



360
2EJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

FALLA DE ORIGEN

**EL INTERES JURIDICO EN LOS JUICIOS ANTE EL
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA DE JESUS RAMIREZ BENITEZ



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

" Al omnipotente "

A MIS PADRES:
ALFONSO RAMIREZ NICOLAS
JUANA BENITEZ FILOMENO
Con amor y agradecimiento: al apoyo,
comprensión, amor y fe depositados a
lo largo de mi vida.

A MIS HERMANOS:
Por la fortuna de tenerlos como tal !
mi más infinita gratitud y amor
por el apoyo incondicional y desinteresado.

A LULU:
Quién un día inesperadamente tuvo que partir.

A MIS SOBRINOS:
Con amor.

A IRMA FLORES O.
Tú que con ahínco incansable y
desinteresado en todo momento,
hiciste posible la conclusión del
presente trabajo,
con mucho cariño.

A MIRNA ARIAS I.

Por compartir conmigo esos momentos difíciles.
gracias.

AL LIC. Cayetano Jaramillo Mejía:
Por la camaradería mostrada en la elaboración
de este proyecto.

A TODOS MIS AMIGOS.

A MANUEL:

Por creer en mí en todo momento.
A ti que con tus muestras de afecto influiste en
mi ser para proseguir mi camino.

AL LIC. JESUS CASTILLO SANDOVAL:
Excelente profesionista y catedrático,
que en todo momento me prodigó su
apoyo absoluto en la elaboración del
presente trabajo de investigación.

A todas aquellas personas que hicieron
posible la conclusión de este trabajo.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO.**

A la Escuela Nacional de Estudios
Profesionales " Aragón ".

INDICE

I. EL INTERES JURIDICO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO I

Introducción.	7
I. Antecedentes.	
A. Creación del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	10
1. Base legal.	15
2. Justificación del Tribunal.	18
3. Naturaleza Jurídica.	20
4. Características.	20
a) Autonomía.	20
b) Antiformalidad.	21
c) Igualdad de las partes.	22
5. Competencia.	23

CAPITULO II

II. LA ACCION ANTE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A. Concepto Contencioso Administrativo.	29
1. Naturaleza Jurídica.	30
a. Sustantivo.	30
b. Adjetivo.	32
a) Acción.	32
b) Recurso.	41
c) Proceso.	44

B. El acto administrativo como generador de la acción. _____	44
1. Concepto de acto administrativo. _____	47
2. Elementos del acto administrativo. _____	48
3. Clasificación de los actos administrativos. _____	53
C. Concepto y ubicación en el sistema jurídico de la acción contenciosa. _____	64
1. Elementos de la acción contenciosa administrativa, ejercitada ante el tribunal. _____	66
D. Presupuestos para el ejercicio de la acción. _____	67
1. Definitividad. _____	69
2. Ejercicio opcional de la acción o el recurso administrativo. _____	70
3. El interés jurídico. _____	73

CAPITULO III

III. TIPOS DE INTERES

A. Jurídico, Legítimo y simple. _____	78
1. Doctrina. _____	78
2. Legislación. _____	86
a. Ley de amparo. _____	86
b. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. _____	88
3. Jurisprudencia. _____	90
4. Semejanzas y diferencias. _____	94
5. Sistema adoptado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. _____	96

B. Exposición de motivos de los artículos 33 y 71 fracción V de la ley de la materia. _____	96
1. Reformas y adiciones que han sufrido y su comentario. _____	97
a. Decreto del 30 de diciembre de 1972.	
b. Decreto del 2 de diciembre de 1978.	
c. Decreto del 25 de diciembre de 1986.	

CAPITULO I V

IV. LA IMPROCEDENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A. La improcedencia. _____	100
1. Tipos de improcedencia según la ley de la materia. _____	103
a. Desechamiento presentada la demanda. _____	103
b. Admitida la demanda. _____	108
2. Examen oficioso de las causas de improcedencia. _____	110
a. Oportunidad para declarar la improcedencia. _____	110
b. Surgida la improcedencia del juicio no puede entrarse al estudio del fondo, de la cuestión planteada. _____	110
B. La necesidad de acreditar el interés jurídico conforme a la ley que emane el acto, en materia contencioso administrativo del Distrito Federal; para hacer efectivo la causal de improcedencia prevista en la fracción V del Artículo 71 de la ley de la materia. _____	111
Conclusiones. _____	116
Bibliografía. _____	120

INTRODUCCION

Con el objeto de estar en aptitud de poder comprobar la necesidad de acreditar el interés jurídico conforme a la ley que emane el acto, en materia contencioso administrativo del Distrito Federal para hacer efectiva la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 71 de la ley de la materia, se impone realizar en el capítulo I el estudio de todos los antecedentes que contribuyeron a la formación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal, es decir, precisar las bases legales en que se apoyó para nacer a la vida jurídica, así como determinar su naturaleza jurídica, los motivos que impulsaron al legislador para la creación de aquél y las características inherentes al mismo que lo distingue de los ya existentes.

