidad se produce *ipso iure* y la autoridad que declare esta nulidad únicamente confirmará lo previsto por la ley.

Para una mejor comprensión de esta nulidad señalo el siguiente **ejemplo “la Ley General de Asentamientos Humanos prevé en su artículo 55: “No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano”;** la Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 29 dispone: **“Son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos”.**⁶⁵

Por otro lado, nuestra legislación administrativa en materia Federal y Local en relación a la nulidad y la anulabilidad se asemejan tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y la Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal, puesto que para ambas leyes la omisión de los elementos de validez del acto administrativo originara la nulidad del propio acto y consecuentemente éste será inválido y se presumirá ilegítimo, inejecutable y no será subsanable y los particulares no estarán obligados a darle cumplimiento.

⁶⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Tercera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007, Pág. 562.

Asimismo, cuando el acto administrativo carezca de algunos de los requisitos de validez, dará lugar a la anulabilidad del mismo y éste se considerará válido y tendrá la presunción de legítimo y ejecutable y podrá ser subsanado por la autoridad competente a partir del momento en que se detecte esta circunstancia, tal como se puede apreciar textualmente de la lectura de las disposiciones contenidas en los artículos 3, 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que a continuación transcribimos:

"Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos

casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI.- (Se deroga)

Fracción derogada DOF 24-12-1996

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas

en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (Se deroga)

Fracción derogada DOF 24-12-1996

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley. y, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, **nulidad o anulabilidad del acto administrativo**".

"Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual 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 el mismo.

Párrafo reformado DOF 24-12-1996

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, 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. En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la **hubiere emitido u ordenado**".

"Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será 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. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si **siempre hubiere sido válido**".

Así también se originará la anulabilidad del acto administrativo en los mismos términos y de conformidad con los artículos 6, 7, 24, 25, 26 y 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que a la letra expresan:

“Artículo 6.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

(REFORMADA, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)

VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;

VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;

VIII. 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 aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos **propuestos por los interesados o previstos por las normas”.**

“Artículo 7.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

I. Señalar el lugar y la fecha 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;

II. 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;

III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y

IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del **expediente, documentos o nombre completo de la persona**".

"Artículo 24.- La omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6o. y 7o. de esta Ley o, en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto **administrativo**".

"Artículo 25.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez exigidos por el artículo 6o. de esta Ley, producirá la nulidad del acto administrativo. El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse 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**".

(REFORMADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)

En el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que, de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, cuando éste sea el caso.

(REFORMADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)

Si las declaraciones, registros y revalidaciones previstos en el artículo 35 de esta Ley contienen omisiones o irregularidades en los elementos de validez, se entenderá que éstas son de estricta responsabilidad del particular, en cuyo caso, la autoridad podrá proceder de oficio a iniciar el procedimiento de nulidad de acto, bajo los supuestos correspondientes, pero quedará a salvo el derecho del particular para intentar un nuevo acto.

(ADICIONADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)

En los supuestos del párrafo anterior, el interesado tendrá el derecho de hacer las rectificaciones que considere pertinentes para resguardar la validez del acto administrativo, siempre que no se haya iniciado **el procedimiento de nulidad**".

"Artículo 26.- La omisión o irregularidad de los requisitos de validez señalados en el artículo 7o. de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo. El acto reconocido anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

El saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se **considere como si siempre hubiere sido válido".**

"Artículo 27.- El superior jerárquico podrá de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que señala esta Ley. También podrá revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en Ley.

(REFORMADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)

El servidor público responsable del acto administrativo podrá reconocer de oficio su anulabilidad, haciendo del conocimiento de su superior jerárquico el inicio del procedimiento respectivo

(ADICIONADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)

El procedimiento de declaración de nulidad a que se refiere el quinto párrafo del artículo 25 de esta Ley será iniciado por el servidor público responsable del registro o revalidación, de acuerdo con las condiciones establecidas en las normas correspondientes.

(ADICIONADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo: y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de rescisión ante el Tribunal, salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.

(REFORMADO, G.O. 29 DE ENERO DE 2004)".

Puedo concluir que la legislación en materia Federal, no establece un concepto acerca de lo que se entiende por nulidad y anulabilidad del acto administrativo, únicamente en materia local como en el

caso la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, nos precisa dichos conceptos en su artículo segundo fracciones cuarta y vigésima primera que a la letra señalan:

ARTÍCULO 2°. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

“IV. Anulabilidad: Reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos”

...

“XXI. Nulidad: Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto”

2.5 El acto administrativo conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Después de haber analizado el acto administrativo conforme a la doctrina de una manera general, ahora me toca estudiar el acto administrativo conforme lo regula el artículo 2° fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que a la letra señala:

Artículo 2°. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Inicio señalando que la declaración unilateral de voluntad deberá de provenir de una autoridad administrativa, esta unilateralidad es una característica distintiva en la formación del acto, pues en un principio interviene solamente la voluntad de la administración pública aunque posteriormente el acto pueda adquirir una naturaleza bilateral, esta decisión o declaración debe de ser previa independientemente del contenido o de la formación que revista un acto determinado, señalo como ejemplo “...el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe

de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, a la aceptar el **nombramiento la persona designada.**"⁶⁶

Asimismo esa voluntad debe ser externa, concreta y ejecutiva, la exterioridad debe comprenderse como la expresión del órgano administrativo. Esta manifestación volitiva de la autoridad administrativa debe ser perceptible, es precisamente en esa voluntad donde podemos hallar ciertos requisitos como son:

"a) Debe ser espontánea y libre;

b) Dentro de las facultades del órgano;

c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia etc.;

d) Debe expresarse en los términos previsto en la Ley."⁶⁷

"Estudiar el papel de la voluntad en los actos jurídicos en particular el de los actos administrativos, en un ensayo demostrar cuál es la parte atribuida por el derecho positivo a la voluntad del actor del acto, en la determinación de los efectos de este acto y estudiar las condiciones de validez de los actos administrativos a partir del papel que la voluntad juega en cada uno de ellos. En efecto, si la voluntad juega un papel mínimo en todo acto administrativo hay una relación necesaria entre la **realización de efectos de Derecho y la voluntad del actor del acto.**"⁶⁸

Por lo que se refiere a que la declaración emanada del órgano administrativo por lo regular es ejecutiva, al respecto la doctrina señala que el acto administrativo responde a dos características a saber: Ser ejecutorio y ejecutivo.

"Respecto del carácter ejecutorio, en Teoría General del Derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos:

a) Que el acto tiene ejecución, y

b) Que ha causado ejecutoria."⁶⁹

Según la doctrina un acto es considerado ejecutivo debido a que él mismo, tiene la potestad suficiente para llevarse a cabo fácticamente a través de la coacción en el supuesto de que el sujeto pasivo se niegue a darle cumplimiento de manera voluntaria, además la propia autoridad administrativa tiene la potestad de hacer que se ejecute un determinado acto administrativo, sin tener que recurrir a la vía judicial.

⁶⁶ ACOSTA ROMERO Miguel. Op cit. Pág. 844

⁶⁷ Ibidem. Pág. 854.

⁶⁸ Ibidem. ACOSTA ROMERO, Miguel. Págs. 854-855.

⁶⁹ Ibidem. Pág. 845.

Algunos actos administrativos no presentan la característica de la ejecución como son los de índole **declarativa, para ejemplificar algunos actos de carácter ejecutivo exponemos los siguientes: "...El acto de cobro de impuestos, la expropiación, el decomiso, un apercibimiento, una clausura, la revocación de un permiso, o de una concesión, el cese de un empleado, etc."** ⁷⁰

Por lo que hace a que un acto ha causado ejecutoria esta característica es propia de las sentencias o de algunos ciertos actos, significa que ya no existe ningún recurso para su impugnación, en otras palabras es absolutamente definitivo, son escasos este tipo de actos que causan ejecutoria pero **para ilustrarnos citaremos un ejemplo de ellos, "...el acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por el Ejecutivo Federal, contra el que no procede ni el Juicio de Amparo, de acuerdo con el Artículo 33 constitucional..."**⁷¹

En el concepto que nos proporciona la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, únicamente abarca su aplicación a la totalidad de las autoridades que forman parte de la administración pública del Distrito Federal quedando al margen las de nivel Federal.

Por lo que hace a las facultades o atribuciones, esto se refiere a lo que la administración pública puede o no hacer, en el entendido de que las autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite en cumplimiento a la garantía de legalidad de conformidad con los artículos 14 y 16 Constitucionales, asimismo atendiendo a uno de sus principios establecidos por la propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 5° y de acuerdo con el artículo 6 fracción VIII del mismo ordenamiento legal.

Otro aspecto al que haré alusión es al objeto directo o inmediato que se traduce en crear, transmitir, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, sin embargo esto no excluye que en algunas ocasiones pueden existir situaciones jurídicas generales o bien una combinación entre ellas como ejemplo podemos citar el caso de la concesión de un servicio público en donde se producen derechos personalísimos y concretos para el concesionario y por otro lado se crea una situación jurídica general para los usuarios.

El objeto indirecto o mediato se comprende como la propia actividad de la administración pública en el cumplimiento de sus atribuciones. Asimismo, el referido objeto debe reunir ciertos requisitos como son:

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Ibidem. Pág. 846.

- “1.- Debe ser posible física y jurídicamente;
- 2.- Debe ser lícito;
- 3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano **administrativo que lo emite.”**⁷²

Para concluir este análisis señalo que la finalidad primordial del acto administrativo es lograr la satisfacción del interés general en beneficio de la comunidad.

Al respecto el doctor Andrés **Serra Rojas sostiene que: “Los actos administrativos se orientan por razón de conveniencia por la realización de los fines sociales que con ellos se pretende atender. Un acto administrativo no debe ser desviado de sus fines, rompa con el principio de legalidad de un país que expide normas para realizar determinados propósitos sociales.”**⁷³

⁷² Ibidem. Pág. 856.

⁷³ SERRA ROJAS Andrés. Op. cit. Pág. 263.

CAPITULO III INTERÉS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

3.1 Clases de interés en el derecho administrativo.

Antes de entrar al estudio de este capítulo señalo algunas definiciones de lo que se comprende como interés.

Al concepto de interés desde la antigüedad se le identificaba de una manera errónea con la usura entendiéndolo como ilegítimo, posteriormente se le da un enfoque económico a través del préstamo a intereses.

Pero una connotación más apegada a la materia jurídica da lugar "a la inclinación natural de las partes hacia la acción que han deducido y sostienen. O la oposición que han hecho y mantienen contra aquélla; y se califica de legítimo el que tienen los que, sin ser partes en el juicio o causa, pueden ser afectados por el resultado de una u otra, principalmente en sus intereses".⁷⁴

Otra acepción de intereses se refiere a una "Relación más o menos directa con una cosa o persona que, aún sin estricto derecho, permite ejercer una acción procesal."⁷⁵

Como una noción, previamente se requiere al abordar este tema explicar en que consiste el término del interés. La Revista publicada por el Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cita la definición de don Antonio Carrillo Flores señala: " **que el interés se apoya siempre en situaciones reales, en hechos sujetos a regulación jurídica en ciertos casos, pero cuya objetividad no depende de su reconocimiento legal, ya que inclusive hay intereses contrarios al derecho.**"⁷⁶

⁷⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVI, Driskill, S. A. Sarandi 1370, Buenos Aires Argentina. Pág. 403.

⁷⁵ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, F.I 20ª Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina. Pág. 461.

⁷⁶ Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Número 5, septiembre-octubre, 1994, Toluca. México. Pág. 10.

Efectivamente estoy de acuerdo que el interés siempre se tendrá que basar en algo que exista y que estén regulados por el derecho, y es cierto que también existen intereses reconocidos por el derecho objetivo.

Jellinek proporciona una definición de lo que entiende por interés que dice: "todo aquello que objetivamente es un bien, es decir una cosa apta para realizar algunos de los fines humanos"⁷⁷

Y por otro lado, es más acertado definir el concepto de interés con mayor objetividad de la siguiente manera: **"una situación favorable para la satisfacción de una necesidad"**.⁷⁸

Conforme a la teoría del interés Kelsen realiza un análisis crítico a la doctrina, advirtiendo un error común y esencial de acuerdo a lo siguiente:

"Decir que alguien está interesado en una cierta conducta de otro sujeto, significa que desea tal conducta porque considera que le es útil. La palabra "interés" denota una cierta actitud mental".⁷⁹

Puesto que resulta a todas luces falso que únicamente se tiene el derecho de obligar a una persona que lleve a cabo una determinada conducta debido a que se tiene el interés en dicha conducta. Puede suceder que a esa persona no le importe si su deudor le pague o no lo que se le debe, sin embargo no por ello deja de contar con un derecho subjetivo de exigir que se le devuelva su dinero.

"Cuando el legislador obliga a un individuo a conducirse frente a otro en cierta forma, con la mira de salvaguardar un interés de este último, tal interés encuentra su expresión específica en la conducta por la cual el segundo usa o ejercita su derecho."⁸⁰

Finalmente señalo que la regla general es que todas las personas tienen capacidad o legitimación procesal para acudir a juicio, sin embargo no todas pueden demandar un determinado acto que emita alguna autoridad administrativa, puesto que no todas cuentan con un interés personal en el asunto.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. U.N.A.M. México 1999. Pág. 93.

⁸⁰ Ibidem. Págs. 93 y 94.

“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.”⁸¹

Posteriormente, de haber expuesto algunas definiciones acerca de lo que se entiende por interés, nos toca entrar al estudio de las categorías en que se puede encuadrar el concepto de interés como son: El interés simple, el interés legítimo e interés jurídico como un derecho subjetivo.

3.2 Concepto de interés simple o denuncia ciudadana.

La primera categoría, es decir el interés simple se refiere aquel “...que tiene todo particular de que la ley se cumpla por el poder público en estos casos, la persona no defiende derechos o intereses propios, sino actúa única y exclusivamente en interés de la Ley, ya que ésta se dicta en función del interés general de la colectividad.”⁸²

En el entendido que ese interés simple, asiste a todas las personas y lo podemos encontrar en las denuncias populares ciudadanas que prevén ciertos ordenamientos legales, como en el caso es el artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que a la letra señala:

“Artículo 100. Quienes resulten afectados, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pueden ejercitar acción pública ante las autoridades competentes de la Administración Pública, cuando estén llevando a cabo construcciones, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta Ley, en su reglamento y en los programas.

Cuando la autoridad ante la que se ejercite la acción pública se declare incompetente, deberá turnar el escrito mediante el cual ésta se ejercite a la autoridad que considere competente.

⁸¹ Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, Revista del Instituto de la Judicatura federal, número 13. Año 2003. Págs. 17-18.

⁸² Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Op. cit. Pág. 11.

Para dar curso a dicha acción pública, bastará que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos necesarios que permitan localizar a los presuntos infractores, en caso de que se conozcan por quien ejercite la acción, el nombre y **domicilio del denunciante, así como las pruebas en que se funden...**"

Asimismo como conclusión del interés simple cabe señalar que se presenta **como "El derecho al control jurisdiccional de las autoridades administrativas deriva de la posición soberana del pueblo para revisar, a través de los Tribunales, la legalidad de los actos administrativos, ya que el interés se encuentra protegido, no por el poder reconocido a una voluntad particular sino a la voluntad del Estado, para el que las autoridades sólo puedan hacer aquello que la Ley permite".**⁸³

Por otra parte, tratando el tema del interés simple Ihering reconoce la existencia de ciertos intereses **"de carácter indeterminado y de generalidad" intereses de la comunidad o del público** que se protegen a través de acciones populares. En estos casos hay que admitir la existencia de un derecho subjetivo por que se encuentran los dos elementos: el interés y la protección a través de la **acción.**"⁸⁴

Así también, el interés simple se identifica como un interés común, es decir aquel que posee toda persona integrante de una comunidad que está interesada en que las autoridades den cumplimiento a las disposiciones que comprende el derecho subjetivo, sin que por ello sea favorecido de una manera personal, esto se traduce en un verdadero interés de cualquier ciudadano para lograr el cumplimiento a lo establecido por la legalidad y vivir en un auténtico estado de derecho. Sin embargo este interés simple no concede acción para demandar en la vía contenciosa administrativa, solamente otorga el derecho de hacerlo valer a través de una denuncia o de una acción popular cuando las leyes aplicables así lo prevean, tal como lo establece la Ley de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente que concede acción popular para denunciar la explotación ilegal de los recursos naturales.

Así también, tratándose del interés simple cualquier persona mediante una acción popular puede exigir que se de cumplimiento a las disposiciones legales.

⁸³ Ibidem. Pág. 16

⁸⁴ Instituto de la Judicatura Federal, Juez Cuadernos de Investigación, volumen II, Número, Otoño 2003, pág. 72

En consecuencia, advierto que el interés simple también viene a significar un interés general porque es común a todos los ciudadanos y también a la administración pública quienes pueden hacer valer mediante una acción popular que se dé cumplimiento a las leyes y se respeten los principios de derecho.

En mi opinión interés simple lo podemos equiparar a un derecho que tiene todo gobernado de ejercitar una acción popular para salvaguardar el cumplimiento a los ordenamientos legales, sin perseguir beneficio alguno y de esta manera preservar el estado de derecho.

3.3 Concepto de interés legítimo.

Como segunda categoría del interés, nos toca en este apartado dar inicio al estudio del interés legítimo.

El interés legítimo se debe entender como reaccional y no se puede tomar como pauta al derecho subjetivo y no siempre será general, más bien se trata como el derecho ha intentar una impugnación en contra de una situación ilegítima para declarar un estado de derecho.

Al respecto la maestra Teresa Sánchez Medellín, colaboradora de la Revista de Ciencia Jurídica, Cultura y Entretenimiento, advierte la existencia de intereses legítimos de diversa índole como son: reales, actuales, individuales, colectivos, directos o indirectos de acuerdo a la situación específica **que se presente en la vida cotidiana "Se considera al interés legítimo como título legitimador en el proceso contencioso-administrativo elevado a rango constitucional, se extiende la legitimación a la defensa de los intereses legítimos."**⁸⁵

Se puede entender al interés legítimo personal y directo como una situación jurídica particular, es decir por estar dentro de una esfera jurídica independientemente de los demás gobernados. Este interés parte de la situación objetiva en que se encuentre, son los que han adquirido ese interés personal diferente al de cualquier otro ciudadano. Ese interés consiste en la actuación de que el poder público actúe en base a los ordenamientos legales correspondientes.

⁸⁵ El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM. Revista de la Ciencia Jurídica, Cultura y Entretenimiento, Año II, número 17 Abril, 2002. Pág. 26.

“Ahora bien el interés legítimo individual colectivo tiene que ser personal, entendiendo por tal, el que va mas allá de la defensa de la legalidad ya que en caso contrario supondría una acción popular o pública que, sólo es admitida con carácter excepcional.”⁸⁶

Cuando se comienza con este tema del interés legítimo, nos podemos referir también a una facultad o legitimación que tienen los particulares y en algunos casos hasta puede ser hasta un órgano de la administración pública esto puede hacerse mediante un recurso o un juicio, es a lo que el derecho procesal conoce como la legitimación en la causa.

De acuerdo a lo anterior, se puede **decir que “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”, estas pueden tener el carácter de actor o demandado, esta capacidad es la que tiene todo individuo, es decir nos referimos a la personalidad jurídica.”⁸⁷**

Pero lo que será objeto de este estudio, se referirá a la legitimación de la causa que se puede entender como la capacidad para intervenir en un proceso y lo relevante viene a ser el objeto que se encuentra en relación con el interés de una persona específica.

La regla general como se expresó anteriormente, es que todas las personas que tienen personalidad jurídica pueden ser parte en un juicio administrativo, pero para demandar un determinado acto de cierta autoridad, únicamente estarán legitimados los que tengan un interés personal en caso concreto, es decir en el entendido de que cuando sea resuelto el asunto específico pueda ocasionarse alguna afectación al interesado.