En el capítulo dos, para mejor comprensión del tema se precisará que se entiende por contencioso administrativo; asimismo la naturaleza jurídica del término una vez expuestas las principales corrientes que lo conciben de manera diferente. Por otro lado, debido a que la ley de la materia y la doctrina son muy ambiguas al precisar lo que se debe entender por acto administrativo se proporcionará un concepto que desde mi particular punto de vista comprenden en términos generales los elementos que los distinguen de los demás actos jurídicos; siguiendo éste orden se hará alusión a los elementos que lo conforman y se procederá a la clasificación de los mismos en razón de su contenido con el objeto de edificar un criterio que permita delimitar las áreas competenciales del tribunal, por otro lado, en virtud que el interés jurídico tiene estrecha relación con la acción contencioso administrativa, toda vez que forma parte de los presupuestos indispensables para la procedencia de ésta ante ese tribunal se fijará el concepto y ubicación en el sistema jurídico; igualmente se expresará que se entiende por

presupuesto procesal y se citarán los que de acuerdo a la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son indispensables para intentar la acción contenciosa administrativa ante ese Tribunal.

En el capítulo III, entrando mas concretamente al tema que nos ocupa se proporcionará de manera general que se entiende por interés, esto acorde a lo que los estudiosos del derecho lo conciben; continuando con la idea se analizarán al interés simple, legitimo y juridico de acuerdo a lo que la doctrina, la legislación y la jurisprudencia los entienden; posteriormente se harán sus respectivas semejanzas y diferencias.

Se especificará cual de estos sistemas es adoptado por el tribunal; se hará referencia a la exposición de motivos de los artículos 33 y 71 fracción V de la ley de la materia, así como sus reformas y adiciones y con sus respectivos comentarios.

Por último en el capítulo IV, se analizará, el concepto de improcedencia, se precisará las causales previstas en el artículo 71 de la ley de la materia, resaltándose sus características de ambos, de acuerdo a los momentos en que ésta se presenta.

Entrando al fondo del tema que nos ocupa, se precisará nuevamente que se entiende como interés juridico y como se acredita para poner en movimiento la actividad de dicho órgano y hacer efectiva la causal de la fracción V del artículo 71 de la ley de la materia.

CAPITULO I

I. Antecedentes.

A. Creación del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

1. Base legal.
2. Justificación del Tribunal.
3. Naturaleza Jurídica.
4. Características.
 - a) Autonomía.
 - b) Antiformalidad.
 - c) Igualdad de las partes.
5. Competencia.

En los Estados Unidos Mexicanos, han existido dos sistemas jurisdiccionales para resolver la justicia administrativa; es decir, los conflictos derivados de la acción administrativa; estos son: el angloamericano o judicialista, que establece que son los tribunales del Poder Judicial los destinados para resolver las controversias administrativas; el continental europeo o francés, en el que la jurisdicción administrativa se sitúa en tribunales que están dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin formar parte de éste.

Indudablemente, puede decirse que la justicia administrativa fue materia casi exclusiva del Poder Judicial. Los principales antecedentes los encontramos en las constituciones de 1824 y 1857; en la primera, al regularse las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia (sección tercera del capítulo V), se le da competencia para " terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo a sus agentes " (artículo 137 fracción). (1)

La segunda la encontramos en las fracciones I y II del artículo 97, que faculta a los tribunales del Poder Judicial para resolver la materia contenciosa administrativa, misma que a continuación se suscribe:

" Art. 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

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

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. " (2)

El precitado artículo sufrió reforma el 29 de mayo de 1884, quedando como sigue:

" Art. 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

(1) Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo, México, 1959, Ed. Porrúa, p. 267.

(2) ibidem, p. 283.

1. De las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación solo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común, de los estados, del Distrito Federal y territorios de la Baja California ". (3)

Sin embargo, este sistema se vió interrumpido por la expedición de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de mayo de 1853, suscrita por Don Teodosio Lares, obra que constituye el primer antecedente directo del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Este jurista, influenciado por la doctrina y jurisprudencia francesa, creó el Tribunal Administrativo de Justicia Retenida, el cual, en ese país, recibió el nombre de Consejo de Estado.

En la mencionada ley se expresaba que el Poder Judicial quedaba impedido para conocer de las cuestiones administrativas, cuya solución fue encomendada al Consejo de Estado, a quien se le instaló dentro de la estructura del Poder Ejecutivo

La estructura del Tribunal se formó con la creación de una sección de lo contencioso administrativo, formada por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República (art. 4o.); su competencia se fijó en el artículo 2o.

(3) Idem.

" Art. 2o.- Son cuestiones de administración las relativas:

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A sus ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesario la aplicación del derecho civil ". (4)

Simultáneamente con la ley, se expidió el reglamento que reguló el procedimiento para sustanciar las controversias administrativas.

La vigencia de la Ley Lares, así como su reglamento, fue efímero, pues mediante la ley de 28 de noviembre de 1855, fueron abrogadas todas las disposiciones, que sobre administración de justicia, se hayan dictado a partir del año de 1852.

Durante el imperio de Maximiliano, Don Teodosio Lares, de nueva cuenta, intenta instalar un Consejo de Estado, semejante al francés, pero por razones históricas no prospero.

(4) Idem. pág. 278.