Se puede situar al interés legítimo en un punto medio entre el interés subjetivo (jurídico) y el interés simple, ese interés corresponde a las personas que por la situación objetiva y particular en la que se hayan están interesadas en que el poder público lleve a cabo su situación apegada a derecho, pero esto no significa un simple interés ciudadano de que se cumpla con la legalidad, sino que en este caso al darse cumplimiento a la ley, se preservará su beneficio o se evitará su

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ Instituto de la Judicatura Federal, Op. cit. Pág. 17.

perjuicio, independientemente de que sea o no titular de un derecho subjetivo, es decir el interés legítimo tiene un rango superior al del interés simple pero sin conformar un derecho subjetivo.

No se debe olvidar que **"...como dice Argañarás, que el interés legítimo es el "interés ocasionalmente protegido" (1955:15). y que, según enseña Fiorini, "el beneficiario en el interés legítimo tiene la exigencia de que se cumpla la norma general, pues, en forma indirecta, satisface su interés, aunque al mismo tiempo puedan beneficiarse otros en igual forma. El beneficiario no es, en este caso, uno sólo; por el contrario, son varios los que se benefician con el interés amparado por la norma objetiva." (1997:61.)**⁸⁸

Para que exista un interés legítimo, es necesario que una autoridad cause algún determinado perjuicio a una o a varias personas, lo cual no puede ser genérico ni uniforme ya que no se trata de un daño que se produzca al público en general.

El interés legítimo es independiente al derecho subjetivo y según Fiorini "es concurrente y coincidente, pues protege a una pluralidad de sujetos respecto de situaciones de hecho que los favorecen..."⁸⁹

Esto quiere decir que cuando el órgano Jurisdiccional hace una pretendida declaración de nulidad, impugnada con respecto a un acto administrativo y con base a un interés legítimo, por lo regular se le evitará un perjuicio o se le causará un beneficio o bien se producirá una utilidad en lo particular.

Al respecto Fiorini nos da un ejemplo muy claro para entender las diversas categorías sobre el **interés simple, legítimo y jurídico el cual versa: "Hay interés jurídico simple en los jóvenes que desean ingresar a una casa universitaria de estudio; este interés jurídico simple se transforma en interés legítimo para aquellos jóvenes que han cumplido con los recaudos de los estudios secundarios para poderse inscribir como alumnos; y este interés legítimo se transforma en derecho subjetivo cuando se han cumplido todas las pruebas de suficiencia necesarias para poder obtener el título universitario (1997: 60).**⁹⁰

⁸⁸ Ibidem. pág. 19.

⁸⁹ Ibidem. pags. 19-20.

⁹⁰ Ibidem. 21.

En consecuencia, se puede decir que el interés legítimo siempre repercutirá en beneficio del particular que le concede la actuación legal de la administración pública siempre y cuando ese recurrente cuente con una situación determinada que lo diferencie de las demás personas.

Hay que distinguir que independientemente del agravio de tipo directo que afecta al titular del derecho subjetivo producido por un acto de autoridad, el perjuicio que repercute en el titular del interés legítimo, éste puede ser de carácter indirecto pues el medio de defensa de que se trate procede aunque el perjuicio que sufra la quejosa sea a través de un acto dirigido a persona distinta, para **comprender lo antes mencionado el autor Mairal nos dice que: "cabe excluir, pues, a quien se queja del agravio ocasionado al público o a un tercero, pero no a quien se queja de un perjuicio que él mismo sufre aunque sea por medio de un acto dirigido a un tercero.** El punto puede también resolverse preguntándose si existen otras categorías de interesados, además de la que personifica el recurrente, más aptas para impugnar la conducta ilegítima de la Administración y, además, dispuestas a hacerlo: No cabe siempre limitar la legitimación al más perjudicado, pues éste puede carecer de interés o de medios para cuestionar la irregularidad (1984: 203-04)."⁹¹

Enseguida se señalan **tres casos en que se advierte claramente la existencia del interés legítimo** "... los vecinos tienen interés legítimo para oponerse a la instalación de un bar o de un centro nocturno en su colonia. El propietario de un establecimiento mercantil tienen interés legítimo para impugnar la clausura de su negociación aunque carezca de licencia de funcionamiento. El propietario de un inmueble tiene interés legítimo para oponerse a la demolición aunque hubiera **construido sin licencia de uso del suelo ni de construcción**".⁹²

De estos ejemplos podemos advertir como son afectadas esas personas en su interés legítimo.

En relación al interés legítimo la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró un proyecto que **dice:** "El interés legítimo se ha desenvuelto de manera preferente en el derecho administrativo y parte de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares. Si se tratara de proteger un interés simple, cualquier persona podría exigir que se cumplan esas normas por conducto de la acción popular. Este tipo de interés no es el que se quiere proteger. Puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de

⁹¹ Ibidem. Págs. 21-22.

⁹² Ibidem. Pág. 22.

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 interés cualificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos.) Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001: 32 33).⁹³

Sin embargo, no es necesario este proyecto bastaría...“que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en una nueva interpretación de los artículos 107, fracción I, constitucional y 4° y 73, fracción V, de la Ley de Amparo, establecieran que tanto el derecho subjetivo como el interés legítimo hacen procedente el juicio de garantías porque ambos son intereses jurídicos, además de que lo único que proscriben los aludidos preceptos es la acción **popular (interés simple).**”⁹⁴

Se puede afirmar que el interés legítimo es el que tiene la más amplia connotación en el derecho administrativo, es un interés protegido jurídicamente, es decir se trata de un interés personal (no exclusivo o individualizado, ya que no necesariamente abarca a personas que tengan un derecho subjetivo, sin embargo existe una situación de hecho, calificada y distinta de los demás individuos pertenecientes a una comunidad, esto es cuando el particular se ve afectado por un acto administrativo cuando no se da cumplimiento a las disposiciones de derecho objetivo que rigen al mismo, y como consecuencia de ese incumplimiento serán privadas de los beneficios protegidos por las normas legales correspondientes o bien se verán impedidos de la satisfacción legítima de una necesidad.

Enseguida se cita una tesis jurisprudencial que rompe con el criterio tradicionalmente sustentado con respecto al interés jurídico traducido como un derecho subjetivo restringido a un concepto más amplio como es el interés legítimo que a la letra señala:

⁹³ Ibidem. Pág. 28.

⁹⁴ Ibidem. Pág. 27.

“INTERÉS JURÍDICO. SU NOCIÓN EN MATERIA DE RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA.-

Aún cuando es exacto afirmar que tratándose del juicio de garantías, los tribunales han interpretado reiteradamente los artículos 4 . y 73. Fracción V de a Ley de la materia, en el sentido de exigir que el promovente del juicio sea titular de un derecho subjetivo afectado directamente por el acto de autoridad, siempre que el perjuicio sea actual y directo, no puede sin embargo decirse lo mismo respecto de los medios impugnativos dispuestos en el ámbito administrativo en favor de quienes pretendan atacar los actos de la administración pública que estimen irregulares, bien por ser atentatorios de sus derechos como gobernados, bien por ser violatorios de las normas de derecho objetivo de cuya puntual observancia deriva, en su favor, una situación calificada. Las Leyes administrativas no suelen consagrar un concepto limitado o estrecho de interés jurídico, tan restringido que se agote en el derecho subjetivo o que excluya, de entre los sujetos aptos para intentar la impugnación en sede administrativa a quienes carezcan de un derecho perfecto, privado o público, en México, como en otros países influidos por los principios del contencioso Administrativo francés , se ha producido una evolución hacia un concepto más amplio del interés jurídicamente protegido, hasta comprender en él a las personas colocadas en una situación calificada y diferenciable del resto de los habitantes de una comunidad, aunque éstas no sean titulares de derechos subjetivos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 2463/ 89. Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A. de C.V.-30 de enero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria Adriana Leticia Campuzano Gallegos.”

Así también, se citar un precedente emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año 1975 con respecto al juicio No. 248/75. Que dice:

“Al tenor de lo preceptuado por el artículo 32 de la Ley que rige a este tribunal, sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo o sus representantes legales. A este particular, es menester apuntar que el interés legítimo que consagra el numeral citado como requisito sine qua non para la procedencia de la acción contenciosa administrativa, se actualiza cuando existe una norma jurídica que determina la conducta que corresponde a la administración en un caso dado, conducta que, también a virtud de esa misma norma jurídica, un sujeto determinado, a quien le es debida como partícipe de un conjunto

diferenciado de individuos, puede exigir, por cuanto que de su observancia puede resultarle una **ventaja o desventaja particular...**"⁹⁵

El avance jurisprudencial en México se puede hacer patente en lo que respecta al interés legítimo equiparándose al de la doctrina y jurisprudencia **francesa y española y se sostiene que: "El interés legítimo ha de reconocerse en favor de quienes poseen una situación de hecho, calificada y diferenciable del resto de la comunidad, cuando se afecte su ámbito vital protegido por normas jurídicas..."**⁹⁶

Como un ejemplo del interés legítimo se tiene a la concesión administrativa, tal interés lo podemos entender como una situación objetiva de varios sujetos, es aplicable a los solicitantes de la concesión, en el sentido de que todos y cada uno de ellos tienen un derecho público subjetivo a la regularidad del procedimiento para la obtención de la misma concesión.

3.4 Concepto de interés jurídico.

En este apartado estudiaremos al interés jurídico como última categoría de los diversos tipos de interés.

Un concepto de interés jurídico se encuentra a través del criterio que sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se refiere a los intereses que derivan de una situación de hecho con efectos jurídicos que por la Ley o por alguna causa legítima corresponden a quienes se encuentran afectados por un acto de autoridad.

A este interés jurídico, La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de **Circuito lo han identificado con el derecho subjetivo, interés que lo encontramos dispuesto "...en la Ley de Amparo y en el Código Fiscal de la Federación, como presupuesto de procedencia el juicio de amparo y del contencioso administrativo Federal, respectivamente, consiste en la prerrogativa**

⁹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Boletín Número 55, julio-septiembre, 1994. Pág. 19.

⁹⁶ Ibidem. Pág. 21.

legalmente establecida, por medio de la cual una persona puede exigir de otra el cumplimiento de una prestación .”⁹⁷

Al respecto el tratadista Escola nos dice: “Por derecho subjetivo se debe entender el poder atribuido por el ordenamiento jurídico a una voluntad, para la satisfacción de intereses humanos (Marienhoff; o el poder de exigir, condicionado por la existencia de una obligación jurídica que pesa sobre un sujeto pasivo, y por el hecho de que esta obligación fue establecida en interés del sujeto activo (1984:189-90).”⁹⁸

En este derecho subjetivo se distinguen tres elementos relevantes:” a) una obligación jurídica impuesta al sujeto pasivo; b) que esa obligación haya sido establecida para satisfacer intereses individuales; y c) que el sujeto activo sea titular de uno de esos intereses.”⁹⁹

Consecuentemente, se puede determinar que el derecho subjetivo se distingue por ser específico y aceptado legalmente a favor de determinadas personas. Con este derecho subjetivo la Ley protege exclusivamente a un sujeto, es decir, se refiere a un interés individual y protegido jurídicamente y para demostrar ese derecho subjetivo en una acción legal se entiende como una legitimación en la causa y esta la acreditará quien demuestre ser titular de ese derecho.

Así también, cabe señalar que el ejercicio de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siempre se iniciará a instancia de parte y no de manera oficiosa. Sin embargo, para ser parte dentro de un juicio administrativo se deberá contar necesariamente con la legitimación activa, pues ésta viene a constituir un presupuesto subjetivo para dar inicio al juicio y por ende se resolverá sobre el fondo del asunto.

Se puede decir, que el interés jurídico está profundamente vinculado al derecho subjetivo que también podemos comprenderlo este derecho como una facultad, así el tratadista Windscheid lo define como “Poder o señorío de la voluntad conferido por el orden jurídico.” Y en oposición Ihering sostiene que “El derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido; este interés, agrega Ihering, está asociado con las ideas de goce, de bien valor y de utilidad. Una tercera postura estaría representada por Del Vecchio, quien afirma que el derecho subjetivo tiene dos elementos: uno interno y el otro externo; al primero lo distingue **como**” la posibilidad de querer y de obrar

⁹⁷ Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial. Op. cit. Pág. 18.

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ Ídem.

conforme a la norma jurídica” y al segundo lo expresa como “la no concurrencia de un impedimento ajeno.”¹⁰⁰

Además también al interés jurídico se le puede comprender en dos aspectos: a) el primero se refiere a la pretensión que se encuentra establecida por las disposiciones legales, y b) procesalmente es la pretensión que tiende a proteger un derecho subjetivo a través del ejercicio de la función jurisdiccional.

Por otro lado, el concepto de interés jurídico se puede comprender dentro de la filosofía del derecho y otro más específico, es el que se encuentra vinculado con el derecho procesal. Enseguida pasaremos a hacer un análisis de estas significaciones.

La primera es la que desempeña las funciones de primer orden en el campo del derecho y que corresponde a cubrir las necesidades esenciales de las personas y de la comunidad en general, pues la finalidad del derecho es prevenir el uso de la fuerza entre la misma sociedad y por lo mismo el propio derecho prevé procedimientos y mecanismos que sirven para dar solución a los conflictos que se susciten entre los diversos grupos sociales, evitando así que las partes que se encuentran en conflicto recurran a la violencia.

Asimismo, el propio derecho va a determinar cuáles intereses van a ser protegidos de acuerdo a su importancia. Con respecto a la idea expresada con anterioridad, Luis Recasens Siches distingue con **respecto a la protección jurídica de la infinidad de intereses dos categorías: “a) intereses de libertad, los cuales tienden a librar a los individuos de las interferencias, obstáculos, ataques y peligros que se presentan en la vida social, y b) sintereses (sic) de cooperaciones, caracterizados por pretender la ayuda o asistencia de otras personas individuales o colectivas, privadas o públicas para la realización de los múltiples fines humanos que no pueden ser cumplidos satisfactoriamente sin dicha colaboración.”**¹⁰¹

Por otro lado, dentro del ámbito procesal se puede entender al interés jurídico como: “la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado.”¹⁰²

¹⁰⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Letras Jurídicas, Año 4, número 8, julio-diciembre, 2003. Pág. 185.

¹⁰¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Op. cit. Pág. 2111.

¹⁰² *Ibidem*. Pág. 2112.

Asimismo, también el propio autor añade que no hay que confundir el interés jurídico con el interés en litigio, pues éste último se concibe como un derecho sustantivo que pretende salvaguardarse a través de un proceso. En cambio el primero se refiere a la necesidad de acudir a los órganos Jurisdiccionales con el fin de dar protección al derecho sustantivo que es la materia del conflicto.

El autor Carranco Zúñiga realiza un análisis a los criterios jurisprudenciales enfocándose al interés jurídico advirtiéndolo lo siguiente:

“a) El interés jurídico se identifica como un derecho subjetivo derivado de una norma objetiva que se concreta en forma individual en algún sujeto determinado, otorgando una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad.

b) El acto de autoridad tiene que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de un individuo en lo particular; y,

c) No es suficiente para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de **exigir que esa situación abstracta se cumpla.**”¹⁰³

Estoy de acuerdo con lo descrito en el párrafo anterior, pues efectivamente el interés jurídico debe de partir necesariamente de un derecho subjetivo que se desprenda de una disposición objetiva y que vaya dirigida específicamente a una persona y que ese derecho sea oponible a cualquier autoridad, así también considero que no basta que esa protección sea para toda una comunidad pues para que exista ese interés jurídico debe necesariamente concedérsele únicamente a un individuo determinado.

Otra forma clara de precisar lo que es el interés jurídico es comprendiéndolo como un derecho subjetivo y que necesariamente esté protegido por la normatividad objetiva establecida en la Ley.

No se debe pasar por alto que siempre el interés jurídico se refiere a una pretensión que se encuentra establecida por una disposición legal y ésta tendrá como misión primordial la satisfacción de las necesidades esenciales de los individuos y comunidad en general. Es decir “el interés jurídico es el cúmulo de los derechos reconocidos por la Ley en beneficio de una persona determinada. Hay

¹⁰³ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Juicio de Amparo, Inquietudes Contemporáneas. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 2009. Pág. 184.

pues interés jurídico, cuando tienen una tutela jurídica, es decir, cuando existen preceptos legales que les otorgan medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que les irroga **su desconocimiento o violación.**"¹⁰⁴

Consecuentemente se puede igualar con una norma subjetiva, que se advierte como un facultad para exigir y otra correlativa que se traduce en un deber jurídico de cumplir con la reclamación exigida por parte de la autoridad.

Hablando del interés jurídico se puede **encuadrar en dos acepciones que son: "a) en términos generales, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, y b) en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional".**¹⁰⁵

A continuación se analizarán los significados de estas acepciones:

La primera tiene una relación muy estrecha con las finalidades del derecho, es decir entre sus principales funciones del derecho está la de proteger los intereses para la satisfacción de las necesidades primordiales de las personas y comunidades sociales.

Como segunda acepción se puede decir que el derecho existe como una herramienta para impedir a los grupos sociales el uso de la fuerza para hacer valer sus pretensiones de una manera pacífica y esto se logra a través de procedimientos que el propio derecho reconoce con la finalidad de que se resuelvan conflictos entre los individuos sin necesidad de recurrir a la violencia.

Procesalmente se entiende **al interés jurídico como "la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado".**¹⁰⁶

Así también, el procesalista Italiano Hugo Rocco hace una división del interés jurídico en dos **partes: "El interés primario consiste en el derecho público, autónomo y abstracto de poner en**

¹⁰⁴ Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C. Ley de Amparo Comentada. Editorial Themis. Pág. 73.

¹⁰⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Op. cit. Pág. 2110.

¹⁰⁶ Ibidem. Pág. 2112.

movimiento la actividad de los órganos jurisdiccionales. El interés secundario es, por el contrario, la **pretensión fundada o infundada de obtener una sentencia favorable.**¹⁰⁷

3.5 Diferencia entre el interés simple, legítimo e interés jurídico.

En este tema se hará el estudio de las diferencias que caracterizan a las tres clases de interés como son el jurídico el legítimo y el simple con la finalidad de hacer una distinción entre cada uno de ellos.

Con respecto al interés jurídico deben de existir una serie de derechos aceptados por un ordenamiento jurídico en provecho de una persona específica, es decir, habrá interés jurídico cuando haya una protección jurídica esto se traduce cuando se presentan algunos preceptos legales que conceden ciertas medidas para obtener su defensa, así como reparar el daño o perjuicio que les hubiere ocasionado su desconocimiento o su violación.

Se puede afirmar que si no se cuenta con un derecho subjetivo, tampoco se tendrá un interés jurídico, ya que ambos se identifican por sí solos, pues el derecho subjetivo regula la actuación de un sujeto en particular en cambio el **interés simple** tiene lugar cuando hay una disposición legal objetiva que no favorece a ninguna persona en particular, pues no existe una potestad de exigir, sino que se refiere únicamente a una situación genérica que puede beneficiar alguna persona y al ser de provecho para ésta, sin embargo su observancia no puede ser reclamada en atención a que la norma jurídica no le otorga una facultad para lograr coactivamente su cumplimiento.

Se debe precisar que el interés simple es aquel que carece de un apoyo legal, pero sin embargo puede tenerlo todo ciudadano, siendo indispensable que ese interés tenga un soporte en un derecho reconocido por la Ley.