La constitución de 1917 siguió depositando el conocimiento de las controversias administrativas en los Tribunales Federales del Poder Judicial. El 27 de agosto de 1936, se promulgó la ley de Justicia Fiscal; imitadora del sistema de justicia francés que creó el primer tribunal administrativo federal; o sea, el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual surgió a la vida jurídica de México el 1o. de enero de 1937; dotándosele de plena autonomía, fue ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo; su competencia se limitó a la materia tributaria; su duración fue corta, ya que se abrogó por decreto el 30 de diciembre de 1938; Por decreto del 31 de diciembre de 1938, se creó el Código Fiscal de la Federación, el cual entro en vigor el 1o. de enero de 1939; éste ordenamiento absorbió las disposiciones de la ley de Justicia Fiscal de 1936, el Tribunal Fiscal de la Federación pasó a ser regulado por el nuevo ordenamiento; prosiguió en sus funciones como órgano de jurisdicción delegada debido a que sus resoluciones las emitía en representación del Poder Ejecutivo, aun cuando se le atribuyó de plena independencia frente a los demás integrantes de dicho poder; fue abrogado en marzo de 1967 por un nuevo Código Fiscal de la Federación.

En la elaboración de este ordenamiento el legislador mexicano tomó como base el modelo del Código Tributario formulado por la Organización Interamericana de Desarrollo (BID); aquéllas tienen por objeto, lograr que los países latinoamericanos hagan evolucionar su legislación tributaria, para obtener una efectiva tributación de sus habitantes en bien de su desarrollo económico.

El nuevo ordenamiento lo único que hizo fue reestructurar al anterior; agrupó las disposiciones en términos del modelo de Código Tributario y corrigió errores de técnica legislativa, así como lagunas existentes y suprimió las normas relativas a la organización

del Tribunal Fiscal, las cuales fueron consignadas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es bien sabido, que el Tribunal Fiscal de la Federación nació al margen de la constitución, pues no existió, en 1936, ningún texto en el código político que autorizara la creación de tribunales administrativos ; no fue sino hasta las reformas del 16 de diciembre de 1946 y del 19 de julio de 1967, al artículo 104 constitucional, cuando se subsana la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

Efectivamente, con la reforma en 1946 a la fracción I del artículo 104 constitucional, mediante adición de un segundo párrafo, en el que se autoriza la creación de recursos contra las resoluciones de los tribunales administrativos, ocurriéndole, en este caso, al Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como quedó plasmado en el segundo párrafo del artículo 104 fracción I constitucional que establecía:

" Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. (omisiss)

.... En los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos ". (5)

(5) Carpizo Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1980, p. 189.

Se hace necesario apuntar que la reforma citada, únicamente, se limitó a la Federación, es decir, se excluyó al Departamento del Distrito Federal.

Nuevamente en una segunda reforma constitucional del artículo 104 fracción I de la Carta Magna, del 19 de julio de 1967, la cual entró en vigor a partir del 2 de octubre de ese año, el cual señala:

" art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. (omissis)

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que se señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa ". (6)

(6) Idem. pág. 190.

frecuente la imposibilidad de conseguir impartición de justicia; por ende, el citado tribunal se creó como medio de control de los actos de la administración del Distrito Federal.

La justificación del tribunal, lo encontramos en la exposición de motivos de la ley, el cual, al ser analizado, se desprende que esta institución se creó con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, de manera ágil y eficaz, por lo que se pone a disposición de los habitantes del Distrito Federal un medio directo, sin formalismos, traduciéndose en un sistema, en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, puedan ocurrir a inconformarse en contra de los actos ilegales de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, para de esa forma obtener justicia a sus reclamos.

Con este sistema de justicia administrativa se pretende encontrar los mejores medios para lograr los fines que ésta persigue, es por ello que, la justicia que se imparta será expedita, pronta y pública.

La acción que se ejercite ante el tribunal, la tendrán todos aquellos individuos que se sientan agraviados por los actos de las autoridades del Distrito Federal; el procedimiento será rápido, carente de formalidad y eminentemente proteccionista; consistirá en la presentación de la demanda, la contestación y la audiencia de ley; en la que se desahogarán las pruebas y se dictará sentencia en un plazo de diez días si hubiere de examinarse numerosas constancias; para que estos objetivos no se desvirtúen, el tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, no se cubrirán costas, la suspensión de los actos reclamados se otorgará con o sin garantía, esto según el resultado del examen de cada caso particular; en cuanto a las sentencias que se

Cabe señalar que por reformas a la constitución de julio de 1987, estas disposiciones relativas a las bases de organización y competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, fueron trasladadas a la fracción XXIX-X del artículo 73 de la ley citada, donde se otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar en dicha materia; consecuentemente, se dotó, en forma directa, de base constitucional, a los tribunales administrativos; por tanto, su legitimidad constitucional ya no es indirecta como en la reforma de 1946, sino directa. De ahí, que esta reforma, en comparación con la de 1946, es de suma trascendencia en diversos sentidos.

Efectivamente, lo anterior se afirma porque en ella, se estableció que la creación de los Tribunales Administrativos, por disposición constitucional, corresponde a las leyes federales; se insiste en la autonomía de que gozan éstos para dictar sus resoluciones, se separa la jurisdicción contencioso-administrativa, sus resoluciones que emiten estos tribunales autónomos son revisados por la suprema Corte, con la cual se preserva la unidad del Poder Judicial Federal ; y la creación de los tribunales no solo son a nivel federal sino abarca también al del Distrito Federal.