Así también, se debe señalar como una nota distintiva entre el interés simple y el interés jurídico consistente en: **"el reconocimiento que una Ley otorga a un particular en el sentido de que es**

¹⁰⁷ Ídem.

determinada persona o personas quienes ejercen un derecho en calidad de titulares y, en consecuencia, los únicos que pueden defender un acto de autoridad en relación con el derecho afectado. El interés simple generalmente está asociado a una idea patrimonialista, afectiva, de pertenencia producto de una actuación fuera del marco legal, o bien, de preocupación por **situaciones abstractas.**¹⁰⁸

Se entiende que en el interés jurídico siempre estará latente la protección a cuestiones económicas o de otra índole que esporádicamente se referirán a un interés simple pero siempre habrá una norma jurídica determinada sobre la que se ejercerá la defensa de éste.

Cabe mencionar, que el interés legítimo se encuentra regulado dentro del campo de la legislación administrativa, pero no dentro de la legislación de amparo. Debe entenderse que para tener un interés legítimo no es necesario ser titular de un derecho protegido por el orden jurídico objetivo.

“La diferencia entre el derecho subjetivo y el interés legítimo está dada porque el primero tiene un carácter individual y excluyente siendo sólo su titular quien puede disponerlo. En cambio, el interés legítimo la exigibilidad es concurrente (11). Quien tiene un interés colectivo, tiene un interés legítimo. Es por ello que la legitimación para promover la acción de amparo en materia ambiental debe ser interpretada con amplitud.”¹⁰⁹

Así también, una distinción del interés legítimo con el derecho subjetivo (interés jurídico) consiste en que el primero lo tiene una persona aún cuando no sea el titular de un derecho subjetivo, pero que se encuentre afectada de forma directa a su interés propio derivado de un acto de administración, en cambio el interés jurídico sólo existirá cuando las normas administrativas concedan la titularidad de un derecho subjetivo para ejercitar su acción ante la vía judicial como en el caso del juicio de amparo.

Se puede **decir lo siguiente: “La diferencia conceptual o teórica entre el derecho subjetivo y el interés legítimo estriba en que, en tanto el primero alcanza diferencia conceptual o teórica entre ambas figuras en el sentido de que, en tanto la primera alcanza una protección del ordenamiento referida a un único sujeto, (un “interés individual jurídicamente protegido”), los segundos alcanzan**

¹⁰⁸ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Op cit. Pág. 185.

¹⁰⁹ SLVIA ADRIANA, Díaz. Acción de Amparo. Editorial La ley. Pág. 39.

esa misma protección, pero relacionada con una pluralidad de sujetos respecto de situaciones de hecho que los favorecen actual y directamente.”¹¹⁰

Finalmente diré que una distinción entre el interés simple y legítimo es que en el primero es con el que cuenta cualquier ciudadano que tenga la pretensión de que se cumplan a los ordenamientos jurídicos sin perseguir ningún beneficio de carácter económico, la vía contenciosa administrativa no da acción para hacer valer dicha pretensión únicamente puede intentarse a través de una denuncia ciudadana, aquí lo esencial de este interés simple es lograr el cumplimiento del orden jurídico para que prevalezca el estado de derecho, en cambio en el interés legítimo lo puede tener uno o varios individuos aunque no cuenten con el derecho subjetivo entendiéndose este como personal o exclusivo pero que se encuentren afectadas por un acto de la administración pública por no haberse dado cumplimiento a las normas administrativas.

¹¹⁰ Senado de la República. Revista del Senado de la República. Volumen 3. Número 6. Enero-Marzo 1997. Págs. 202 y 203.

CAPITULO IV CONCEPTO ESPECÍFICO DEL INTERÉS SIMPLE, LEGÍTIMO Y JURÍDICO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1 Interés simple en el procedimiento administrativo en el Distrito Federal, en la Ley de la materia en estudio, no lo contempla.

Como puede observarse del texto del artículo 2 fracción XIII y XIII Bis. de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que a la letra indica:

“Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

XIII.- Interés Legítimo: Derecho de los particulares para activar la actuación pública Administrativa **en defensa del interés público y la protección del orden jurídico.”**

XIII. Bis. Interés Jurídico: Derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, tales como **concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones;”**

No contempla la denominación ni la definición del interés simple, pues únicamente se encuentra contenida la denominación y definición de interés legítimo y eso fue por reforma publicada en la Gaceta Oficial de Gobierno del Distrito Federal de fecha 29 de enero del 2004.

Por adición publicada en la Gaceta Oficial de fecha antes señalada, se adiciona la fracción XIII Bis. la cual contiene la denominación y definición de interés jurídico pero no contempla la denominación y definición de interés simple, lo cual es de suma trascendencia para el derecho administrativo como quedará señalado con posterioridad.

4.1.1. Interés simple en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no lo contempla.

Como puede observarse del texto del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que a la letra señala:

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

En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, y licencia, permiso, autorización o aviso.

No contempla la denominación ni la definición de interés simple sino únicamente se refiere en su primer párrafo al interés legítimo y en su segundo párrafo al interés jurídico.

Como puede observarse tanto la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las cuales se encuentran sustentadas en el artículo 122 Constitucional, primero y cuarto párrafo; base segunda, fracción II incisos b) y f); artículos 67 fracción XXXI y 117 fracciones V y VI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no contemplan la denominación, ni la definición de interés simple, debiendo considerar que los legisladores ocurrieron en una simple omisión y no en un proceder doloso al no permitir al ciudadano el ejercer con plenitud todos los derechos derivados del interés simple.

4.2 El interés legítimo en el procedimiento administrativo en el Distrito Federal.

Se da inicio en este apartado haciendo la distinción entre lo que se comprende como proceso y **procedimiento, Al respecto el Maestro Acosta Romero nos expresa que el proceso “es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.”**¹¹¹

Por otro lado, señala que el procedimiento se **debe comprender como “un conjunto de actos** realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un

¹¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Pág. 913

conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, **sino la realización de un determinado acto.**"¹¹²

Estoy de acuerdo con los conceptos antes descritos ya que existen semejanzas pero no tienen la misma finalidad, pues efectivamente existe unidad en ambos y también hay un conjunto de actos pero en el proceso se persigue dar una solución a una controversia y en el procedimiento se persigue la realización de un acto administrativo.

Asimismo también señala este autor que el "procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas"¹¹³

Por otra parte, expongo otros conceptos acerca de lo que es el proceso y un procedimiento administrativo, así el **Doctor Andrés Serra Rojas manifiesta que al proceso se le denomina "a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada."**

114

Y al procedimiento administrativo se le puede entender como "el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso."¹¹⁵

Al respecto, el profesor Gabino Fraga sostiene que el procedimiento administrativo está constituido por un **"conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo."**¹¹⁶

En mi opinión ambos autores coinciden en cuanto a lo que es un procedimiento administrativo y comparto lo que exponen los autores en comento, puesto que siempre existirá un conjunto de trámites o formalidades previas que serán necesarias para la realización de un acto administrativo.

¹¹² Ídem.

¹¹³ Ídem.

¹¹⁴ SERRA ROJAS Andrés. Op. Cit. Pág.285.

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ FRAGA Gabino. Op. Cit. Pág. 255.

En este tema de estudio en cuanto al procedimiento administrativo en el Distrito Federal, su ley correspondiente distingue en su artículo 32 el procedimiento de oficio y de petición de parte, entendiéndose el de oficio por aquel que realizan las autoridades administrativas de conformidad con sus obligaciones y el de petición de parte será el que necesariamente precisa la intervención del gobernado para que se otorgue un determinado acto administrativo o para que éste sea ejecutado.

Asimismo en el procedimiento oficioso podemos distinguir ciertas características como son:

- “1.- Actuación de oficio (inquisitivo);
- 2.- Forma escrita;
- 3.- Rapidez de procedimientos y técnicas;
- 4.- Flexibilidad;
- 5.- Actuación bajo el principio de legalidad, y
- 6.- **Rapidez en las resoluciones.**”¹¹⁷

Asimismo se señala, que la culminación de ésta distinción de procedimientos, concluirá con una decisión administrativa la cual producirá una afectación al interés del particular desprendiéndose del mismo un interés legítimo.

Por otro lado, se tiene el procedimiento administrativo a petición del interesado donde podemos encontrar ciertos requisitos como son: “que sea por escrito, fundado, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la Ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso”¹¹⁸

El procedimiento administrativo en el Distrito Federal garantiza la actuación de los órganos administrativos correspondientes cuando queden afectados los intereses legítimos de los particulares que desde el punto de vista Constitucional es dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 14 de nuestra Carta Magna, es decir respetar la garantía de audiencia y legalidad.

¹¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Pág. 915.

¹¹⁸ Ibidem. Págs. 915-916.

De ahí podemos desprender ciertos derechos como son:

- “1. El derecho a la competencia;**
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo, y
- 4. El derecho a la legalidad (fundamentación).”¹¹⁹**

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 30 de manera expresa reconoce y garantiza el interés legítimo del gobernado derivado de los actos administrativos emitidos por la autoridad correspondiente, que a la letra señala:

“Artículo 30.- El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.”

Así también, dicho interés legítimo se desprende de diversos preceptos del mismo ordenamiento. Más que nada podemos encontrar latente el interés legítimo que le asiste al gobernado que se encuentre afectado por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas en el recurso de inconformidad, que como medio de defensa goza el particular previsto en el artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual a la letra señala:

“Artículo 108.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.”

¹¹⁹ Ibidem. Pág. 916.

4.2.1 Análisis del artículo 2 fracción XIII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Para su estudio, se transcribe el artículo 2 fracción XIII que a la letra dice: **“Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entiende por: fracción XIII.- Interés Legítimo: Derecho de los particulares para activar la actuación pública Administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico.”**

En este concepto, en su primera parte se entiende como aquel procedimiento administrativo en el que en su inicio interviene el gobernado para poner en marcha al órgano administrativo, es decir cuando el procedimiento se origina a petición de la parte interesada quien es la que puede verse afectada en sus derechos.

Es necesario tomar en cuenta que en el procedimiento administrativo no exclusivamente se esta en presencia de intereses particulares, sino también está de por medio el interés general que debe ser predominante en todas las relaciones públicas y para garantizar el estado de derecho.

Hay que tener presente que el interés público “Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.”¹²⁰

Cabe recordar que el orden jurídico se puede entender como un conjunto de normas disposiciones obligatorias y eficaces creadas por el Estado.

Finalmente se añade, que estamos en presencia de un interés legítimo cuando se afectan los intereses del gobernado y la protección legal a ese interés es a través del propio procedimiento administrativo que surge como una garantía Constitucional para los administrados y para proteger el interés general.

¹²⁰ Instituto de Investigaciones jurídicas U.N.A.M. Op cit. Pág. 2113.

4.2.2 Análisis del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con respecto al interés legítimo.

Se da inicio al estudio del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que a la letra señala:

“Artículo 34.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo.”

En la primera parte de este precepto, de entrada se advierte que existe una limitación en cuanto a las personas que puedan intervenir en el juicio ya que exclusivamente se refieren al interés legítimo.

Sin embargo, me pregunto que sucede con las demás personas que tienen otro tipo de interés, qué éstas no podrán acudir a juicio cuando haya una controversia de carácter administrativo que dirimir, consecuentemente la forma en que se encuentra actualmente redactada, en la primera parte de este precepto resulta confusa e incompleta.

Además de que en la propia Ley en ninguna de sus disposiciones se encuentra un concepto preciso de lo que se entiende como interés legítimo.

Es importante que la propia Ley, establezca una definición de lo que es el interés legítimo para tener una precisión exacta acerca del interés con el que cuentan los promoventes y con la finalidad de que haya una certeza jurídica a favor de las partes que intervienen en un juicio determinado.

Finalmente entre las dos tesis jurisprudenciales que a continuación se transcribe la primera de ellas nos pareció relevante las características que se destacan en el interés legítimo por reunir en nuestra opinión los elementos por ser necesarios para acreditar dicho interés.

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 acreditar la afectación a un interés legítimo, por lo que no es indispensable la demostración de una lesión a un derecho subjetivo, que se identifica con el interés jurídico. Por tanto, erróneamente la responsable exigió a la actora que demostrara contar con licencias para anuncio como si la ley pidiera, para hacer procedente el juicio, la afectación a un interés jurídico, esto es, al derecho subjetivo que otorgan las licencias a su titular. El interés legítimo solamente implica un perjuicio cierto a una persona con motivo de un acto de autoridad, con independencia de que cuente o no con derechos subjetivos; por ende, si la resolución impugnada exige a la actora el retiro de anuncios, es claro que afecta su interés legítimo porque le ocasiona un perjuicio o lesión apreciable objetivamente, pues de no cumplir con el mandato de la autoridad se expone a sanciones y si cumple, perderá los anuncios que tiene instalados.

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, XV, marzo de 2002, tesis I.20.a28 A, p. 1368, Materia: Administrativa, Tesis aislada).

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 un 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 a 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 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.

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XV, marzo de 2002, Tesis: I130.A.43 A, p. 1367, Materia: Administrativa, Tesis aislada).

4.3 Interés jurídico del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Partiendo del análisis del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual a la letra dice en su segunda parte:

“En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.”

En mi opinión, el legislador al parecer condiciona exclusivamente al particular que quiera obtener una sentencia favorable, siempre y cuando cuente con un interés jurídico, es decir cuando demande actos administrativos que estén relacionados con alguna actividad regulada o establecida en una determinada Ley pero para poder ejercitarla legítimamente esa actividad, se requiere de una concesión, autorización, permiso, licencia, registro y declaración, es decir esto se traduce en contar con la titularidad de un derecho subjetivo.

Pero que sucederá en los supuestos en que el actor no cuente con el interés jurídico y lleve a cabo una actividad establecida en la Ley. Obtendrá una sentencia a su favor o en contra. Entonces donde queda el interés legítimo de que únicamente pueden promover juicio los que tengan ese interés, he ahí la contradicción y confusión de los dos párrafos de este precepto legal.

Consecuentemente, la forma en que se encuentra redactado este precepto legal se puede desprender del mismo diversas interpretaciones por parte del juzgador, lo cual provoca incertidumbre jurídica y en última instancia el particular podrá ser afectado en sus derechos, puesto que en algunas ocasiones el juzgador resuelve a favor de quien acredita contar con el interés jurídico, tal como lo expresa la última parte del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que dice: **“...deberá contar con la correspondiente concesión autorización, licencia, permiso o aviso.”**, es decir esto se traduce en que se debe de ser titular de un derecho subjetivo.”

Por otra parte, la propia Ley no establece un concepto preciso acerca de lo que se entiende como el interés jurídico únicamente señala los casos a través de los cuales se acredita el propio interés jurídico.

Finalmente, la exposición de motivos de la Ley de referencia hace ver la conveniencia de que en el juicio de nulidad se amplíe su procedencia para los afectados que promuevan el juicio, tanto para los que cuenten ya sea con el interés legítimo o interés jurídico indistintamente, como a continuación se transcribe:

“Igualmente debemos resaltar que en la iniciativa de Ley que se propone se consigna una disposición que permite a la parte promovente actuar en el procedimiento administrativo con el simple requisito de acreditar un interés legítimo, en contraposición a lo dispuesto en la Ley vigente en la cual se contempla la exigencia para la parte demandada de tener que comprobar un interés jurídico; propuesta que amplía el horizonte de actuación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, obviamente en beneficio de los habitantes de esta entidad federativa, al no verse limitados sus derechos en los que por diversas circunstancias, no se pueda comprobar el interés jurídico para actuar. Es conveniente destacar que originalmente, el ordenamiento jurídico del tribunal contemplaba el interés jurídico y se destaca que la experiencia ha demostrado que es preferible abrir las puertas del Tribunal para mayor número de afectados, comprobando tener un interés legítimo.”¹²¹

4.3.1 Interés jurídico en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 2 fracción XIII Bis. proporciona un concepto de lo que se entiende por interés jurídico, el cual a continuación lo transcribimos y posteriormente entraremos al estudio del mismo.

“Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

Fracción XIII. Bis. Interés Jurídico: Derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, **tales como concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones;”**

¹²¹ Instituto de la Judicatura Federal. Op cit. Pág. 23

En principio, se advierte que el legislador identifica al interés jurídico con el derecho subjetivo, ahora pues comentaremos lo que es el derecho subjetivo, en este tema podemos partir que tanto la doctrina como la jurisprudencia adoptan esta postura, señalando al autor Ihering quien admite la probabilidad de que hayan intereses que jurídicamente se encuentran protegidos y ésta protección no necesariamente consiste en una acción procesal que exija un cumplimiento, asimismo a este derecho subjetivo, se le ha identificado como una facultad o poder jurídico de exigir un deber, lo que es equiparable a una acción procesal. Ahora bien, podemos mencionar que el derecho **subjetivo "presupone la conjunción de dos elementos inseparables: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia."**¹²²

El autor Hans Kelsen sostiene que para que exista un derecho subjetivo "debe presuponerse la existencia de una regla jurídica. Los derechos subjetivos no pueden existir antes que el derecho objetivo. La definición de un derecho subjetivo como interés jurídicamente protegido, o como voluntad reconocida legalmente, vagamente expresa la intelección de este hecho. Mientras un derecho subjetivo no ha sido "garantizado" por el orden jurídico para usar la frase de Dernburg-no es todavía tal derecho subjetivo. Llega a serlo sólo en virtud de la garantía creada por el orden jurídico. Ello significa que el derecho objetivo y los subjetivos existen concominadamente."¹²³

Culmina expresando que: "...El derecho subjetivo tiene que consistir por ende, no en el presunto interés, sino en la protección jurídica."¹²⁴

Es decir afirma que: ...El derecho subjetivo es, en resumen el mismo derecho objetivo."¹²⁵

Como ya quedo expresado, en relación a los conceptos de derecho subjetivo e interés jurídico, éstos han provocado algunos problemas teóricos que prevalecen actualmente en nuestro sistema de administración de justicia, tanto en los criterios doctrinales como jurisprudenciales, cuya falta de interés jurídico y legítimo producen una grave restricción para la defensa de los derechos y en atención a la falta de ellos surge otro problema como viene a ser el exceso de demandas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

¹²² Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A. C., Ley de Amparo Comentada Editorial Themis, México 2010, Pág. 73.

¹²³ KELSEN, Hans. Op. Cit. Pág. 93.

¹²⁴ *Ibidem*. Pág. 94.

¹²⁵ *Ídem*.

Cabe señalar que la mayoría de las tesis jurisprudenciales como ya lo mencionamos con anterioridad, identifican el interés jurídico con el derecho subjetivo, y con respecto a este último se reconocen a ciertos elementos como son **“a) una facultad o potestad de exigir, b) una obligación a cargo de otro y c) la tutela o reconocimiento de dicha facultad por la Ley.”**¹²⁶

En conclusión, se puede decir que la noción de derecho subjetivo implica una acción procesal con respecto de una persona que tiene el derecho de exigirle a otra el cumplimiento de un deber.

Para comprender mejor este problema teórico que se suscita entre el interés jurídico y el derecho subjetivo se expone lo que sostiene el autor Rudolf Von Ihering, quien define al derecho subjetivo como un **“interés jurídicamente protegido”, pero no al contrario como** hicieron nuestros jueces. Por ponerlo de forma más clara:

Ihering: Derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido (Ds es Ij), y no:

Jurisprudencia: Interés Jurídico es un derecho subjetivo (Ij es Ds).¹²⁷

Este tipo de error que cometieron los Jueces **puede ilustrarse con los siguientes ejemplos: “Decir que “un crédito es una obligación” no es lo mismo que decir “una obligación es un crédito”; decir que “un perro es un mamífero”, no es lo mismo que decir: “un mamífero es un perro”. La falacia es evidente.**¹²⁸

Esto significa que hay muchos intereses valores o bienes que la Ley protege sin que por ello se confiera un derecho subjetivo de carácter privado. Sin embargo, este autor reconoce que hay otros intereses generales o indeterminados como son los públicos o de la comunidad, es decir las acciones populares. En estos casos también existe un derecho subjetivo puesto que se encuentran presentes los dos elementos como son el interés y la protección jurídica mediante la acción correspondiente.

La identificación con el derecho subjetivo tiene su origen en la Ley de Amparo y desde entonces la jurisprudencia comenzó a vincular el interés jurídico con el derecho subjetivo, por ello la Doctrina Constitucional como administrativa optaron por la legitimación procesal **“Fue así que el concepto de**

¹²⁶ Instituto de la Judicatura Federal. Op. Cit. Pág. 70

¹²⁷ Ibidem. Pág. 71.

¹²⁸ Ídem.

interés jurídico se identificó plenamente con el derecho subjetivo, ya que en materia civil la legitimación procesal requiere de la titularidad de un derecho subjetivo. Tal parece que en materia administrativa los tratadistas mexicanos no se percataron que en esta operación se estaba cometiendo un error. El resultado fue que con dicha identificación los requisitos para la legitimación procesal en el amparo y en materia administrativa se volvieron más rígidos.”¹²⁹

En mi opinión, no necesariamente cuando existe un derecho subjetivo previamente derivado de una norma del orden público (Ley), tiene que haber un interés jurídico, ya que al que le asiste ese derecho quizás nunca tenga el interés de ejercitarlo o hacerlo valer; luego entonces el interés jurídico no es igual al derecho subjetivo, es decir no siempre se identifican, sin embargo como se expresó anteriormente tanto la doctrina como la jurisprudencia lo identifican plenamente y de esa manera la legislación administrativa así lo ha retomado. Ahora pues, el derecho subjetivo indudablemente deberá estar protegido como un presupuesto elemental por la norma objetiva ya que de no ser así no habrá un derecho subjetivo.

El orden jurídico que protege al derecho subjetivo se refieren a las normas del poder público que corresponden al ámbito administrativo, las cuales otorgan esas facultades y quienes se ostenten con ese interés jurídico serán precisamente los que sean titulares de actos administrativos como son concesiones autorizaciones permisos, licencias, registros y declaraciones, regulados por diversas leyes administrativas.

4.4 Interés jurídico en la Ley de Amparo.

Se inicia este tema y en relación con el interés jurídico expondremos lo que prevé el artículo 73 fracción V de la ley de Amparo que dice:

“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

(...)

V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso. (...)”

¹²⁹ Ibidem. Pág. 73.

Después de haber realizado la transcripción de este precepto legal, a continuación expondremos **algunos conceptos acerca de lo que se comprende como interés jurídico.** "El interés jurídico, en lo general, es la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales, está referido a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado, de manera que solo el sujeto de esos derechos puede ocurrir al juicio de garantías y no otra persona."¹³⁰

También se entiende **al interés jurídico como "la existencia de un derecho legítimamente tutelado,** que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano de control constitucional demandando el cese de esas violación, siendo por tanto ese derecho protegido por el ordenamiento legal sustantivo, lo que constituye el interés jurídico que la **Ley de Amparo toma en cuenta para la procedencia del juicio constitucional.**"¹³¹

Se puede decir que habrá interés jurídico cuando el peticionario del amparo este bajo una tutela jurídica que se encuentra establecida bajo ciertos preceptos legales que le proporcionan una defensa así como para evitar un perjuicio que le pudiera ocasionar el desconocimiento o violación de éste, es decir ese derecho que se protege por la legislación objetiva es lo que conforma al interés jurídico y que la Ley de Amparo considera para que proceda el juicio de garantías.

Es por ello, que cuando un acto de autoridad perjudica un derecho tutelado legítimamente, tal situación faculta a su titular para acudir a los tribunales para que cese esa violación, de conformidad con lo señalado por el artículo 4° de la Ley de Amparo en dónde establece que solamente podrá promoverlo la parte a quien le perjudique el acto reclamado, por lo tanto no se tendrá autorizado ese interés jurídico en caso de que no haya un derecho que este protegido por el ordenamiento objetivo o bien puede existir ese interés pero al titular no se le ocasiona perjuicio alguno por el acto de autoridad que reclama.

Es necesario tomar en cuenta que existen ciertos elementos que deben acreditarse cuando hay afectación o perjuicio al interés jurídico como son:

"a) Una persona determinada (principio de instancia de parte).

b) Un derecho legítimo de ésta.

¹³⁰ Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C. Op. Cit. Pág. 73.

¹³¹ Ídem.

- c) Un acto de autoridad (principio de procedencia del juicio de amparo)
- d) La afectación del citado derecho a través de dicho acto autoritario principio de agravio **personal y directo).**¹³²

De acuerdo a lo que sostiene el maestro Burgoa para impugnar una Ley en vía de amparo ya sea de índole autoaplicativa o heteroaplicativa, es necesario que haya una aplicación concreta por parte de la autoridad, es decir que afecte directamente el derecho del gobernado, por lo que se refiere a las Leyes que no son de naturaleza autoaplicativa y no se demuestra que el acto de aplicación concreta afecte al interés del quejoso, el juicio de amparo dará lugar al sobreseimiento.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que para la procedencia del juicio de amparo es esencial que exista una lesión a los intereses jurídicos del gobernado, es decir que se produzca un agravio, cuyos intereses deben ser estrictamente jurídicos.

En relación al interés jurídico se advierten dos tipos, el colectivo indeterminado o el individual determinado. El primero de ellos se refiere a una situación legalmente tutelada donde puede aprovecharse la colectividad sin que el ordenamiento legal objetivo especifique a sus beneficiarios. El segundo el beneficio legal es a favor de los sujetos en que la situación concreta coincide con alguna situación abstracta determinada o precisada.

Habrá interés jurídico cuando una ley de manera específica proteja situaciones abstractas, todas las personas cuya situación particular encuadra dentro de este contexto.

“De lo anterior se deduce que si un acto de autoridad no lesiona ninguna situación concreta que se haya formado o establecido conforme a una situación determinada, abstractamente prevista o tutelada por la ley, contra él no procederá el amparo por no afectar ningún interés jurídico de persona alguna, aunque tal acto pueda perjudicarla material o económicamente.”¹³³

En resumen se dice que hay interés jurídico cuando existe una protección legal de manera directa y por lo tanto se identifica con el derecho subjetivo.

¹³² CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Op. cit. Pág. 185.

¹³³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A. México 2009. Pág. 461.

Esta identificación va muy vinculada a la fracción V del Artículo 73 de la ley de Amparo, por lo que no es posible apartarse de ello, por lo tanto es necesario recordar que el derecho subjetivo parte de una potestad o **facultad de exigir "frente a otro sujeto distinto del titular de dicha facultad, cual es obligado a cumplir o acatar las pretensiones que se reclamen a través del ejercicio de ésta. En otras palabras, *todo derecho subjetivo implica necesariamente una obligación correlativa, la cual corresponde lógicamente a otro sujeto.*"**¹³⁴

Se puede señalar que el derecho subjetivo tiene su origen en el ordenamiento objetivo y para que exista ese derecho es necesario que exista una persona determinada y también que se realice un derecho concreto y condicionante como en el caso de un contrato, una concesión o permiso, etc. "Por ende, si los actos reclamados no afectan ningún derecho subjetivo del quejoso, sino que sólo lesionan sus simples intereses, surge la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de nuestra Ley y de conformidad con el criterio de la Suprema Corte que hemos **invocado.**"¹³⁵

Es preciso tomar en cuenta que de los presupuestos indispensables para que proceda el juicio de garantías es que el quejoso acredite un interés jurídico, debiendo acreditarse con cualquier medio previsto en la Ley, sin que baste solamente la presentación de la demanda; lo cual implica solamente la excitación del Órgano Jurisdiccional Federal, pero no se acredita que el acto de la autoridad que se reclama afecte o perjudique al interés jurídico del agraviado, el cual debe comprenderse como un derecho reconocido legalmente, lo que significa una facultad o potestad para exigir prevista en la norma objetiva.

Cabe mencionar que en el derecho subjetivo se advierten dos elementos inseparables como son:

Una facultad de exigir y una obligación que se traduce en el deber jurídico de dar cumplimiento a dicha exigencia. No existirá derecho subjetivo cuando sólo se encuentre presente el derecho objetivo.

¹³⁴ Ibidem. Pág. 462.

¹³⁵ Ibidem. Pág. 463.

En ocasiones se observan ciertos derechos que no se encuentran protegidos por el ordenamiento objetivo (Ley), los cuales no son reconocidos, consecuentemente no existe una protección sobre ellos **“Ejemplos de éstos son los derechos que adquiere un pariente de un menor a convivir con éste si le proporciona voluntariamente alimentos, los de una persona sobre un bien respecto del cual cubre la deuda contraída, o efectúa el pago de su compra aceptando que aparezca a nombre de un tercero, el que se siente afectado porque cerca de su domicilio autorizaron instalar una fábrica que causará ruido y daños a la salud; en estos casos, no hay un ordenamiento proveniente de autoridad competente que otorgue el rango necesario para que logren poder de respeto frente a la sociedad.”**¹³⁶

Por otra parte, se advierte un problema en opinión del autor Joel Carranco Zúñiga, para acreditar el interés jurídico lo cual dependerá de la materia y del acto que se reclame en el amparo. En caso de que el acto reclamado se derive de un juicio o de un procedimiento administrativo se podrá demostrar de manera automática, ya sea con el expediente o con la actuación con el propio órgano jurisdiccional en donde conste esa calidad. En caso de ser un tercero extraño, este interés deberá demostrarse y que lo que defiende es un derecho propio.

Así también, sostiene que surgen dificultades para reconocer ese interés jurídico debido a las múltiples expresiones del poder público y a las modalidades de diversa índole derivadas de las normas generales, lo que implica un análisis exhaustivo acerca de lo que se comprende por interés jurídico.

En mi opinión, el interés jurídico en materia de amparo está vinculado estrechamente con el derecho subjetivo, puesto que este derecho se encuentra protegido por el ordenamiento objetivo (Ley), que es precisamente lo que faculta al titular para poder exigir de otro sujeto el cumplimiento de una obligación legal. Consecuentemente podemos afirmar que para la procedencia del juicio de amparo es necesario contar con un derecho subjetivo y que ese derecho haya sido afectado o lesionado por algún acto de autoridad.

¹³⁶ CARRANCO, Zúñiga, Joel. Op. Cit. Pág. 185.

4. 5 Jurisprudencia del Poder Judicial Federal y del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En este tema se exponen algunos criterios jurisprudenciales pronunciados por los Tribunales Administrativos tanto en Materia Federal como local con respecto a los diferentes tipos de intereses que analizamos en capítulos anteriores.

No. Registro: 172,000

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Julio de 2007

Tesis: I.7o.A. J/36

Página: 2331

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TRATÁNDOSE DE ACTIVIDADES REGLAMENTADAS, PARA QUE EL PARTICULAR IMPUGNE LAS VIOLACIONES QUE CON MOTIVO DE ELLAS RESIENTA, ES NECESARIO ACREDITAR NO SÓLO EL INTERÉS LEGÍTIMO SINO TAMBIÉN EL JURÍDICO Y EXHIBIR LA LICENCIA, PERMISO O MANIFESTACIÓN QUE SE EXIJA PARA REALIZAR AQUÉLLAS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

Si bien es cierto que para la procedencia del juicio de nulidad basta que la demandante acredite cualquier afectación a su esfera personal para estimar acreditado el interés legítimo, también lo es que ello no acontece tratándose de actividades reglamentadas, pues para ello debe demostrar que tiene interés jurídico como lo establece el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Esto es, cuando se trate de obtener una sentencia que permita la realización de actividades reglamentadas, no es suficiente contar con la titularidad de un derecho, sino que se requiere la exhibición de la licencia, permiso o manifestación que se exija para la realización de tales actividades (interés jurídico), pues debe acreditarse que se han satisfecho previamente los requisitos que establezcan los ordenamientos correspondientes, a fin de demostrar que se tiene el derecho de reclamar las violaciones que se aduzcan con motivo de dichas actividades reglamentadas en relación con el ejercicio de las facultades con que cuentan las autoridades.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contencioso administrativa 70/2005. Directora Ejecutiva de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. 17 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Revisión contencioso administrativa 110/2005. Jefe Delegacional, Director General Jurídico y de Gobierno y Subdirector de Calificación de Infracciones, autoridades dependientes del Gobierno del Distrito Federal en la Delegación Tlalpan. 3 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Revisión contencioso administrativa 8/2007. Director General Jurídico y de Gobierno en la Delegación Xochimilco y otras. 7 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García.

Revisión contencioso administrativa 14/2007. Director General Jurídico y de Gobierno en Tláhuac. 14 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Laura Iris Porras Espinosa.

Revisión contencioso administrativa 34/2007. Francisco Javier Álvarez Rojas, autorizado de las autoridades demandadas pertenecientes a la Delegación Tlalpan del Gobierno del Distrito Federal. 16 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.

Por regla general en esta tesis se señala que para acudir al juicio de nulidad, se debe de acreditar el interés legítimo para su procedencia con excepción de las personas que realicen actividades reglamentadas deberán necesariamente acreditar el interés jurídico para promover el juicio correspondiente, de conformidad con el artículo 34 en su segunda parte de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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 acreditar la afectación a un

interés legítimo, por lo que no es indispensable la demostración de una lesión a un derecho subjetivo, que se identifica con el interés jurídico. Por tanto, erróneamente la responsable exigió a la actora que demostrara contar con licencias para anuncios como si la ley pidiera, para hacer procedente el juicio, la afectación a un interés jurídico, esto es, al derecho subjetivo que otorgan las licencias a su titular. El interés legítimo solamente implica un perjuicio cierto a una persona con motivo de un acto de autoridad, con independencia de que cuente o no con derechos subjetivos; por ende, si la resolución impugnada exige a la actora el retiro de anuncios, es claro que afecta su interés legítimo porque le ocasiona un perjuicio o lesión apreciable objetivamente, pues de no cumplir con el mandato de la autoridad se expone a sanciones y si cumple, perderá los anuncios que tiene instalados.

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, XV, marzo de 2002, tesis I.20.a28 A, p. 1368, Materia: Administrativa, Tesis aislada).

Si estoy de acuerdo con lo que sostiene este Tribunal Colegiado de que para la procedencia del juicio de nulidad con fundamento en el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de manera general solamente la persona que acredite su interés legítimo puede promover el juicio, basta con que resienta una afectación a dicho interés legítimo sin que sea necesario contar con el derecho subjetivo, mismo que se identifica con el interés jurídico, es decir si cuenta o no con la licencia correspondiente, la sanción que le imponga la autoridad si le ocasionará perjuicio a su esfera jurídica.

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 un 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 a 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.

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XV, marzo de 2002, Tesis: I130.A.43 A, p. 1367, Materia: Administrativa, Tesis aislada).

Este criterio jurisprudencial me resulta interesante puesto que nos señala el requisito primordial para promover el juicio como es el interés legítimo, asimismo nos explica en que consiste este interés y que situación guarda con respecto al interés jurídico y al simple además nos refiere las características que conforman el interés legítimo.

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; Escríche 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 somática 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 afectaran 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.**

(Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo: IX, abril de 1999, Tesis: I.4º.299 A.299 A, p: 555, Materia: Administrativa, Tesis aislada).

En esta tesis la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, hace una comparación gramatical del interés jurídico y legítimo, pero apartándose del lenguaje jurídico, consecuentemente estos términos son totalmente distintos y finalmente nos señala que la Ley actual del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a diferencia de la anterior, el interés legítimo básico para acudir esta vía judicial.

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERES 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 éste 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 crecieran 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. A-L-I 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 (Semana Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo: XVI, diciembre de 2002 Tesis : 2ª/J. 141/2002. Página: 241, Materia: Administrativa Jurisprudencia).

En esta tesis jurisprudencial queda plasmado uno de los objetivos principales que dio origen a la Ley actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a diferencia de la abrogada con anterioridad, fue ampliar su jurisdicción al permitir a los particulares que no contaban con la titularidad de un derecho subjetivo, pero si resultaban afectados a su esfera de derechos por un acto administrativo, es decir sólo acreditaban el interés legítimo.

No. Registro: 177,594

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Agosto de 2005

Tesis: XX.2o. J/9

Página: 1635

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. PARA ACREDITARLO, EN TRATÁNDOSE DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN LAS MODALIDADES A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE TRANSPORTES PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, CON MOTIVO DE LA DETENCIÓN DE UN VEHÍCULO, DEBE EXHIBIRSE LA CONCESIÓN OTORGADA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE Y NO OTRO DOCUMENTO. De la recta interpretación del artículo 26 de la Ley de Transportes para el Estado de Chiapas y 18 de su reglamento, se advierte que para la prestación del servicio público

de transporte de pasajeros en las modalidades de urbano, suburbano, foráneo, de alquiler o taxi, se requiere del documento en el que conste la concesión otorgada por autoridad competente para ello; de donde se sigue que cuando el peticionario de amparo, con motivo de la detención de su vehículo con el que presta el servicio de transporte de pasajeros en alguna de las modalidades a que se refieren las fracciones I, II y III del citado precepto 26 de la Ley de Transportes, no exhibe la concesión que exige el citado precepto legal, es evidente que no acredita el interés jurídico con el que comparece a instar el juicio de garantías, ya que cualquier otro documento carece de idoneidad para demostrar la titularidad del derecho cuestionado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 73/2002. Adiel Coronado Díaz. 15 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretario: Carlos R. Rincón Gordillo.

Amparo en revisión 94/2002. Rogel Sánchez Gallardo. 15 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretario: Raúl Mazariegos Aguirre.

Amparo directo 291/2002. Cooperativa Huacaleros, S.C.L. 9 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alma Rosa Díaz Mora. Secretario: Humberto Barrientos Molina.

Amparo en revisión 486/2003. Llury Nínive de la Cruz Flores. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alma Rosa Díaz Mora. Secretario: Bayardo Raúl Nájera Díaz.

Amparo directo 951/2003. Sociedad de Transporte Colectivo San Francisco, S.C. 7 de diciembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretaria: Xóchitl Yolanda Burguete López.

En esta tesis jurisprudencial se puede apreciar claramente que el derecho subjetivo debe de acreditarse fehacientemente con el documento idóneo para poder prestar un servicio público de transporte como en este caso la concesión otorgada por la autoridad correspondiente.

“INTERES JURIDICO. SU NOCION EN MATERIA DE RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA.

- Aún cuando es exacto afirmar que tratándose del juicio de garantías, los tribunales han interpretado reiteradamente los artículos 4°. Y 73 fracción V de la ley de la materia, en el sentido de exigir que el promovente del juicio sea titular de un derecho subjetivo afectado directamente por el acto de autoridad, siempre que el perjuicio sea actual y directo, no puede sin embargo decirse lo mismo respecto de los medio impugnativos dispuestos en el ámbito administrativo a favor de quienes pretendan atacar los actos de la administración pública que estimen irregulares, bien por ser atentatorios de sus derechos como gobernados, bien por ser violatorios de las normas de derecho objetivo de cuya puntual observancia deriva, en su favor, una situación calificada. Las leyes administrativas no suelen consagrar un concepto limitado o estrecho de **“interés jurídico”, tan restringido que se agote en el** derecho subjetivo o que excluya, de entre los sujetos aptos para intentar la impugnación en sede administrativa a quienes carezcan de un derecho perfecto privado o público; en México, como en otros países influidos por los principios del contencioso administrativo francés, se ha producido una evolución hacia un concepto más amplio del interés jurídicamente protegido, hasta comprender en él a las personas colocadas en una situación calificada y diferenciable del resto de los habitante de **una comunidad, aunque éstas no sean titulares de derechos subjetivos”.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 2463 89. Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S. A. de C. V.- 30 de enero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Esta tesis de jurisprudencia se refiere a una comparación que existe en la materia de amparo que es más restringida en cuanto a que a los promoventes necesariamente se les exige como un requisito indispensable para acudir a juicio que acrediten la afectación a su derecho subjetivo que se traduce en un interés jurídico de acuerdo a lo señalado por los artículos 4 y 73 fracción V de la Ley de Amparo y por otro lado la materia administrativa tiene una connotación más amplia para acudir al juicio de nulidad sin que sea necesario acreditar contar con un derecho subjetivo, influenciado por el Contencioso Administrativo Francés.