Luego entonces, esta reforma sentó las bases para la creación del Tribunal de lo Contencioso en el Distrito Federal; efectivamente, el 17 de marzo de 1971 se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; dicho tribunal fue dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones con imparcialidad, en los juicios que los particulares promovieran contra actos ilegales de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; este medio se pone a disposición de todos los habitantes del Distrito Federal, especialmente en beneficio de la clase económicamente desvalida, donde es más

dictaren, se expresó, que no tendrán formalidad alguna; nulificarán los actos o determinaciones impugnadas y, en su caso, ordenaran la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que se debe modificar el acto impugnado o decretarán la condena que proceda.

Se hace hincapié en que, a pesar de la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales consagradas en nuestra carta magna, los cuales constituyen garantías en favor del particular.

Por considerar de suma importancia, para la cumplimentación del punto que nos ocupa, se expondrá en forma breve, las ideas vertidas por la Cámara de Senadores en las discusiones previas a la aprobación del proyecto de ley, efectuadas en las sesiones públicas extraordinarias correspondientes a los días 26 y 28 de enero de 1971, en las que se ponderó, que con la creación del tribunal, se da satisfacción a una necesidad y se colma el vacío en la legislación del Distrito Federal; se afirmó que en un Estado de Derecho se persigue la garantía auténtica de los particulares; en consecuencia, para que la vigencia, la estabilidad y protección del orden jurídico sea efectiva, se requiere la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, ajenas a toda influencia provenientes del Poder Público.

Se expresó, que a pesar de que siempre han existido medios para la protección de los derechos del particular, frente a los actos de administración pública; es decir, los llamados recursos administrativos, mismos que no constituyen un medio eficaz para garantizar las prerrogativas de los particulares, debido a que sus decisiones en la solución de estos medios de defensa siempre quedan en manos de la propia administración

pública, lo que desde luego carece de la imparcialidad que se requiere para una apropiada impartición de justicia; por tanto, con la creación del tribunal, la solución a dichos inconvenientes queda superado, ya que es un medio ágil y eficaz para obtener la pronta solución a las controversias, que puedan surgir entre particulares y los actos administrativos del Distrito Federal; con excepción de los asuntos también administrativos, que son competencia de la federación, así como los surgidos de las relaciones de trabajo y de los que surjan de problemas de propiedad y posesión.

Asimismo, se le dotó de plena autonomía, y sus integrantes serán nombrados por el Presidente de la República, debiendo tener la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente; con ello, se pretende que su autonomía sea real pues al tener plena independencia con relación a las demás autoridades, se logrará una adecuada impartición de justicia.

Debido a que la naturaleza jurídica del Tribunal Contencioso Administrativo, en el Distrito Federal, tiene estrecha relación con los puntos a desarrollar en el capítulo III del presente trabajo, será objeto de estudio posteriormente, no obstante, a manera de esbozo, diré que el tribunal es de plena jurisdicción, de acuerdo a los artículos 33, 79 fracción III y 81 de la ley de la materia.

Las características básicas del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal la constituye primeramente, el principio de autonomía, mismo que indudablemente viene a ser una de las principales particularidades de los tribunales administrativos, dicho atributo es reconocido en el artículo 1o. de la ley de la materia, el cual se refiere a que los fallos que se dicten en relación a los juicios que los particulares promuevan

contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal, no estarán sometidas a la revisión del poder administrador, sino que gozarán de plena autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa; es decir, a pesar de que se le ubica dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, es absolutamente autónomo e independiente de éste y de cualquier autoridad administrativa, para dictar sus fallos, situación que le permite administrar justicia con suma imparcialidad y con estricto apego a la ley. Esto lo consideró la doctrina al estimar que lo más conveniente para que se cumpliera con el requisito de imparcialidad con que debe contar el juzgador para aplicar el derecho al caso concreto, era crear un grupo especial de juzgadores que tuvieran absoluta independencia en concomitancia con la administración pública, cumpliéndose esto al haber dotado de plena autonomía.

El segundo lo integra el principio de la antiformidad, esto es así, en virtud de que en la exposición de motivos del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se expresó que la finalidad de la iniciativa era que la justicia que se impartiera en dicho tribunal deberá ser expedito, pronta y pública, siempre carente de formalidad, y para que este propósito no se desvirtúe, la ley establece la suplencia de la queja en la demanda, la que estará a cargo del propio tribunal y se establece especialmente en beneficio de la clase económicamente desfavorecida, en donde es más frecuente la imposibilidad o dificultad para pedir justicia; así, los requisitos formales que se instituyen son únicamente para asegurar el acierto en las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, y no como obstáculos que hayan de ser superados para la realización de los mismos.

En consecuencia, la suplencia de la demanda consiste en la posibilidad del juez o tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por

una parte; en este caso, en favor del habitante del Distrito Federal; con esto, se viene a contrariar el principio de sentenciar, según lo alegado y aprobado, encontrándose el referido principio en el artículo 79 fracción III de la Ley del Tribunal, la que a la letra dice:

" Art. 79.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener: ...

III.- ... Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada. "

Es menester apunlar que no obstante lo anterior, en materia fiscal, este principio encuentra su excepción, debido a que no podrá el tribunal suplir la deficiencia de la queja en materia fiscal del Distrito Federal, debiendo dictar su sentencia de acuerdo a los puntos de la litis planteada.

El tercer y último de los principios, lo es el de igualdad de las partes, mismo que señala que para que exista una efectiva administración de justicia, es necesario que haya igualdad entre las partes; esa igualdad se cumple cuando la administración pública se despoja de sus prerrogativas como ente de derecho público y, aparece en el proceso en un plano de igualdad con los particulares; este principio es acogido por el tribunal al establecer una igualdad de condiciones procesales entre la administración pública y el particular.

5. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

En el desarrollo del presente punto, sólo me ocuparé de establecer en términos generales, qué es lo que se entiende por competencia y jurisdicción, la diferencia entre ambas, los criterios de clasificación que existen en relación a la competencia; cuáles de estos comprende el tribunal, conforme el artículo 21 de la ley de la materia, sin entrar al estudio de los requisitos que deben revestir los actos administrativos del Distrito Federal, para ser objeto de estudio del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debido a que estos serán estudiados en el siguiente capítulo, conforme a lo estatuido en el precepto antes aludido, también haré alusión a la forma de resolución de los conflictos competenciales entre aquél y los demás órganos jurisdiccionales.

Para mejor comprensión del tema, es necesario indicar qué se entiende por competencia y jurisdicción, debido a que algunas veces suele confundirse a la primera de la citada con la última, lo cual es erróneo, en virtud de que son dos figuras totalmente distintas; o la competencia suele entenderse como el ámbito dentro del cual el órgano jurisdiccional puede ejercer válidamente sus atribuciones y funciones; mientras que la jurisdicción, viene siendo la potestad con la que están investidos los jueces para administrar justicia. En otras palabras, su diferencia estriba en que la jurisdicción es una función soberana del Estado, y la competencia viene a ser el límite a esa función. Ahora bien, tradicionalmente, la doctrina ha clasificado la competencia de los órganos jurisdiccionales en cuatro criterios: por territorio, materia, cuantía y grado; para efectos de nuestro estudio, únicamente me ocuparé de las dos primeras, omitiendo las dos últimas, toda vez que las mismas no tienen aplicación alguna en el presente trabajo, esto dado a la estructura orgánica del tribunal.

Luego entonces, la competencia territorial viene siendo la circunscripción territorial, en donde la actividad del órgano jurisdiccional ejerce sus funciones, mismas que le son asignadas por la ley; y la competencia por materia, se le determina en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán ser aplicadas para dirimir o solucionar las controversias que se presenten a consideración de un órgano jurisdiccional; es decir, el juez conocerá de un asunto en base a la clasificación que se haga del derecho sustantivo, que agrupa a las normas jurídicas en ramas, tales como la materia civil, mercantil, penal, laboral, administrativa, etc.

En este orden de ideas, el tribunal, conforme al primer criterio, ejerce su competencia dentro de los límites del Distrito Federal; lo anterior es así, a pesar de que en la ley que rige aquél, no existe precepto alguno que determine en forma expresa la circunscripción espacial en que éste ejercerá sus funciones, no obstante su delimitación territorial se desprende, en mi muy particular punto de vista, de la denominación que se da al tribunal, así como de lo preceptuado en el artículo 21 fracción I, de la ley de la materia, que dice:

" Art. 21.- ... Las salas del tribunal son competentes para conocer:

I. ... que las autoridades del Departamento del Distrito Federal..."

Los límites en que ejercerá dicha atribución se encuentran deslindadas conforme a los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que divide al territorio local en dieciséis Delegaciones.

En cuanto al segundo, la competencia del tribunal, en función de la materia, comprende los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal; es decir, actúa, conoce y resuelve controversias jurídicas de carácter administrativo; efectivamente, de acuerdo al artículo 21 fracción I, este órgano conoce de : " ... actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; ... " .

A mayor abundamiento, el tribunal, a través del funcionamiento de sus salas, desenvuelve su función propiamente jurisdiccional, y su competencia la encontramos en el artículo 21 de la ley de la materia, que a la letra dice:

" Art. 21.- Las salas del Tribunal son competentes para conocer:

- I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;
- III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días

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

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen lesión a la Hacienda Pública del D.F.; y

VII. De las demás que señale esta ley".

Es menester señalar que el tribunal obtuvo competencia en materia fiscal, a través del decreto del 27 de diciembre de 1978, el cual fue publicado en el Distrito Oficial de la Federación, el 3 de enero de 1979, así el artículo anteriormente citado, fue modificado exactamente en su fracción II, para otorgar atribuciones a sus salas para conocer sobre juicios fiscales a nivel local.

El conflicto de competencia se contempla en el artículo 15 de la ley aplicable, dicho precepto dispone:

" Art. 15.- Los conflictos de competencia que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverá conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los que tengan con otros tribunales del Distrito Federal serán resueltos por el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal".

Del precepto se desprende la forma de resolución de los conflictos competenciales; en primer término, cuando el conflicto se presente entre el tribunal de lo Contencioso y los tribunales de la Federación o de los Estados, se debe resolver de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luego el procedimiento, para substanciarlo, será el previsto en el capítulo primero, sección primera del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que algunos autores caracterizan como litigio constitucional.