INTERES JURIDICO. EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SIN HABERLO ACREDITADO, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE "INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA" Y DE " RELATIVIDAD DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA". Los artículos 107 fracciones 1 y II de la

Constitución Federal y 4º.; 76 y 80 de la Ley de Amparo, respectivamente, establecen el principio de instancia de parte agraviada y el de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, que prohíben hacer una declaración general de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado y los efectos que debe tener la sentencia dictada en un juicio de garantías que conceda el amparo, en cuanto que encierra una declaración de restitución para el quejoso. En consecuencia, legalmente debe exigirse para la procedencia del juicio constitucional que los promoventes acrediten plenamente su interés jurídico para el efecto de que sí así lo estima fundado la autoridad que conozca del juicio de garantías esté en posibilidad de conceder la protección de la justicia federal respecto de personas determinadas, en forma particularizada por su interés, y a la vez conceda la protección en el efecto procedente lo cual no se podría satisfacer si el interés de los promoventes del amparo no se acredita plenamente, toda vez que existiría la posibilidad de conceder el amparo por una ley o un acto que no les cause ningún perjuicio en sus derechos, por no estar dirigidos a ellos y, en ese caso, los efectos restitutorios del amparo serían en contra de lo establecido por los preceptos citados.

Amparo en revisión 1886/88. Gakrlock de México, S. A. de C.V. 4 de enero de 1989. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Ernesto Díaz Infante. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Jaime Raúl Oropeza.

Octava Época, Tomo III, Primera Parte, página 339.

Amparo en revisión 2045/88. Viga Construcciones, S.A. 21 de agosto de 1989. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo

Mac. Gregor. Secretaria: Alma Leal de Caballero.

Octava Época, Tomo III, Primera Parte, página 339

Amparo en revisión 395/89. Creel Abogados, S.C. y otro. 5 de marzo de 1990. Cinco votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

Amparo en revisión 1009/90. Fabricaciones Hidráulicas y Neumáticas, S.A. de C.V. 4 DE JUNIO DE 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Jorge Carpizo Mac. Gregor. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

Amparo en revisión 1016/90. Grupo Médico y de Asistencia, S.A. de C.V. 12 de noviembre de 1990. Cinco votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.

Tesis de Jurisprudencia 45/90 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa. Cinco votos de los señores ministros: Presidente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Mariano Azuela Guitrón, Salvador Rocha Díaz, Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte.

Esta tesis jurisprudencial se expone el caso de que cuando existan varios promoventes en un juicio ya sea en contra de una ley o un acto determinado cada uno de ellos y por separado en forma individualizada debe acreditar plenamente haber resentido un perjuicio o una afectación a sus derechos.

No. Registro: 195,769

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Agosto de 1998

Tesis: I.1o.A. J/5

Página: 743

INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE PRUEBA DEL. NO ES EL MOTIVO MANIFIESTO NECESARIO PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO.

El motivo manifiesto e indudable a que se refiere el artículo 145 de la Ley de Amparo, para desechar una demanda por notoriamente improcedente, debe ser claro, sin lugar a dudas, evidente por sí mismo, que surja sin ningún obstáculo a la vista del juzgador y que no pueda ser desvirtuado por ningún medio de prueba durante el juicio; de lo contrario, la demanda de amparo deberá ser admitida, ya que dicho motivo puede ser desvirtuado por medio de las pruebas que se aporten en la audiencia constitucional, pues de no ser así, se dejaría al promovente en completo estado de indefensión al no darle la oportunidad de allegar al Juez los elementos de convicción que justifiquen el ejercicio de su acción. Consecuentemente, la falta de interés jurídico del quejoso, al momento de promover el juicio de amparo no es motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues éste puede acreditarse hasta la audiencia constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 231/88. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Miguel Hidalgo. 7 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

Amparo en revisión (improcedencia) 3641/97. Eduardo Ramírez Martínez. 9 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.

Amparo en revisión (improcedencia) 31/98. Ecoambiental Cuauhtémoc, S.A. de C.V. 12 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.

Amparo directo 6221/97. Fernando Villarreal y Puga Colmenares. 30 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Rosa H. Cirigo Barrón.

Amparo en revisión (improcedencia) 1121/98. Sebastián Vázquez García y otros. 6 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Altai Soledad Monzoy Vásquez. Secretaria: Martha María del Carmen Hernández Álvarez.

No. Registro: 204,182

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

II, Octubre de 1995

Tesis: I.3o.A. J/2

Página: 358

En este criterio jurisprudencial se hace saber que por regla general en el juicio de amparo por ningún motivo debe desecharse la demanda, salvo que no exista ninguna probanza que desvirtúe la causa de improcedencia dentro de los medios probatorios ofrecidos en la audiencia constitucional. Por o tanto la falta de interés jurídico en el momento de admitirse la demanda de amparo no debe

ser motivo para que sea desechada, puesto que se tiene la oportunidad de acreditar dicho interés jurídico hasta la celebración de la audiencia constitucional.

No. Registro: 187,776

Jurisprudencia

Materia(s): Común, Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Febrero de 2002

Tesis: XIX.2o. J/15

Página: 685

INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN EL AMPARO LA CANCELACIÓN DE LA CONCESIÓN OTORGADA PARA PRESTAR EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. SE ACREDITA CON LA REVALIDACIÓN CORRESPONDIENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

El interés jurídico para ocurrir al juicio de garantías a impugnar el acto de la autoridad administrativa por el que se cancela una concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, en términos del artículo 158 del Reglamento de Tránsito y Transporte para el Estado de Tamaulipas, se prueba cuando el impetrante acredita que dicho acto administrativo fue revalidado legalmente en forma puntual y periódica una vez que le fue expedida la concesión, por constituir la revalidación un requisito de efectividad de acuerdo con lo establecido en la parte final del precepto legal en cita.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 89/2000. Efrén Flores Barajas. 29 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Olga Lilitana Saldaña Durán.

Amparo en revisión 31/2000. Director General de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas y otras autoridades. 4 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Olga Iliana Saldaña Durán. Secretario: Rogelio Josué Martínez Jasso.

Amparo en revisión 116/2001. Juan José Pérez Hernández. 22 de junio de 2001. Unanimidad de

votos. Ponente: Fernando Octavio Villarreal Delgado. Secretario: Ricardo Alejandro González Salazar.

Amparo en revisión 168/2001. Francisco Morales Huerta. 12 de julio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Octavio Villarreal Delgado. Secretario: Gerardo Octavio García Ramos.

Amparo en revisión 125/2001. Efrén Flores Barajas. 10 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Octavio Villarreal Delgado. Secretario: Ricardo Alejandro González Salazar.

En esta tesis pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito del Estado de Tamaulipas, considero que el exigir la revalidación de la concesión para acreditar el interés jurídico es un requisito demasiado estricto que rompe con el cuadro genérico de otras legislaciones donde sólo basta contar con la concesión administrativa correspondiente.

No. Registro: 226,463

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990

Tesis: VI. 3o. J/11

Página: 690

Genealogía: Gaceta número 28, Abril de 1990, página 67.

INTERES JURIDICO TRATANDOSE DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS, PARA ACREDITARLO NO ES INDISPENSABLE LA REVALIDACION DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO CORRESPONDIENTE. (LEY DE INGRESOS PARA 1988, DEL MUNICIPIO DE PUEBLA).

El hecho de no haber acreditado la revalidación de la licencia de funcionamiento no implica la invalidez de la misma, pues la cancelación debe ser declarada expresamente por la autoridad administrativa competente, según puede desprenderse del artículo 32 de la Ley de Ingresos para 1988, del Municipio de Puebla, sin que, por tanto, pueda sostenerse que la falta de revalidación origine automáticamente la cancelación o revocación de la licencia respectiva. Además, si el

quejoso no ha obtenido la revalidación, ello no significa que ya carezca de licencia, sino, en todo caso, será motivo para que se le sancione conforme a la citada Ley, puesto que la licencia existe y surte todos sus efectos mientras no sea expresamente cancelada o revocada por la autoridad competente. Por tanto, si en autos no obra constancia alguna mediante la cual se acredite que se haya cancelado la licencia de funcionamiento que exhibió el quejoso, se estima que éste sí demostró su interés jurídico.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 287/88. Rogelio Anzúres Aguilar. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo en revisión 318/88. Rogelio Anzúres Aguilar. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo en revisión 300/88. Promotora Ben, S. A. 31 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Brito Velázquez. Secretario: Eugenio Gustavo Núñez Rivera.

Amparo en revisión 306/88. Promotora Ben, S. A. y otros. 14 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Oscar Vázquez Marín. Secretario: José Ignacio Valle Oropeza.

Amparo en revisión 42/89. Operadora de Máquinas Electrónicas de Diversión, S. A. 15 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Brito Velázquez. Secretario: Eugenio Gustavo Núñez Rivera.

Contrariamente a lo expuesto en la tesis jurisprudencial anterior pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito del estado de Puebla, no es necesario que la licencia de funcionamiento se encuentre revalidada para acreditar el interés jurídico, pues en tal caso esta situación conllevaría a una sanción administrativa pero no significaría que por ello se carezca de la respectiva licencia.

CAPITULO V INTERES LEGÍTIMO Y JURIDICO EN EL DERECHO COMPARADO.

5.1 Derecho Argentino.

En este capítulo trataré algunos aspectos consistentes en la regulación del interés legítimo y jurídico dentro del derecho comparado.

Comenzaré por Argentina, que conforme a su Código Procesal Administrativo vigente desde 1906, concede acción cuando se afecta un derecho de carácter administrativo, al respecto Luis V. Varela **ratificó que "cuando la resolución administrativa solo hiera intereses y no derechos de un particular, no habrá lugar a la acción de que vengo ocupándome"**.¹³⁷ En nuestra opinión podemos señalar que este autor nos refiere que solamente tendrá acción administrativa el particular que sea afectado a su derecho subjetivo y no así a su interés legítimo, aquí se refleja claramente que para la procedencia del juicio administrativo es necesario acreditar el interés jurídico.

Así también, la Suprema Corte adopta este criterio restrictivo concediendo legitimación únicamente a los titulares del derecho subjetivo administrativo.

En oposición a la regulación actual existen algunos casos como el de Thoman que opta por una legitimación más amplia, sin embargo el Tribunal en su mayoría se adhiere a la doctrina clásica, según la votación de los magistrados, se registraron cuatro a favor de los integrantes quienes estuvieron de acuerdo con una regulación más amplia. Además en el caso Rusconi se sostiene que la prohibición de intentar la acción administrativa cuando se afecte el interés jurídico, uniéndose al criterio del Tribunal que adopta la afectación al derecho subjetivo.

Se hace notar que Argentina cuenta con una jurisdicción única en donde no existe diferenciación entre el derecho subjetivo y el interés legítimo. La protección a esta legitimidad se hace más patente dentro del ámbito vital, es decir se protege más que nada el bienestar de la comunidad porque cualquier vecino está legitimado para acudir al Tribunal cuando reciba una afectación a sus intereses ejemplo:

¹³⁷ BOTASSI CARLOS, Alfredo. Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Enero-Diciembre 1995. Año XXXV. Núm. 56. Pág. 329.

El caso de un vecino que demanda la nulidad de un acto administrativo por haber autorizado la instalación de una planta de tratamiento de residuos peligrosos. Podemos advertir que en nuestro sistema jurídico mexicano es protección hacia la comunidad se le reconoce como un interés simple.

En relación a la legitimación del derecho argentino, se distinguen dos tesis: Una amplia y una restrictiva, la primera tesis se refiere a que los titulares de un interés legítimo tienen derecho a demandar durante la vía contencioso administrativa contra actos que afecten o lesionen a su situación jurídica y tal posición ha sido adoptada por sus diferentes códigos locales en donde se tiene la posición de la protección al interés legítimo, entendiéndose como un interés personal directo actual, exclusivo mediante el recurso de anulación

La segunda tesis la restrictiva consiste en invocar un derecho subjetivo que consiste en que sea individualizado y excluyente para promover un juicio ante la vía contencioso administrativa. Podemos entender al derecho subjetivo como vulneración de un derecho de carácter administrativo, contrariamente al interés legítimo.

Se explica este fundamento en "la resolución administrativa sólo hiciera intereses y no derechos de un particular, no habrá lugar a la acción de que se trate"¹³⁸

Finalmente el autor Carlos Alfre Botasi, añade a la tesis amplia dos principios que rigen al estado de derecho el de legalidad administrativa y el de acceso a la Justicia.

La legitimación se puede equiparar al derecho subjetivo pero también puede surgir cuando ese interés legítimo resulta afectado y podrán ser partes en el procedimiento administrativo una capacidad o aptitud legal para ello.

Dentro del procedimiento administrativo no se encuentran diferentes recursos, no importando que se trate de la defensa de derechos subjetivos o de intereses legítimos como en algunos casos sucede en las provincias dentro del proceso judicial llamado contencioso administrativo. Lo que diferencia de nuestra legislación administrativa en nuestro país el cual cuenta con una gama más amplia en lo que concierne a los recursos administrativos que se pueden interponer ante diversas instancias como ejemplo podemos citar el recurso de inconformidad establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal.

¹³⁸ Ibidem. Pág. 343.

Asimismo, en cuanto a los efectos de la legitimación son similares tanto para un derecho subjetivo o bien para el interés legítimo en cualquiera de estos casos será procedente el mismo recurso.

En cambio sí existe distinción entre el interés legítimo y el simple por lo siguiente: "cuando se invoca meramente un interés simple, tales recursos no proceden y tan sólo pueden interponerse denuncias. Desde un punto de vista práctico, la cuestión de la legitimación en el procedimiento administrativo se centra en determinar si hay solamente interés simple; interesa menos precisar si se trata de un derecho subjetivo o de un interés legítimo."¹³⁹

Es preciso hacer la distinción entre el interés legítimo afectado que habilita a una persona para promover un recurso dentro de un procedimiento administrativo o judicial con respecto a la legitimidad del acto que se impugna, es decir una cosa es la infracción a un ordenamiento y otra **serán los efectos que se ocasionen. "Puedo estar afectado y tener legitimación (standing) para impugnar, pero puede ser legítima la conducta en cuestión y no tener yo derecho a su cese. Pero sí tengo derecho o legitimación para pedirlo."**¹⁴⁰

En este apartado comentaré con respecto a la legitimación en Argentina, expresaremos de qué manera se determina si hay o no dicha legitimación.

Esta legitimación será necesaria para interponer algún recurso, la cual es casuística, esto es, dependerá de cada caso en particular pudiéndose distinguir la retrospectiva, la futura o eventual y quien resuelve sobre la misma, es el órgano administrativo el cual también decidirá sobre el fondo del asunto y en caso de no existir esta legitimación, quizás no será resuelto el contenido del recurso.

El interés simple le asiste a todos los individuos y lo que distingue al interés simple con el interés legítimo es que éste último requerirá además de un interés personal y directo para impugnar el acto que solamente corresponde a determinados individuos.

Por otro lado, un determinado acto administrativo puede ser parcialmente legítimo y el resto estar legitimado pudiendo ser formalmente procedente, sin embargo podrá ser rechazado con respecto a la pretensión material, también puede suceder que un acto sea ilegítimo y no cause ninguna

¹³⁹ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. La Defensa del Usuario y del Administrad. Edición séptima. Editorial Porrúa, México 2004. Pág. 109.

¹⁴⁰ Ídem.

afectación a ciertas personas, siendo así no será procedente del recurso aunque sea contrario a derecho. Por último puede haber interés legítimo ya sea patrimonial o moral y se impugna el acto independientemente de que este acto sea ilegal, tan sólo por ser éste inoportuno, esta situación únicamente es admitida por la vía administrativa pero no en el proceso judicial.

Refiriéndome al interés personal y directo, éste no solamente implica que sea en el sentido individual y exclusivo, es decir que se concentre en la situación de una persona física determinada, actualmente este interés es asociativo y su objeto puede ser la protección de derechos de ciertos usuarios, consumidores o del medio ambiente, etc.

Anteriormente el interés personal y directo abarcaba solamente a un individuo específico o a un grupo reducido de personas, aún no se había contemplado el caso de que existan actos que **afecten a intereses generales** "De allí se advierte que el concepto de interés personal se entiende simplemente como interés no administrativo, como interés de índole privada, que afecta a **individuos particulares.**"¹⁴¹

Pero esta connotación expuesta se debe de excluir puesto que en un recurso no puede invocarse un interés general que sea común a todos los individuos con el fin de que se dé cumplimiento a la ley, pues en este caso estaríamos ante un interés simple o de acción popular, debiera referirse a un **interés más privado "personal" no administrativo.**

Con respecto a derecho subjetivo el autor Walter Jellinek lo define conforme a la doctrina alemana como **"el orden jurídico a un individuo en su propio interés.**"¹⁴²

Todo individuo en general que inicia una acción judicial tiene indudablemente un interés, asimismo se pueden advertir casos en los cuales el orden jurídico protege a ciertos individuos a través de derechos subjetivos sin que quizás alguno de esos individuos esté interesado en esa protección sin que ello implique en que no se le otorgue la misma.

Habrán situaciones en que se puede proteger un derecho, sin embargo éste puede resultar perjudicial, para ilustrar lo anotado **expresaremos lo siguiente: "Todos los individuos tenemos derecho a cruzar a nado el Océano Atlántico: ¿hay allí acaso un interés jurídicamente protegido? A ninguno de nosotros nos importa ese derecho; tampoco podríamos realizarlo si nos llegara a**

¹⁴¹ Ibidem. Pág. 114.

¹⁴² Ibidem. Pág. 81.

importar; y si intentáramos realmente ejercer ese derecho, perderíamos la vida: luego, objetiva y **subjetivamente, hay un perjuicio jurídicamente protegido.**"¹⁴³

También puede suceder que esos derechos o intereses puedan ser restringidos, en ocasiones por el propio **orden jurídico. Aquí "El interés objetivo de la persona es en tales casos salvaguardado en** contra de su interés subjetivo. Lo mismo ocurre con los enfermos terminales que quieren poner fin **a sus padecimientos, pero el ordenamiento no tutela su pretensión.**"¹⁴⁴

El derecho subjetivo puede variar de una época a otra, estos derechos protegidos dependerán en particular del sistema jurídico existente. Históricamente se remonta la protección al interés, relacionándolo con la propiedad, la libertad, el comercio, la industria etc., la noción del derecho **subjetivo se entendía" como una forma de búsqueda de poder por parte de una clase en ascenso frente a las concepciones feudales.**"¹⁴⁵

Posteriormente la noción del derecho subjetivo sufre transformaciones y se separa del concepto de propiedad para pasar a proteger otro tipo de intereses como fueron la tutela los derechos sociales, de trabajo de estabilidad en el empleo, etc.

Es muy independiente el derecho subjetivo ya que protege los intereses de la propiedad, libertad política o de la libertad de la necesidad. Independientemente del régimen económico y social existen una diversidad de conductas que se encuentran dentro de la categoría de derechos subjetivos que se encuentran protegidos por el ordenamiento jurídico como ejemplo están los de carácter obligacional y reales tanto del derecho público como del privado, los relativos al ámbito familiar y en general cualquier pretensión jurídica.