Si el conflicto se suscita entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otros Tribunales del D.F., el pleno del Tribunal Superior del Distrito Federal será el que lo resuelva; para ello, la substanciación y decisión de éste se hará de acuerdo al o previsto en el capítulo tercero, título tercero del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria.

CAPITULO I I

II. LA ACCION ANTE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

- A. Concepto Contencioso Administrativo.
 - 1. Naturaleza Juridica.
 - a. Sustantivo.
 - b. Adjetivo.
 - o) Acción.
 - b) Recurso.
 - c) Proceso.
- B. El acto administrativo como generador de la acción.
 - 1. Concepto de acto administrativo.
 - 2. Elementos del acto administrativo.
 - 3. Clasificación de los actos administrativos.
- C. Concepto y ubicación en el sistema jurídico de la acción contenciosa.
 - 1. Elementos de la acción contenciosa administrativo, ejercitada ante el tribunal.
- D. Presupuestos para el ejercicio de la acción.
 - 1. Definitividad.
 - 2. Ejercicio opcional de la acción o el recurso administrativo.
 - 3. El interés jurídico.

II. LA ACCION ANTE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Creo conveniente, antes de entrar al estudio de los puntos a desarrollar en el presente capítulo, para mejor comprensión del tema precisar que es lo que se entiende por contencioso administrativo.

El vocablo contencioso encierra la idea de contradicción o desacuerdo respecto a un acto, de un hecho o de una omisión; por otro lado, la palabra administrativo alude a que ese desacuerdo se refiere a la Administración Pública.

Entonces, Contencioso Administrativo en su sentido gramatical significa: " conflicto surgido entre la administración pública y los administrados. " (7)

Para los jurisconsultos Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, y Ramón Martínez Lara, el Contencioso Administrativo, se le puede estudiar desde dos puntos de vista: el formal y el material. Conforme al primero, el contencioso administrativo está formado por el conjunto de órganos competenciales para conocer de los controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, en virtud de los actos ilegales emitidos por aquella, los cuales lesionan los derechos de estos. Estos órganos pueden ser tribunales judiciales o administrativos; los primeros, se les sitúa dentro de la competencia del Poder Judicial; los segundos, dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, pero autónomos e independientes con relación a él mismo.

Desde el punto de vista material, el contencioso administrativo existe cuando hay una controversia o litigio entre el particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto ilegal pronunciado por éste último.

Para otros autores tales como Vázquez Galván Armando y, nuevamente, Serra Rojas Andrés estudian el contencioso administrativo en sentido estricto, desde dos puntos de vista: uno abstracto o general y el otro concreto o particular.

En sentido abstracto, significa un sistema de garantías que el Estado establece para las relaciones entre los particulares y la Administración; en concreto, se entiende

(7) Pina de Varo Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, Ed. 12a., 1984, p. 12

como la acción o litigio suscitados entre el particular y la Administración a consecuencia de la violación de un derecho o un interés legítimo.

Para precisar lo que es, es menester estudiar la naturaleza jurídica de lo contencioso administrativo, existen dos puntos de vista; el sustantivo y el adjetivo.

Desde el punto de vista sustantivo es concebida como una contienda o litigio, administrativo, para comprender esta posición debo determinar que se entiende por litigio pues, frecuentemente, se confunde éste con el proceso.

Carnelutti expresa respecto del litigio lo siguiente: " Llamó litigio al conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia de otro. " (8)

Estima el autor que el simple conflicto de intereses no constituye un litigio, se necesita además que éste se exteriorice por la exigencia de una de las partes, que la otra sacrifique su interés a favor de la otra y, por la resistencia que la segunda oponga a la pretensión de la primera. Sin ellos no puede existir el litigio; a mayor abundamiento la pretensión viene a ser uno de los elementos necesarios para la existencia del litigio, la ausencia de la pretensión impide el nacimiento del litigio, aquélla viene siendo un querer, una voluntad que se exterioriza para someter un interés ajeno al interés propio.

(8) Martín Lara Ramón, El sistema contencioso administrativo en México, Ed. Trillas, ed. 1ª., p. 22

Seguindo a Carnelutti, al litigio lo integra en dos partes: el material y el formal; en su aspecto material, se compone por la pugna de intereses; en su aspecto formal, es una pugna de voluntades o que da lugar la pretensión y la resistencia de esta. Concebido así el litigio, debe distinguirse del proceso; el proceso viene siendo una medida o composición del litigio; consecuentemente, proceso jurisdiccional y litigio son dos figuras distintas; pero para que exista el proceso, es necesario que exista un litigio, no así, todo litigio necesariamente debe desembocar en un proceso; el litigio viene a ser un presupuesto del proceso.

Desde el punto de vista adjetivo o procesal se ha entendido a la naturaleza jurídica del contencioso administrativo como:

- a) Acción.
- b) Recurso.
- c) Proceso.

a) Acción.- Es de señalarse que a pesar de que la acción constituye uno de los pilares en que descansa el proceso, en la actualidad, no existe un concepto exacto que determine qué es lo que debe entenderse por acción, pues los jurisprudencias no se han puesto de acuerdo respecto a esta.

A raíz de lo anterior, han surgido diversas doctrinas que pretenden explicarla, las cuales expondré, en forma breve y concisa, a fin de indicar cuál es la que se adopta para explicar dicha naturaleza.

Efectivamente, en torno a esta interrogante, consistente en determinar qué debe entenderse por acción, han surgido dos tipos de doctrinas que tratan de dar respuesta a ella; una la teoría clásica y la segunda, las teorías modernas.

La teoría clásica (monolítica), se le denomina clásica porque viene desde el derecho romano; allí, los romanos concebían a la acción con el derecho mismo en movimiento; es decir, a la acción la identificaban con el derecho sustantivo. Esta posición la encontramos resumida en forma auténtica en la clásica definición que Celso da sobre la misma, sostiene que: " La acción es el derecho de perseguir en juicio lo que no es debido. " (9)

Posteriormente, la misma es adicionada por los glosadores, para incluir en ella a los derechos reales, quedando así: " La acción es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido o lo que nos pertenece... "; luego entonces, debido a que la acción se le identificó con el derecho sustantivo, a esta se le estudio dentro de las disciplinas sustantivas.

Esta idea predominó durante el derecho romano hasta el siglo XIX; no fue sino hasta la mitad del siglo XIX, cuando surgen las teorías modernas que sostienen posiciones de autonomía de la acción; esto es, las que consideran a la acción como algo distinto y diverso del derecho sustantivo; asimismo, a partir de esta postura emerge, en forma simultáneo la autonomía de la ciencia procesal moderna, que se edifica sobre aquella idea.

Al respecto, se mencionarán las principales teorías que aluden a la misma.

(9) Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, Ed. UNAM, ed. 7a., México, 1987, p. 131.

Teoría de la acción como tutela concreta.

Es bien sabido que la elaboración del nuevo concepto de acción arranca del estudio que realizó Windscheid sobre la acción romana y su polémica, con Teodoro Muther; a ellos se debe la diferenciación entre el derecho a la prestación en su dirección personal y el derecho de acción como derecho autónomo, dirigido a la realización de la ley por la vía del proceso.

El debate entre estos autores derivó precisamente de lo que era la acción, así para Windscheid, la acción no era sino la pretensión deducida en juicio contra el demandado y, para Muther, la acción era un derecho subjetivo público, ejercitable contra el estado para que éste conceda al accionante, la tutela jurídica a través de una sentencia favorable, y contra el demandado para el cumplimiento de una prestación insatisfecha; en otras palabras, la acción conforme a esta teoría, participa de una doble naturaleza; se le configura como un derecho subjetivo público diferente del material, que se dirige contra el estado, al que corresponde la obligación de administrar la tutela del derecho; y concreta en cuanto a que su eficacia sólo afecta al adversario, y por tanto, se endereza a la obtención de una sentencia favorable; es decir, la acción solo corresponde a quien tiene derecho a una sentencia favorable.

Teoría del Derecho Potestativo.

La tesis citada tiene como principal defensor a Chiovenda; la acción, para este autor, es considerada como un poder jurídico de la categoría de los derechos potestativos.

Los derechos potestativos tienen como características las siguientes:

1.- A estos derechos no les corresponde una obligación, sino que consisten en un mero poder jurídico, una facultad consistente en producir un efecto de derecho, pero la persona que ha de sufrir ese efecto no está obligada a ninguna prestación o servicio, es decir, el actor no puede exigir del demandado cualquier actitud particular ni el demandado tiene que satisfacer ninguna obligación frente al ejercicio de dicho poder, únicamente queda sujeto a sufrir el ejercicio de ese poder.

2.- Mediante un simple acto de voluntad el titular de estos derechos tiene el poder de producir un cierto efecto jurídico, que puede residir en desaparecer un estado jurídico existente o crear uno nuevo.

Así, perteneciendo la acción a la categoría de los derechos potestativos, es definida por Chiovenda como: "... el poder jurídico de dar vida a la condición para actuación de la ley por el órgano jurisdiccional." (10)

Por tanto, para que los órganos jurisdiccionales del Estado actúen para la declaración y realización del derecho, es indispensable que se realice una condición, la cual, consiste en una manifestación de voluntad individual, ya que el tribunal no actúa de oficio, esa manifestación de voluntad viene a ser la acción.

Al hacer uso de acción el actor, no hace sino utilizar un poder jurídico destinado a producir un efecto sobre la persona del adversario, el efecto consiste en la emisión de una sentencia en la que el demandado queda sujeto; sin embargo, éste no tiene que satisfacer una obligación.

(10) *Ibidem*, p. 134.

Teoría de la acción con derecho a la jurisdicción.

Eduardo J. Couture es uno de los exponentes más destacados de esa teoría; estima a la acción como: " ... el poder jurídico que faculta para acudir a los órganos de la jurisdicción... " (11), al mismo tiempo, hace la distinción entre los conceptos de derecho, pretensión y acción.

La acción como poder jurídico de acudir a la jurisdicción existe siempre, independientemente de la existencia del derecho (material), o sin él; igualmente, con pretensión o sin ella; es un poder inherente a todo individuo como tal, y existe aún cuando no se ejerza efectivamente, inclusive antes de que nazca su pretensión concreta; lo equipara como una forma típica del derecho de petición, es decir, como un derecho de pedir ante todas y cualquiera autoridades.