Un aspecto que distingue al derecho subjetivo es la individualidad y exclusividad. Sin embargo el derecho de incidencia colectiva puede abarcar intereses legítimos y derechos subjetivos. Cabe mencionar que el derecho de incidencia colectiva es independiente al interés simple de una comunidad en general, así pues el derecho de incidencia colectiva tiene una connotación más amplia que el derecho subjetivo e interés legítimo, pero mucho menos que el interés simple.

Se tiene el caso de una asociación que se establece para defender los derechos de usuarios y consumidores, sus integrantes estarán legitimados para defender judicialmente sus derechos subjetivos.

¹⁴³ Ibidem. Pág. 82.

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ Ibidem. Pág. 84.

Anteriormente para que se constituyera el interés legítimo se requería una concurrencia compartida de varias personas para ponerse en contra de las autoridades administrativas por abuso de autoridad.

La jurisprudencia reconoce legitimación para demandar con respecto a los derechos subjetivos y los de incidencia colectiva.

El derecho subjetivo siempre ha sido tutelado por el ámbito administrativo y judicial pudiendo desencadenar en reparaciones pecuniarias, caso muy distinto es el interés simple que no tiene ninguna protección de esta naturaleza, sólo tiene a su favor la presentación de las denuncias. Asimismo podemos entender que tanto los derechos subjetivos como los intereses legítimos difusos o colectivos pueden defenderse simultáneamente por el órgano judicial.

5.2 Derecho Italiano.

En el derecho Italiano el pleno de la Corte de Casación es el órgano competente quien conoce a través de su acción judicial del resarcimiento de los intereses legítimos por lesiones derivadas de resoluciones ilegítimas que son pronunciadas por la administración pública. Sin embargo en cuanto al resarcimiento de los intereses legítimos cabe todavía por analizar las repercusiones que se generan con esta nueva orientación jurisprudencial tanto en el aspecto jurídico como económico de ese sistema de derecho.

Para una mejor comprensión de lo señalado anteriormente, diremos que al interés legítimo se le **puede entender como "La posición de ventaja reservada a un sujeto, en relación con un bien jurídico de la vida, que es objeto de un acto administrativo y que consiste en la atribución a dicho sujeto de poderes idóneos para influir en el correcto ejercicio del poder, de manera tal que sea posible la realización de su interés en el bien"**¹⁴⁶

Asimismo, se puede decir que por un lado tenemos a la doctrina y por otro a la jurisprudencia, que sostienen criterios diferentes en cuanto a la materia de resarcimiento de los intereses legítimos dentro del campo del derecho administrativo.

¹⁴⁶ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Revista de la Administración Pública Número 167. Mayo-Agosto 2005. Madrid España. Pág. 424.

Sin embargo, ante esta divergencia se requieren de soluciones y que como así lo reconoce la Corte Constitucional, es el legislador el que tiene el encargo de resolver sobre las consecuencias económicas que pudieran ocasionarse si efectivamente es reconocido el resarcimiento del interés legítimo.

La doctrina Italiana con relación al resarcimiento del interés legítimo atraviesa por tres etapas que se encuentran representadas en el congreso de Nápoles de 1963 y de ahí se advierte la tesis de Miele la cual sostiene el posible resarcimiento del interés legítimo.

El Congreso de Varena consolidó el disenso unánime de la doctrina con respecto a la posición jurisprudencial que no acepta la resarcibilidad de diversos intereses del derecho subjetivo, tratándose del derecho público la resarcibilidad resulta mucho más compleja, puesto que ésta se amplía ya que existe la probabilidad de restaurar el patrimonio de los derechos subjetivos que surgen de una resolución favorable para su destinatario de la cual provienen derechos que se plasman en la propia resolución y surgen oportunidades que entran a formar parte del patrimonio de un determinado sujeto, éstos intereses son los de oposición.

En las sentencias es de donde podemos apreciar la obligación del resarcimiento cuando se lesionan **intereses legítimos. "La consecuencia de ello es que el daño injusto ya no es sólo aquel que se acarrea a un derecho subjetivo perfecto, sino también el ligado a la lesión de un interés legítimo."**

La casación considera resarcible cuando se trate de una resolución ilegítima que contenga elementos de algún delito.¹⁴⁷

La jurisprudencia tiende a mostrar una posición favorable a través del resarcimiento.

Al respecto la Ley número 241 es la primera en codificar la teoría del interés legítimo tanto de manera sustancial como procesal, así los estudiosos de este tema se preguntan si sólo el interés legítimo surge cuando hay lesión o únicamente dentro de un proceso administrativo o bien si se prescinde de esa probable lesión, como en el caso de una posición subjetiva tutelable por sí sola.

En el ambiente legislativo como una innovación en el artículo 35 del decreto número 80 de 1998, el juez administrativo tiene la facultad de dictar sentencias de anulación que condenen a la **administración pública al resarcimiento de los daños "A partir de este momento, el Juez**

¹⁴⁷ Ibidem. Pág. 429.

administrativo, además de anular el acto ilegítimo, puede condenar al resarcimiento de los daños ocasionados también evidentemente, por lesión de los intereses legítimos. Así se acoge la posición de la Corte Constitucional, que, casi veinte años antes, pedía al legislador una aproximación **prudente respecto del resarcimiento del interés legítimo.**¹⁴⁸

Este conjunto de causas que se trataron con anterioridad, culminó con la tutela resarcitoria del interés legítimo, superando así el dogma del no resarcimiento.

La opinión de la Corte de Casación consiste en que el interés legítimo es procesal y sustancial puesto que éste está relacionado con un interés de índole material que se refiere a un titular de un bien jurídico que cuando es lesionado puede repercutir en un daño. Por ende, la diferencia entre el derecho subjetivo y el interés legítimo estriba en la forma en que el interés sustancial se protege, es decir consiste en el **modo como se tutela ese interés "la tutela resarcitoria se produce por el daño injusto que, según los términos del Alto Tribunal, constituye un tipo autónomo, caracterizado por la lesión de un interés jurídicamente relevante."**¹⁴⁹

Cabe mencionar, que es necesaria una actividad ilegítima por parte de la administración pública así lo ha sostenido la corte de casación.

La Corte de Casación en el número 500/99 sostiene que hay un daño injusto al interés legítimo para que baste el resarcimiento del mismo. La doctrina italiana no determina con exactitud en qué **consiste el interés jurídicamente relevante. "La explicación se puede encontrar en la interpretación adoptada por la Corte de Casación, en la cual la esencia del interés legítimo parece asumir un carácter autónomo respecto del bien de la vida, de modo tal que no podría hablarse de daño injusto solamente cuando se está en presencia de una lesión de un interés, sino que es indispensable un elemento ulterior, que tal hecho afecte un bien jurídico de la vida (lesión del interés sobre el bien de la vida)."**¹⁵⁰

La relación que guarda el ciudadano con la administración pública de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo radica en un deber determinado y diferenciado de comportamiento por parte del administrado con respecto a la actividad de la administración que conlleva a la garantía del proceso, arribando a la conclusión que la lesión del interés legítimo deriva de un daño causado por el ejercicio ilegal de la autoridad administrativa.

¹⁴⁸ Ibidem. Pág. 431.

¹⁴⁹ Ibidem. Pág. 432.

¹⁵⁰ Ibidem. Pág. 433.

Cuando la autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones las lleva a cabo de una manera irregular, tal situación provoca un daño o una lesión al interés legítimo del particular y esta misma situación se ocasionará también en el derecho subjetivo, lo cual da lugar al derecho de resarcimiento, pero este derecho está sujeto a la prescripción que puede ser ordinaria (10 años) y la extracontractual (5 años).

“Como lo ha planteado recientemente la Corte de Casación, la categoría del interés legítimo se integra caso por caso, según las finalidades perseguidas, y se podría clasificar reagrupándola por tipos, actuaciones y hechos legítimos de la Administración Pública, sin olvidar que, en la gran mayoría de los casos, la posición del sujeto lesionado, el derecho subjetivo, el interés legítimo y en últimas el interés jurídicamente relevante están interrelacionados de forma aparentemente inseparable. De modo que para para (sic) poder establecer si se configura o no la responsabilidad de la administración deben analizarse numerosas variables, tales como: las diferentes tipologías de actos y actuaciones de la administración pública, el grado de discrecionalidad a ella atribuida, la posición del sujeto lesionado etc.”¹⁵¹

Otros aspectos relevantes se refieren a la acción de resarcimiento del daño y otra en relación a la anulación de la decisión administrativa. Por lo regular estas dos acciones son del conocimiento de un juez distinto, el juez civil conocerá de la acción del resarcimiento y el juez administrativo se avocará a la acción de anulación. Pero para que se obtenga el resarcimiento del daño primeramente es necesario que se anule el acto administrativo.

La Corte de Casación, considera fundamental para que sea procedente el resarcimiento que se vulnere un bien jurídico de la vida, no siendo suficiente la lesión a un interés tutelado, es indispensable que se trate de un bien esencial de la vida.

El propio autor considera que las formas entre el derecho subjetivo y el interés legítimo no son totalmente iguales pero tampoco están desvinculadas, afirma que el interés legítimo tiene razón de ser puesto que alcanza la tutela más amplia y concreta con respecto al ejercicio del poder público. Siendo así el interés legítimo tiene su distinción con el derecho subjetivo desde un punto de vista tanto terminológico como conceptual.

Para comprender estas distinciones se tiene por un lado el interés legítimo en sentido estricto que se refiere al que da origen a una pretensión de anulación o a una acción directa en contra de un acto de la administración pública y el otro interés se relaciona con el bien jurídico de la vida y a la

¹⁵¹ Ibidem. Pág. 435.

utilidad patrimonial, culminando con una pretensión resarcitoria, estas son las modalidades que presenta el interés legítimo y que se pueden lograr al mismo tiempo, **es decir "la tutela producto de la anulación del acto dañoso, que se une a un interés legítimo puro, y la tutela resarcitoria, que a su vez se une a un interés legítimo de tipo sustancial."**¹⁵²

El interés legítimo sigue siendo una herramienta jurídica eficaz e insustituible para el control del ejercicio de la administración pública, puesto que representa un instrumento determinante para el ciudadano en su vínculo con la autoridad administrativa.

Una de las características que se diferencian con el derecho subjetivo es que la tutela del interés legítimo abarca también a terceros en cambio en el derecho subjetivo es más restringido, en resumen el interés legítimo resulta el medio más eficaz para el control del ejercicio del poder administrativo y la figura de este interés tiene su apoyo en una reciente sentencia de la Corte Constitucional.

"En el Ordenamiento Italiano, la diferencia entre derecho subjetivo e interés legítimo representa el criterio fundamental para la asignación de la competencia jurisdiccional: al Juez ordinario le corresponde la tutela de los derechos subjetivos, mientras que el juez administrativo la tutela de los intereses legítimos."¹⁵³

La sentencia número 500/99, ha sido trascendental en el tema del interés legítimo puesto que ha evolucionado el criterio tradicional que había prevalecido en el orden judicial de que los intereses legítimos que se lesionan de los particulares los cuales no son resarcibles, lo que doctrinariamente ha sido motivo de elogios lo que ha marcado en una nueva época en la realización del estado de derecho tal circunstancia ha conducido a la reflexión acerca de lo que significa la justicia administrativa y su perspectiva futura, enseguida citamos algunos aspectos relevantes de la referida sentencia:

"Sentencia N.º 500/1999, 22 de julio, de las Secciones Unidas de la Corte de Casación.

DESARROLLO DEL PROCESO: El Sr. Giorgio Vitali alega que con fecha 3 de junio de 1964 celebró con el ayuntamiento de Fiesole un acuerdo relativo a unos terrenos de su propiedad. Posteriormente, la Administración local al aprobar el plan regulador general (16 de julio de 1971)

¹⁵² *Ibidem*. Pág. 438.

¹⁵³ *Ídem*.

incumplió el citado acuerdo al no incluir, entre las zonas edificables los terrenos de propiedad del particular. Por este motivo, el Sr. Vitali, mediante acto notificado el 1 de abril de 1996, solicitó ante el Tribunal de Florencia que el ayuntamiento de Fiesole fuese condenado a resarcir los daños derivados de la falta de inclusión de los citados terrenos en el plan regulador general.

Por otra parte, hace presente que el mencionado plan regulador general había sido anulado por el Consejo de Estado, sentencias N° 24, 22 de enero de 1990 (Foro italiano, Rep. 1990, voz Edilizia y urbanística, n. 141, 162), fundándose la anulación en un defecto de motivación, acerca de las razones que habían inducido a la Administración local a desatender el acuerdo con el particular. Sostenía que si bien era imposible dar cumplimiento al citado acuerdo (el ayuntamiento de Fiesole modificó en 1984 el plan regulador general prohibiendo la celebración de tales acuerdos) en todo caso debían ser resarcidos los perjuicios económicos sufridos en el período de vigencia del plan original, que había impedido ilegítimamente edificar en los terrenos del Sr. Vitali.

El ayuntamiento rechazaba estas consideraciones alegando falta de jurisdicción del juez ordinario (Tribunal de Florencia) y en el curso del proceso, promueve una (regulación preventiva de jurisdicción) con el objeto que sobre este punto se pronuncien las secciones unidas de la Corte de Casación.

MOTIVOS DE LA DECISION: 1. En la solicitud de regulación preventiva el Ayuntamiento de Fiesole aduce que la demanda de resarcimiento interpuesta por el Sr. Vitali no puede ser conocida y resuelta por el Tribunal de Florencia, ya que carece de jurisdicción para ello.

También alega el ayuntamiento que con posterioridad a la anulación del plan regulador general por el Consejo de Estado, se procedió a su modificación indicándose expresamente los motivos de la no inclusión de la propiedad del Sr. Vitali en la zona edificable, ya que dicha zona se encontraba destinada a uso agrícola. Posteriormente, el Consejo de Estado mediante sentencia 800/95 declaró que la anulación del plan regulador original, no impedía a la Administración local la reproducción del citado plan, eso sí, una vez que se haya subsanado el vicio que provocó su invalidez, es decir, la falta de motivación.

También alega que según una consolidada jurisprudencia, el particular que aspire a la realización de iniciativas urbanísticas es titular, en los conflictos con la Administración Pública, de una posición de mero interés legítimo y no de un derecho subjetivo perfecto, ya que frente a la posición del particular se encuentran potestades públicas de la Administración, en este caso, relativas a la ordenación del territorio. Dicha posición no cambia ni siquiera a consecuencia de la celebración de

acuerdos de edificación, ya que éstos no determinan el nacimiento de un derecho subjetivo en las disputas con el ayuntamiento. La Administración local, por su parte, mantiene el poder para introducir cambios en la disciplina de la ordenación del territorio, por tanto, puede eliminar, mediante sucesivas modificaciones del instrumento urbanístico general, las posibilidades de edificación contenidas en acuerdos previos. Por tanto, aún después de suscribir el citado acuerdo de edificación, la expectativa del particular (previo otorgamiento en su caso, de la respectiva licencia) sigue siendo calificable como un interés legítimo y, entonces, el eventual ejercicio ilegítimo de la potestad de planificación del territorio debe ser denunciado ante el juez contencioso. En tal sentido pueden consultarse las siguientes sentencias de esta Corte Suprema: 4587/76, id., Rep. 1976, voz Edilizia y urbanística, n. 855; 4833/80, y id., 1982, I, 527; 2951/81 id; Rep. 1981, voz cit., n. 280; 422/88, id; Rep. 1989, voz cit; n. 542; 1589/90, id; Rep. 1990, voz cit., n. 526.

Observa también que la anulación por parte del Consejo de Estado es un acto administrativo, denunciado por el particular como lesivo de un interés legítimo, no es por sí misma idónea para cambiar la calificación de la posición del particular en los conflictos con el poder público que, siendo originariamente un interés legítimo, permanece como tal (Ver sentencias: 4833/80, cit., 2951/81, cit.; 442/88, cit.; 15k89/90, cit.; 3963/94, id., 1994, I, 2712; 10800/94, id., Rep. 1995, voz **Responsabilidad civile, n. 128.**)¹⁵⁴

Esta sentencia ha sido fundamental respecto a la resarcibilidad de los intereses legítimos teniendo una aceptación mayor por parte de los criterios doctrinales que criticaban la interpretación tradicional que de acuerdo al artículo 2043 del C.C. se tenía como daño injusto únicamente la lesión que se ocasionaba a un derecho subjetivo.

Un factor determinante para el surgimiento del resarcimiento lo podemos hallar en la misma corte de casación de posiciones de disenso que marcan el comienzo al resarcimiento de los intereses legítimos, esta postura no pretende contradecir lo preceptuado en el artículo 2043 C.C., sino más bien tiende a evadirla al no tomarla en cuenta, lo que permite un avance notable en el ámbito del resarcimiento.

Otro aspecto favorable se refiere a las diversas reformas legislativas tendientes a oponerse a la jurisprudencia, además de que se ha contribuido a modificar el reparto de los asuntos entre los jueces ordinarios y contenciosos con respecto a la diferencia entre los derechos subjetivos y los intereses legítimos.

¹⁵⁴ XIMENA LAZO, Vitoria. Revista Vasca de la Administración Pública. Número 59. Enero-Abril 2001. Pág. 334.

“De acuerdo con esta distinción, el juez contencioso si bien puede anular los actos administrativos que afecten intereses legítimos no puede pronunciar sentencias de condena al resarcimiento de las eventuales consecuencias lesivas en dichos intereses.”¹⁵⁵

Asimismo, el juez ordinario está facultado para pronunciar las sentencias de condena pero le está prohibido conocer de los intereses legítimos. En ambos aspectos el juez de lo contencioso además de la potestad de anulación dispone del poder para resolver sobre el resarcimiento del daño injusto. Anteriormente el juez de lo contencioso carecía de competencia y prevalecía el criterio tradicional y por otro lado, el juez ordinario estaba impedido de pronunciar sentencias de condena en relación a la lesión de intereses legítimos.

Posteriormente de la sentencia en comento el juez contencioso en la legislación italiana ha evolucionado en diversas disposiciones en materia de justicia administrativa, asimismo el juez de lo contencioso ha incrementado los asuntos de su conocimiento, por lo tanto también puede decidir acerca del resarcimiento del daño injusto. Son múltiples los alcances de esta sentencia nos avocaremos a lo más trascendental como viene hacer la reparación de los intereses legítimos.

Cabría interrogarse que criterios prevalecerían para discernir qué intereses legítimos deben **resarcirse por daño injusto. “de acuerdo a lo manifestado por la Corte, en la parte conclusiva de la sentencia, la existencia de un interés legítimo es una “condición necesaria”, pero no suficiente para la procedencia de la correspondiente indemnización, ya que es imprescindible además, según expresa seguidamente, que resulte lesionado por efecto de la actividad ilegítima de la Administración Pública, el interés material (17) correlativo al interés legítimo, y que, a su vez, tal interés material resulte “merecedor de tutela”, a la luz del ordenamiento jurídico. (18).”¹⁵⁶**

En esta tesitura se puede partir que previamente deberá existir una lesión al interés legítimo del particular, según así lo sostiene la corte. Posteriormente constatar respecto del interés material vinculado con el primero; en este caso podemos distinguir dos categorías distintas, según así lo sostiene también la sentencia de referencia que dice que el interés legítimo tiene un carácter procesal y otro sustancial, éste último relacionado con el interés material del titular de un bien jurídico.

¹⁵⁵ Ibidem. Pág. 329

¹⁵⁶ Ibidem.

En esta circunstancia, "según el criterio de la corte, el juez debe efectuar una segunda valoración, encaminada a determinar si se ha producido una lesión del bien jurídico (correlativo al interés legítimo) y sobre todo si tal bien jurídico se encuentra o no protegido por el ordenamiento jurídico en términos de hacerlo merecedor de tutela resarcitoria."¹⁵⁷

De acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte se puede señalar que el principio de no resarcimiento de los intereses legítimos lo podemos integrar en dos elementos, el primero de ellos el procesal y el otro el sustancial lo cual implica la repartición de la jurisdicción, cuyo juez de lo contencioso conoce de los intereses legítimos estando facultado para anular un acto lesivo del interés legítimo pero está impedido para pronunciar una condena de resarcimiento debido a las consecuencias patrimoniales derivadas del ejercicio ilegítimo de la función pública, en tanto que el juez ordinario puede emitir sentencias de condena al resarcimiento de los daños, estando impedido de conocer de los intereses legítimos.

El artículo 2043 C.C. tradicionalmente ha dispuesto que únicamente existe daño injusto cuando hay una lesión a un derecho subjetivo.

Posteriormente de que se haya obtenido por el juez contencioso la anulación de un acto lesivo del interés legítimo, el particular estará en condiciones de demandar ante el juez ordinario el resarcimiento.

Se ha confirmado que cuando se presenta una demanda de resarcimiento la parte actora hace valer un derecho subjetivo, siendo interpuesta ante el juez ordinario a quien le compete determinar si tal derecho existe o si de esa situación jurídica puede surgir la obligación de resarcimiento a cargo de quien realiza el comportamiento ilícito y en todo caso el juez del conocimiento debido a la vigencia del principio que restringe el resarcimiento únicamente por el daño provocado por la lesión de un derecho subjetivo. Es necesario considerar la raíz del problema abandonando la interpretación tradicional del artículo 2043 C.C. que identifica el daño injusto con la lesión de un derecho subjetivo. La sobresaliente jurisprudencia ha realizado una notable ampliación en el área del resarcimiento de los daños, por lo menos en las relaciones entre particulares, puesto que este resarcimiento no solo tiende a abarcar los derechos absolutos como tradicionalmente se entendía, sino también a los derechos relativos.

El interés legítimo no sólo se manifiesta en el ámbito procesal sino que también tiene una naturaleza sustancial que corresponde a un interés material del titular del derecho, es decir el

¹⁵⁷ Ibidem. Pág. 333.

interés legítimo también tiende a proteger un interés material o patrimonial, que es lo que precisamente caracteriza al interés legítimo y lo distingue del derecho subjetivo.

En resumen, se puede decir **que por interés legítimo "se entiende como la posición de ventaja reservada a un sujeto en relación a un bien jurídico, objeto de un acto administrativo y consiste en la atribución a tal sujeto de los poderes idóneos para ser posible la realización de dicho bien."**¹⁵⁸

En este sentido podemos decir que el interés legítimo brota desde que el interés del particular obtiene o conserva un bien jurídico.

Paulatinamente la jurisprudencia de la Suprema Corte ha evolucionado en la materia de resarcimiento por daños ocasionados por lesión al interés legítimo debido al ejercicio ilegítimo de la actividad pública.

Tal situación se puede comprender con respecto a la tutela del interés legítimo de oposición, partiendo de que el acto ilegítimo extingue el derecho subjetivo y en tal caso el particular queda tutelado al propio interés legítimo, primeramente será ante el juez contencioso que declarará la extinción del derecho subjetivo y posteriormente el juez ordinario estará facultado para condenar el resarcimiento.

Se concluye que el principio del no resarcimiento de los intereses legítimos de pretensión resulta menos semejante a los intereses de oposición como comúnmente así se consideraba.

Por último debo señalar que la acción de resarcimiento conforme a la nueva lectura del artículo 2043 "constituye cuestión de mérito ya que la eventual incidencia de la lesión sobre una posición del interés legítimo no debe ser valorada a los fines de la jurisdicción, sino que a los fines de la calificación del daño como injusto, en cuanto lesivo de un interés jurídicamente relevante."¹⁵⁹

5.3 Derecho Francés.

El código procesal administrativo de la provincia de Buenos Aires con respecto al interés legítimo lo identifica con el derecho subjetivo. Se pueden encontrar algunos casos de tutela judicial con relación al interés legítimo, pero también esos casos pueden subsumirse en un derecho subjetivo o

¹⁵⁸ Ibidem. Pág. 339.

¹⁵⁹ Ibidem. Pág. 348.

en una incidencia colectiva respecto a la legalidad, asimismo se puede indicar que no todo derecho de incidencia colectiva se puede asimilar al interés legítimo. En cambio la administración puede reconocer como parte al particular titular de un interés legítimo, siendo probable que los titulares de un derecho de incidencia colectiva acudan a la vía judicial directa.

Por lo regular los titulares de un interés legítimo son primordialmente los afectados por un acto con tutela administrativa. Un aspecto importante es considerar quienes pueden ser partes en un procedimiento administrativo, habrá que tomar en consideración si cuentan con capacidad o aptitud legal, si tienen las condiciones necesarias para ser parte interesada. Dentro del procedimiento administrativo de legitimación puede provenir de un derecho subjetivo o bien de un interés legítimo y muy pocas veces será por un interés simple. Por otro lado el derecho administrativo no distingue recursos con respecto a la defensa de derechos subjetivos o de intereses legítimos, como eventualmente en las provincias al proceso judicial **lo reconocen como "contencioso administrativo"** por lo que siempre procederá el mismo recurso ya sea que se trate de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, sin embargo con el interés simple no sucede así, únicamente son procedentes las denuncias.

La mayor parte de las provincias en Argentina optan por la tutela judicial del interés legítimo incluyendo la provincia de Buenos Aires una de las más conservadoras.

Es preciso diferenciar el interés legítimo afectado que permite a un particular ser parte en un proceso administrativo o judicial que impugna una conducta ilegítima.

Con respecto a los efectos que puede producir el acto administrativo se puede decir que por una parte el acto puede ser legítimo y por otra parte ilegítimo, consecuentemente el recurso que se interponga será formalmente procedente pero será rechazado en cuanto a la pretensión material de fondo. Así también un acto ilegítimo puede no causar lesión a ciertas personas y esas mismas no podrán hacerlo valer por vía de recurso independientemente de que el acto sea contrario a derecho. También puede suceder que un acto se impugne por ser ilegal y la persona esté legitimada con respecto a la lesión de un interés moral, o bien puede tener un interés legítimo de carácter patrimonial y la parte impugne ese acto no por ser ilegal sino porque es inoportuno, la impugnación sería inadmisibles en un proceso judicial pero sí sería procedente dentro del procedimiento administrativo. Consecuentemente se desprende que no hay coincidencia entre el interés legítimo y la legitimidad u oportunidad del acto que se combate.

Enseguida se señala como se determina si hay o no legitimación, primeramente debe de existir la legitimación y ésta puede ser retrospectiva, futura o eventual, siendo una situación diferente cuando ésta se determina por parte de la autoridad administrativa si es procedente o no el recurso. La legitimación en el procedimiento administrativo se decide por parte de la autoridad que conoce del fondo del asunto, sin embargo esto no significa que entre el derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple no haya diferencia, pues cada uno se presenta en diferente tiempo.

Tradicionalmente y por lo general en el interés legítimo concurren varios individuos a los cuales el orden jurídico otorga una protección especial. La distinción entre el interés legítimo e interés simple radica en que en el primero el particular tiene un interés personal y directo en contra del acto impugnado, en el interés legítimo debe existir más precisión en cuanto al conjunto de personas afectadas por el acto administrativo. Un conjunto de comerciantes específicos o bien a los usuarios de un determinado servicio público y en el segundo existe también una concurrencia de particulares, salvo que en este caso se refiere a toda una comunidad de manera general.

Asimismo, se puede mencionar que el interés legítimo está vinculado con la noción de que ese interés puede ser personal y directo, éste no se refiere a que el recurrente tenga un interés personalísimo, pues esto implicaría a identificarlo con el derecho subjetivo, para comprenderlo **mejor es necesario partir de su origen "En un comienzo los actos impugnados ante el Consejo de Estado francés afectaban a un individuo determinado, o a un grupo reducido de individuos personalmente designados y considerados. Por ello se estableció el hábito de considerar que el recurso no podía ser ejercido sino contra los actos individuales que se referían a un pequeño número de personas: "de allí la regla del interés directo y personal."** No se había planteado todavía el caso de los recursos contra actos que afectarían intereses generales. En esa tesitura, el objetivo **de la regla del interés personal es "evitar que una persona pretenda representar los intereses generales de la Administración;" "en otros términos, hace falta que el peticionante tenga un interés distinto de aquel que tendría la persona administrativa misma, por cuenta de la cual el acto ha sido hecho, distinto incluso del interés que tendría el Estado cuyas prerrogativas habrían sido violadas."**¹⁶⁰

En otras palabras es necesario que el particular tenga un interés distinto a la persona administrativa, por lo que el concepto de interés personal lo podemos identificar como fuera de lo administrativo, es decir como de índole privado que afecta a personas particulares.

¹⁶⁰ GORDILLO, Agustín. Op. cit. Págs. 113-114.

Bajo este concepto cabe dejar al margen del recurso a las personas que cuentan con un interés general de que se dé cumplimiento a la ley o que se cumplan con los principios de derechos, es decir el interés común hacia todos los habitantes o de acción popular que se refiere al interés simple.

“Se requiere, entonces, un interés más privado,” “personal,” “no-administrativo.” En este concepto, puede haber un interés personal aunque el individuo que lo esgrima no esté particularmente afectado por la medida; el interés será en este aspecto “personal” siempre que el particular pueda aducir motivos de agravios distintos del interés administrativo de que se cumpla la ley.”¹⁶¹

Necesariamente cuando un recurso es hecho valer por asociaciones (profesionales, industriales, etc.) debe de admitirse puesto que afectan a sus integrantes, en este caso a la asociación le asistirá un interés legítimo y un derecho de incidencia colectiva, es más también puede hacerlo valer como un derecho subjetivo en razón de que su objeto estatutario lo es la defensa de intereses o derechos. Cuando los derechos que se defienden son inherentes a los socios estamos en presencia de un derecho de incidencia colectiva.

Para que exista interés legítimo se requiere que se afecte directamente o indirectamente a todos los miembros de la comunidad o de una asociación, en caso de que sea a uno de sus socios o parcialmente a sus miembros, no se daría en este caso el interés legítimo y resultaría improcedente los actos administrativos correspondientes.

Si no se reconoce el interés a las asociaciones implica que sus asociados se presenten individualmente lo cual conllevará a una multiplicidad de recursos y por lo mismo se acumularan de oficio por parte de la autoridad administrativa y el resultado será semejante pero por lo mismo será más caro y complejo, pudiendo haber sido más sencillo y expedita la resolución al recurso si **hubiese sido promovido únicamente por la asociación (como una persona moral), “dado que dichas asociaciones se constituyen para la defensa de los intereses de los asociados o del sector, es obvio que afectarlos a estos es afecta también el interés directo y personal de la sociedad.”¹⁶²** Y al negarles a estas asociaciones su falta de interés cuando se impugna una disposición ilegítima, se afectan a cada uno de sus asociados, lo que implicará negarle su misma razón de ser, lo que conduce atiborrar innecesariamente a los tribunales debido al cúmulo de causas que se ventilan.

¹⁶¹ Ibidem. Pág. 114.

¹⁶² Ibidem. Pág. 116.

La apreciación del interés obedece a las condiciones personales del recurrente si este tiene o no un interés legítimo no siendo subjetivo, es decir de que dependa de la voluntad del interesado en el sentido de impugnar un acto, esta apreciación siempre será resuelta en forma objetiva donde se tomara en cuenta sus condiciones personales o su situación individual.

Con respecto al interés este puede ser actual, eventual o retrospectivo. Habrá interés actual cuando haya un daño material o moral o bien el daño este próximo a cumplirse o que haya una modificación a una disposición que afecte la situación jurídica del particular. Puesto que las disposiciones generales afectan de manera actual e inmediata a los intereses de los particulares que deben cumplir con dichas normas.

El interés eventual se puede entender en el caso de los recursos en contra de ciertas medidas preparatorias que darán origen al acto administrativo que se recurre, sin embargo este interés eventual no será suficiente para justificar un recurso determinado. Al respecto la procuración del **Tesoro de la Nación sustenta que "cuando los interesados interpusieron sus recursos, no existía lesión efectiva de sus derechos e intereses sino solamente la posibilidad de que esa lesión se produjese. Mientras no hubiera sido emanado el acto administrativo adverso al solicitante, éste no podría interponer así sea en subsidio, recurso jerárquico, esto es, para el evento de que se produjese la lesión de su derecho subjetivo o interés legítimo, porque faltaría la actualidad de su interés, condición entre otras, para la procedencia del recurso."**¹⁶³

Con respecto al interés retrospectivo se puede mencionar que éste existe cuando un acto produce sus efectos por un periodo de tiempo y posteriormente se extingue pero el mismo afectó a una persona, esta última tendrá un interés retrospectivo para impugnar su anulación, también puede tratarse de un interés moral retrospectivo.

Se afirma que si no hay un interés jurídicamente tutelado, tampoco existirá el principio de derecho. Así también podemos señalar que desde el momento en que se interpone el recurso se podrá apreciar si existe o no interés, sin embargo es posible considerar al interés aunque se haya presentado con posterioridad el recurso pero antes de que se haya dictado la resolución definitiva, siendo así el recurso será procedente. Lo fundamental consiste en analizar si existe interés por afectación de la situación jurídica del recurrente. Ya sea actual, moral o retrospectiva, será necesario tomar en cuenta si la lesión se produjo cuando se interpuso el recurso o cuando este se resolvió.

¹⁶³ Ibidem. Pág. 120.

Si al momento de que se decida la emisión de un acto administrativo ya sea que este se encuentre en proyecto o bien que no haya sido refrendado o que le falte la aprobación correspondiente, el mismo no podrá producir efectos jurídicos, por lo que el recurso hecho valer por el recurrente será improcedente por falta de agravios. Sin embargo en el caso de que el acto se constituya jurídicamente y produzca sus efectos, es posible que llegue a confirmarse o modificarse el criterio **tradicional. "De cualquier manera, por razones prácticas, convendrá reiterar el recurso ya interpuesto contra un proyecto, acto no aprobado, acto sometido a referéndum, etc., un vez que el proyecto se convierta en decisión definitiva o la aprobación o refrendo sean otorgados: ello evitará toda discusión futura sobre la actualidad del interés."**¹⁶⁴

Se puede sostener que en todo sistema democrático constantemente debe de haber una preocupación porque haya una situación jurídica idéntica que reúna todos los aspectos sustanciales como procesales para proteger el interés privado en contra de la actuación de la administración **pública. A diferencia del sistema español e italiano que hace referencia al "interés legítimo".** En el estado francés se presenta otra forma de control de la actividad de la administración pública.

El ordenamiento francés "creo la figura del recours pour excés de pouvoir (recurso por exceso de poder) que tiene un contenido objetivo en el sentido que en la base de la anulación del acto administrativo se encuentra la verificación objetiva de la ilegitimidad del acto y no la violación, por parte de un acto administrativo, de una situación jurídica subjetiva. Así las cosas, el ciudadano, cuando actúa en un juicio tiene un rol que no se aleja del papel que desempeña el Ministerio Público, es decir, actuar para controlar la actividad administrativa sin perseguir la tutela de una situación subjetiva de la cual sea titular."¹⁶⁵

Sin embargo, el autor Carlos More no señala hasta que punto la doctrina como la jurisprudencia francesa sostienen que este recurso por exceso de poder no solamente es exclusivo para controlar la legalidad de la administración pública.

El juez contencioso administrativo no puede conocer de todas las atribuciones de los órganos políticos, ya que de lo contrario excedería sus funciones las cuales no son de índole político, su gestión debe solamente abarcar a que se observe la ley y el derecho.

¹⁶⁴ *Ibidem*. Pág. 123.

¹⁶⁵ MORENO CRUZ, Pablo Andrés Bernardo. El Interés de Grupo como Interés Jurídico Tutelado. Universidad de Colombia, 2002. Pág. 34.

A esta función conocida como el *punctus saliens* que significa la justicia administrativa que equivale a la autotutela administrativa. La existencia del recurso contencioso administrativo presenta una técnica impugnatoria con respecto a disposiciones o actos previos que ya fueron emitidos o que se encuentran pendientes de ejecutar. El juez debe basar su actuación estrictamente apegada a derecho, nunca podrá intervenir en cuestiones políticas, en la justicia administrativa únicamente se reconoce la eventual anulación del acto administrativo como auténtico restablecimiento de la legalidad.

El específico recurso por exceso de poder se ha desarrollado de manera paulatina por más de un siglo debido a la necesidad de orden público, el Consejo de Estado francés reconoce a determinadas renunciaciones contra vicios de incompetencia en los actos administrativos y siendo el propio recurrente el que denuncia y pone en marcha un sistema de oficio, finalmente el Consejo de Estado resolverá restaurando la legalidad en forma objetiva sin tutelar un derecho en concreto. Por lo regular el recurrente hace valer cierto interés, pero éste solamente servirá para que se le admita el recurso, será como un simple requisito de seriedad, puesto que el Consejo de Estado no toma en cuenta el interés del recurrente de una manera subjetiva, únicamente se concretará a la objetividad de la legalidad del acto, es decir si el mismo fue emitido conforme a derecho.

Tal criterio convencional origina dos conclusiones "la extensión del recurso a todos los ciudadanos con intereses afectados por la acción administrativa en el funcionamiento administrativo y no sólo al limitado segmento de los titulares de derechos patrimoniales; y, en segundo lugar, poner a punto un sistema sumamente afinado de control de la legalidad de la Administración, sistema que es el Derecho Administrativo, pura y simplemente."¹⁶⁶

Sin embargo, la concepción objetiva dentro del proceso que de ninguna manera enjuicia a la administración pública no es tampoco considerada como parte sino únicamente en cuanto al acto administrativo y por ende la administración pública no podrá ser condenada con un hacer o no hacer, solamente podrá realizar una decisión declarativa que trate acerca de que un acto sea declarado nulo.

A partir de la reforma del contencioso administrativo de 1990, el recurrente ya está en posibilidad de obtener resoluciones ejecutivas que lo favorezcan y el Consejo de Estado se encuentra facultado para imponer una resolución sobre una conducta de hacer (injonctions) a la administración pública **demandada. Consecuentemente "... El famoso recurso de anulación o por exceso de poder,** es y no

¹⁶⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, primera edición, civitas ediciones, S.L., Madrid España 2006. Págs. 578-579.

puede dejar de ser un recurso subjetivo, esto es, en el que se tutelan derechos subjetivos y que, por esa razón, si la tutela ha de ser efectiva, la jurisdicción ha de ser, en consecuencia, también plena.”¹⁶⁷

Asimismo la administración ya está facultada para imponer multas coercitivas con la finalidad de presionar la voluntad de dicha administración.

Con respecto al carácter subjetivo del recurso de anulación por exceso de poder, se puede señalar **lo siguiente: “Sólo en** los supuestos tasados de acciones populares podrá hablarse de que los recurrentes ocupan la posición del Ministerio Fiscal sin que luchen necesariamente por propios intereses o derechos; pero aún en este caso se trata, según las leyes que han consagrado tal acción popular (urbanismo, medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, costas, etc.), de una técnica de protección de derechos colectivos, en el sentido del artículo 7°. .3 LOPJ, de modo que tampoco se excluye en absoluto el aspecto subjetivo de la tutela y de la acción (y, por tanto, de las eventuales sentencias, que ninguna razón puede justificar que tengan que ser meras sentencias declarativas, sin pronunciamientos de condena, y así lo prueba la numerosa y uniforme jurisprudencia existente en toda **esa materia**).”¹⁶⁸

El artículo 24 Constitucional ha dispuesto que el recurso contencioso administrativo sea necesariamente subjetivo y pleno de acuerdo al artículo 32 de la nueva ley L.J. aún en los casos de los recursos interpuestos en contra de la inactividad de la administración donde el particular puede demandar con objeto de que se condene a la administración para que cumpla con las obligaciones **y aún cuando ese recurso pretenda una actividad material constitutiva, “...el demandante podrá** pretender (que se ordene el cese de dicha actuación) y, además, que se adopten las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de su situación inicial y, entre de ellas, (la emisión de un acto) y (la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria) dentro del concreto plazo que de la **sentencia fije al efecto...**”¹⁶⁹

Asimismo, los artículos 24 y 106 de la Constitución de ninguna manera han limitado el proceso contencioso administrativo, permitiendo el control de la legalidad y de la actuación administrativa y no de determinados actos.

¹⁶⁷ Ibidem. Pág. 579.

¹⁶⁸ Ibidem. Pág. 580.

¹⁶⁹ Ídem.

La jurisdicción contencioso-administrativa se convierte en revisora puesto que en primer lugar debe de haber emitido un acto la administración, el proceso contencioso-administrativo no se refiere a una casación sino a una instancia jurisdiccional.

La nueva ley crea dos clases de acciones en contra de la inactividad y la otra en contra de las actuaciones material constitutivas y para ejercitarlas previamente debe de existir una reclamación de carácter administrativo o un requerimiento **de la misma índole "lo que se persigue es sencillamente dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y de evitar la intervención judicial)**, de forma que (lo que se impugna sin más trámites es, directamente, la inactividad o actuación material correspondiente, cuyas circunstancias delimitan el objeto del proceso."¹⁷⁰

Es importante señalar que los órganos que integran la administración pública son "la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales."¹⁷¹ Este criterio delimitador es importante para conocer que órganos administrativos pueden comprender el proceso contencioso administrativo y para excluir a otros órganos del Estado que pertenecen a otros poderes como son el legislativo y judicial.

5.4 Estado de México.

El Estado de México reconoce para la procedencia del juicio contencioso administrativo que el particular sea titular de un interés jurídico o legítimo, entendiéndose como interés legítimo cuando se reclamen situaciones de hecho que estén protegidas por un ordenamiento jurídico que puede versar sobre un determinado sujeto o un conjunto de personas excluyendo a la sociedad en general y por otro lado se reconoce al interés jurídico cuando se es titular de un derecho subjetivo público, así lo dispone el artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual a la letra señala: **"Artículo 231.- Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad."**

¹⁷⁰ Ibidem. Pág. 584.

¹⁷¹ Ibidem. Pág. 585.

Consecuentemente, considero que la justicia administrativa en el Estado de México reconoce no solo a los que tengan un interés jurídico sino los que tengan un interés legítimo o directo, es decir **dicho interés se encuentra protegido por su legislación "por tratarse de violación de normas de derecho objetivo de las que se desprende en favor del gobernado una situación calificada que le otorgan las leyes, evolucionando así a una concepción más amplia y completa del interés jurídicamente protegido."**¹⁷²

¹⁷² LÓPEZ RIOS, Pedro. El Interés Jurídico en Materia Administrativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Boletín Número 55, Julio-Septiembre 1994. Pág. 18.

CONCLUSIONES:

1.- Se estudio en este trabajo al acto jurídico por ser éste el antecedente del derecho administrativo, independientemente de que se encuentre regulado por el derecho civil, puesto que resultaba necesario conocer sus principios, características, sujetos, elementos, fines etc. que le son comunes al derecho administrativo y distinguir de los que no son aplicables al mismo.

2.- Se procedió al estudio del acto administrativo, puesto que está vinculado estrechamente con el interés simple, legítimo y jurídico que en un momento dado puede ostentar el gobernado en relación a la afectación o menoscabo a su esfera jurídica que pueda resentir con motivo de la actuación de la administración pública.

3.- En nuestra legislación mexicana el interés jurídico se encuentra vinculado con el derecho subjetivo y dicho interés se puede hacer valer ante la vía administrativa Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal o ante la vía judicial (juicio de amparo); por lo que se refiere a la legislación argentina, ésta no contempla al interés jurídico, únicamente se reconoce el derecho subjetivo.

4.- Por lo que hace al interés legítimo, tal como lo señalamos con anterioridad éste es procedente ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cambio en el derecho argentino el citado interés legítimo, así como el derecho subjetivo se identifican para acudir ante el órgano administrativo, asimismo esta legislación clasifica a ese interés en patrimonial y moral, lo cual no prevé nuestra legislación mexicana.

5.- Otro aspecto dentro el procedimiento administrativo en Argentina es que únicamente contempla un sólo recurso de impugnación, a diferencia de nuestra legislación administrativa que cuenta con una diversidad de recursos para impugnar los actos administrativos.

6.- En cuanto al interés simple en México tiene cierta similitud con el derecho argentino que también reconoce este tipo de interés, el cual se hace valer ante el órgano administrativo a través de denuncias ciudadanas.

7.- En Argentina como algo novedoso y distintivo encontramos al derecho de incidencia colectiva que es procedente tanto para quien tenga un interés legítimo o bien un derecho subjetivo pero es

diferente al interés simple; sin embargo en nuestra legislación administrativa no se contempla este derecho.

8.- De entrada se hace notar que en la legislación mexicana se cuenta con un Tribunal Contencioso Administrativo en este caso en el Distrito Federal, como órgano competente que está facultado para dirimir los conflictos administrativos, en cambio en el derecho italiano es la Corte de Casación quien conoce de las controversias de carácter administrativo.

9.- Es de advertir que en el ámbito del derecho administrativo tanto la legislación como la jurisprudencia italiana reconocen únicamente al interés legítimo a diferencia de nuestro derecho administrativo que toma en consideración a tres tipos de interés como son el legítimo, el jurídico y el simple.

10.- En la legislación mexicana administrativa, al dictarse una sentencia en la que se restituya al gobernado en el goce de sus derechos, deberá existir una afectación a su esfera jurídica. Existiendo una similitud con el derecho italiano puesto que cuando una sentencia declare el resarcimiento, debe de haber previamente un daño injusto que lesione un interés jurídicamente relevante.

11.- En el derecho mexicano únicamente compete resolver las controversias administrativas exclusivamente a una sola autoridad jurisdiccional. A diferencia del derecho italiano donde la competencia para resolver conflictos administrativos se encuentra dividida en dos ramas como son: el juez civil conoce de la acción del resarcimiento y el juez administrativo se avoca a la acción de anulación.

12.- En la legislación mexicana como ya sabemos contamos con tres clases de interés: jurídico, legítimo y simple, pero en el derecho francés se reconocen también tres clases de interés como son: el interés moral, el legítimo y el simple.

13.- En el sistema jurídico administrativo únicamente comprende a los actos administrativos ilícitos o ilegales y en la legislación francesa se reconocen a los actos administrativos como ilegales e inoportunos, estos últimos se impugnan dentro del procedimiento administrativo.

14.- Así también, podemos decir que nuestra legislación faculta para intervenir dentro del procedimiento administrativo a los que tengan tanto un interés legítimo como jurídico, sin embargo la legislación francesa solamente admite el interés legítimo y reconoce el derecho de incidencia colectiva cuando se trate de agrupaciones específicas.

15.- En el derecho administrativo en cuanto al interés legítimo no hay división alguna entre el mismo, por lo que hace al derecho francés el interés legítimo se clasifica en: actual, eventual o retrospectivo, mismos que ya fueron precisados dentro del contenido de este trabajo de investigación.

16.- Finalmente, el ordenamiento francés cuenta con el recurso denominado por exceso de poder que tiene por objeto controlar la actividad de la administración pública de una manera objetiva y en nuestra administración pública como una institución equivalente podemos hallar a la Contraloría Interna del Gobierno del Distrito Federal, que se encuentra facultada para revisar la actuación de los servidores públicos.

Para que tanto el juzgador, la administración pública y el gobernado tengan un criterio unánime que sea exacto y uniforme de lo que debe ser el interés legítimo, jurídico y simple, es decir que coincida en todos los ámbitos jurisdiccionales debiendo contener dichos conceptos todos los elementos y requisitos correspondientes a cada tipo de interés, no dejando al margen ningún aspecto por regular, tales medidas evitan que no haya confusiones, lagunas legales ni ambigüedades en el pronunciamiento de las resoluciones o sentencias de carácter administrativo por parte del órgano jurisdiccional y por ende disminuirá la interposición de recursos, alcanzándose una mayor certeza y seguridad jurídica para lograr que la justicia administrativa sea más equitativa e igualitaria en beneficio primordialmente de la ciudadanía.

PROPUESTAS

ADICIÓN RESPECTO AL INTERÉS SIMPLE Y REFORMA RESPECTO AL INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO EN LA LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Modificación a la fracción XIII del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en relación al interés simple.

La fracción XIII del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal a la letra señala:

“Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

XIII.- Interés Legítimo: Derecho de los particulares para activar la actuación pública Administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico.

XIII. Bis. Interés Jurídico: Derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, tales como concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones;”

Como se desprende de dicha fracción, ésta contempla la denominación y definición del interés legítimo, pero para seguir una adecuada técnica legislativa la fracción XIII deberá de señalar:

“XIII. Interés simple.- Es el derecho que tiene todo ciudadano en su carácter de denunciante para que sin necesidad de requisito alguno pueda ser parte en un determinado procedimiento administrativo o bien acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con las Leyes correspondientes, en contra del presunto infractor ya sea el particular o la propia autoridad administrativa, por incumplimiento a las disposiciones contenidas en las leyes con la finalidad de satisfacer el bien común y salvaguardar el orden público.”

Como se desprende de la denominación y definición anterior el interés simple, que consiste en la facultad que tienen todos los ciudadanos para que la cosa pública funcione adecuadamente con el fin de obtener el bien común, incluso sostengo que dicho interés es el más importante de los intereses en estudio, en razón de que su campo de acción es muy amplio pues se concede a todos los ciudadanos sin que tengan que satisfacer ningún requisito adicional y para todos los actos que

la administración pública no requiera un derecho derivado de un acto administrativo o en que el ciudadano tenga la posibilidad de exigir un derecho que aún no se constituye.

Reforma consistente en la modificación al artículo 2 fracción XIII Bis. de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en relación al interés legítimo.

La fracción XIII Bis. del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal a la letra indican:

“XIII. Bis. Interés Jurídico: Derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, tales como concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones;”

Como se desprende de dicha fracción ésta contempla la denominación y definición del interés jurídico, pero para seguir una adecuada técnica legislativa se debe continuar con el interés legítimo por lo que debe de señalar:

XIII. Bis. Interés Legítimo: Es el derecho que le asiste a todo ciudadano para ejercitar su inconformidad con objeto de que la administración pública actúe conforme a sus atribuciones siempre y cuando el particular resulte afectado y se ajuste al supuesto previsto en la Ley.

Como se advierte de la denominación y definición del interés legítimo este consiste en otorgarle al ciudadano la posibilidad de exigir un acto administrativo que aún no se constituye siendo el ejercicio de exigir ese acto administrativo a los que se encuentren en el supuesto de la ley.

Además se deberá de reformar el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su primer párrafo que a la letra indica:

“Solo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

Debiendo de quedar en los siguientes términos:

Interés Legítimo.- Es el derecho que le asiste a todo ciudadano para ejercitar su acción ante este Tribunal en contra de la actuación de la administración pública cuando el particular resulte afectado y se ajuste al supuesto previsto en la Ley.

Es de notarse que la definición que propongo en cuanto al interés legítimo en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la misma definición que proponemos en la fracción XIII Bis. del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, lo anterior con el propósito de que exista un adecuación en ambos cuerpos legales, con el fin de evitar posibles confusiones.

Reforma consistente en la adición al artículo 2 de la fracción XIII Tris de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en relación al interés jurídico.

En la actualidad no existe la fracción XIII Tris. de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y esto se debe a que la legislación vigente no contempla el interés simple, por lo que siguiendo una adecuada técnica legislativa con antelación se propuso que la fracción XIII del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, debe de referirse al interés simple; la fracción XIII Bis de dicho artículo de la citada ley debe de referirse al interés jurídico y por ende la fracción XIII Tris del citado artículo y de dicha ley deberá de referirse al interés jurídico, proponemos el texto de dicha fracción en los siguientes términos:

El cual debe quedar en los siguientes términos:

XIII Tris. Interés jurídico: Es un derecho subjetivo del ciudadano que se desprende de un ordenamiento objetivo y que le confiere determinadas facultades para oponerse contra la actuación de la administración Pública del Distrito Federal, con respecto de algunos actos administrativos previstos por la ley, tales como en el caso de las concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, registros, avisos o declaraciones.

Como se advierte de la denominación y definición del interés jurídico, este consiste en la facultad de hacer exigible un derecho derivado de un acto administrativo emanado por la administración Pública del Distrito Federal.

Además se deberá de reformar el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su segundo párrafo que a la letra indica:

“En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.”

; debiendo de quedar en los siguientes términos:

Interés jurídico.- Es un derecho subjetivo del ciudadano que se desprende de un ordenamiento objetivo y que le confiere determinadas facultades para ejercitar la acción contenciosa con respecto de algunos actos administrativos previstos por la ley, tales como es el caso de las concesiones, licencias, permisos, registros, avisos o declaraciones.

Es de notarse que la definición que propongo en cuanto al interés jurídico en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la misma definición que proponemos en la definición XIII Tris. del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, lo anterior con el propósito de que exista una adecuación en ambos cuerpos legales y con el fin de evitar posibles confusiones.

Aspectos prácticos de las reformas que se proponen.

La reforma que se propone en cuanto a incorporar en la legislación administrativa local al interés simple, es con el propósito de que todos los ciudadanos puedan exigir a la administración pública local su adecuado funcionamiento para la obtención del bien común, desafortunadamente en la práctica el interés simple está acotado, tan restringido que ni la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como tampoco la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal lo contemplan, encontrándose un resquicio de dicho interés simple y escasamente lo podemos hallar en algunos ordenamientos como es el caso de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 100, así como en la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 80; en nuestra opinión dicho interés simple debería tener un campo de acción más amplio como el que sería que el ciudadano únicamente se limitará a promover quejas ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o ante las Contralorías Internas sino que también fuera parte en el procedimiento administrativo que da inicio la propia Contraloría, lo

que le daría derecho a impugnar las resoluciones administrativas de no sanción que dictara la Contraloría Interna, facultad de la que carece el ciudadano por no ser parte en el procedimiento administrativo disciplinario, ya que en caso de que al ciudadano se le otorgara dicha facultad, cualquier ciudadano tendría la garantía de que efectivamente se administrara justicia en la queja que haya interpuesto en contra de un servidor público, con esto se lograría un servicio eficiente honesto y responsable por parte de los servidores públicos, lo que conlleva necesariamente a una mejor administración pública. Otro aspecto práctico sería el de las licitaciones públicas ya que cualquier ciudadano independientemente de que no sea licitante podrá impugnar las resoluciones administrativas de adjudicación cuando existieren razones evidentes para ello.

En cuanto al interés legítimo y al interés jurídico en la práctica se confunden ya sea por una inadecuada aplicación negligente de la Ley lo que sería lo menos grave o por una inadecuada aplicación dolosa de la ley, siendo esto grave porque intencionalmente se tuerce el espíritu de la Ley.

En el interés legítimo y el interés jurídico son de suma trascendencia tanto en el procedimiento administrativo, como en el procedimiento contencioso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que la facultad del uno o del otro conllevan al sobreseimiento del procedimiento administrativo contencioso, por lo que en la práctica algunas salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no sobreseen dicho procedimiento cuando forzosamente se requiere el interés jurídico dándole al interés legítimo un alcance que no tiene, ya que forzosamente se necesita un acto administrativo como la concesión, la autorización la licencia o el permiso para ejercer un derecho y no sólo tener una expectativa de derecho como sería el caso del interés legítimo, esto se ejemplifica con el caso de que una persona solicitó un título concesión para prestar el servicio del transporte colectivo; esa solicitud le da la expectativa de derecho o interés legítimo para exigir ante la propia autoridad administrativa, ante el Tribunal Contencioso Administrativo e incluso ante los Tribunales Federales el exigir el otorgamiento de dicho título concesión, siempre y cuando se reúnan los requisitos para dicho otorgamiento, pero no le otorga el derecho de explotar el servicio público el cual únicamente se logrará con la obtención del título concesión el cual es el acto administrativo que acredita su interés jurídico.

Con las reformas consistentes en las modificaciones y adiciones que se proponen se logrará una adecuada diferenciación al interés simple, legítimo y jurídico evitándose así las confusiones que actualmente se suscitan con esos tipos de interés, esto con la intención de que se logre una mejor administración de justicia administrativa en beneficio no sólo de la administración pública, sino de todos los gobernados.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

DOCTRINARIA:

ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edición 17°. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 843.

Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A. C., Ley de Amparo Comentada Editorial Themis, México 2010, Pág. 73.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A. México 2009. Pág. 461.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Juicio de Amparo. Inquietudes Contemporáneas. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 2009. Pág. 184.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edición 46ª. Editorial Porrúa. México 2007. Pág. 30

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, primera edición, civitas ediciones, S.L., Madrid España 2006. Págs. 578-579.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edición 61ª. Editorial Porrúa. México, 2009. Pág. 184.

GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Edición 13ª, Editorial Porrúa, México, 1990, págs.159-161.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II. La Defensa del Usuario y del Administrad. Edición séptima. Editorial Porrúa, México 2004. Pág. 109.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, U.N.A.M. México 1999. Pág. 93.

MORENO CRUZ, Pablo Andrés Bernardo. El Interés de Grupo como Interés Jurídico Tutelado. Universidad de Colombia, 2002. Pág. 34.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, tercera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007 Pág. 562.

ROJINA VILLEGAS Rafael, Derecho Civil Mexicano, Introducción y Personas, Edición 13ª, Editorial Porrúa, México, 2007, Pág. 325.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Edición vigésima quinta, Editorial Porrúa, México 2006, Pág. 238.

SILVIA ADRIANA, Díaz. Acción de Amparo. Editorial La ley. Pág. 39.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Edición Histórica. Editorial Porrúa, S.A. México, 2009. Pág. 208.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. Tomo I, A-I. Editorial Porrúa, México 2000. Pág. 1065.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV, F. I 20° Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina. Pág. 461.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVI, Driskill, S. A. Sarandi 1370, Buenos Aires Argentina. Pág.403.

HEMEROGRAFÍA:

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Número 5, septiembre-octubre, 1994, Toluca. México. Pág. 10.

Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, Revista del Instituto de la Judicatura federal, número 13. Año 2003. Págs. 17-18.

Instituto de la Judicatura Federal, Juez Cuadernos de Investigación, volumen II, Número, Otoño 2003, pág. 72

El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM. Revista de la Ciencia Jurídica, Cultura y Entretenimiento, Año II, NÚMERO 17 Abril, 2002, pág. 26.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Boletín Número 55, julio-septiembre, 1994. Pág. 19.

Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Letras Jurídicas. Año 4, número 8, julio-diciembre, 2003. Pág. 185.

Senado de la República. Revista del Senado de la República. Volumen 3. Número 6. Enero-Marzo 1997. Págs. 202 y 203

BOTASSI CARLOS, Alfredo. Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Enero-Diciembre 1995. Año XXXV. Núm. 56. Pág. 329.

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Revista de la Administración Pública Número 167. Mayo-Agosto 2005. Madrid España. Pág. 424.

LÓPEZ RIOS, Pedro. El Interés Jurídico en Materia Administrativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Boletín Número 55, Julio-Septiembre-1944. Pág. 18.

XIMENA LAZO, Vitoria. Revista Vasca de la Administración Pública. Número 59. Enero-Abril 2001. Pág. 334.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
Código Civil para el Distrito Federal.
Ley de Amparo.
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.