Hugo Alsina participa, en cierta forma de esta concepción, la cual transcribo para mejor comprensión del lector: " ...si concebimos la acción como un derecho contra el estado para la protección de una pretensión jurídica fundada en el derecho privado, la solución aparecerá más clara, porque el estado será el sujeto pasivo de una obligación procesal: la que tienen sus órganos jurisdiccionales de amparar en la sentencia, a quien lo merezca (actor o demandado); en tanto que, el demandado será el sujeto pasivo de la pretensión fundada en la relación substancial... la acción tiene como fundamento una doble pretensión: por una parte una pretensión procesal, en la que el actor y el demandado son los sujetos activos, en cuando ambos pretenden que el juez, sujeto

(11) Couture Eduardo J., Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Roque de la Palma Editor, 1958, p. 68, citado por Cipriano Gómez Lora en op. cit. 133.

pasivo, haga actuar la ley en su favor, admitiendo o rechazando la pretensión jurídica mediante la sentencia; por otra, esa pretensión dirigida contra el demandado, a fin de que cumpla la prestación a la que se obligó o para que se declare la inexistencia de una obligación, y para que, en su caso el estado actúe coactivamente para la satisfacción del derecho ". (12)

Teoría de la acción como derecho abstracto de obrar.

Esta teoría estima que la acción es un derecho subjetivo público del individuo para con el estado, y sólo para con el estado, que tiene como contenido substancial el interés abstracto de la intervención de los órganos jurisdiccionales para la eliminación de los obstáculos que la incertidumbre o la inobservancia de la norma jurídica aplicable en el caso concreto, puede oponer a la realización de los intereses privados.

Su peculiaridad lo constituye como un derecho abstracto y general que puede ser ejercitado por todo sujeto de derechos, es decir, cualquier persona, por la simple circunstancia de ser sujeto de derechos, puede provocar la actividad jurisdiccional con fundamento o sin él, y obtener una sentencia independientemente de que aquélla sea favorable o desfavorable a los intereses de quien haya iniciado el proceso, se tiene derecho de una sentencia.

Para ejercitar este derecho no se requiere de la pertenencia de un derecho subjetivo material ni tampoco que esté ligado a la existencia de un derecho subjetivo material.

(12) Alsina Hugo, T.I., p.311 y 312, citado por Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, UNAM, 7a. ed., 1987, p. 133 y 134.

A mayor abundamiento, siendo la acción un derecho abstracto y general, no depende de la existencia efectiva de un derecho subjetivo material ni tampoco de la convicción de la existencia de buena fe; en razón de lo anterior, es un derecho autónomo y distinto de los varios derechos sustanciales que se pretenden hacer valer en el juicio; por tanto, puede ser deducida aún por quien esté equivocado y por ello es abstracta del fundamento de la demanda.

Lo que importa es que la acción se refiera a un interés tutelado en abstracto por el derecho subjetivo, ya que la acción tiende a la intervención del Estado para la realización de los derechos protegidos por el derecho.

De esta manera, la naturaleza de lo contencioso administrativo, es explicada conforme a las teorías modernas de la acción, concretamente, acorde con la teoría de la acción como derecho a la jurisdicción, que la concibe como una acción o potestad que tiene todo individuo de agotarla o no, para lo cual deberá dirigirse a los órganos jurisdiccionales correspondientes, solicitando la reforma o anulación de un acto administrativo; se trata de una acción procesal en favor de los administrados que los faculta a provocar la actividad jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica fundada en el derecho privado.

Navo Negrete critica a esta postura, pues considera que se otorga un alcance sumamente restringido a la verdadera naturaleza del contencioso administrativo; afirma textualmente: "... ontencioso administrativo es algo más que una acción procesal; su ser no se agota ni se contiene en el derecho de acción, es todo un proceso, un juicio canalizador de una contienda administrativa ". (13)

(13) Navo Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México 1959, p. 112.

Una vez expuesta la naturaleza de lo contencioso administrativo que lo atribuye como una acción, creo conveniente hacer la distinción según la doctrina, entre el derecho de acción abstracto y general de la acción procesal, propiamente dicha, que se realiza en los tribunales.

El derecho de acción tiene como rasgos esenciales los siguientes:

a) Es un derecho abstracto y general; es concedido a todos los habitantes de la República y no a determinadas personas.

b) Su naturaleza abstracta es común a todos los derechos declarados en la ley que no llegan a concretarse en una situación jurídica con existencia social positiva.

c) Es un derecho público porque, mediante él, se realiza una función pública, la cual consiste en administrar justicia para mantener el orden legal y lograr la paz pública.

d) El derecho tiene como sujeto pasivo al órgano jurisdiccional que debe tramitar el juicio, pronunciar sentencia definitiva y, en su caso, ejecutarla por los medios coactivos; el sujeto activo del derecho es el particular que comparece ante los tribunales en demanda de justicia.

e) El derecho de acción corresponde tanto al actor o demandante como al demandado, porque los dos pueden legalmente ejercitar el derecho de petición judicial en que aquél existe.

f) El contenido de ese derecho consiste en la facultad de poner en movimiento o actividad la función jurisdiccional, hacer peticiones ante los tribunales, con la obligación de estos de resolverlos de acuerdo con la ley.

g) Es un derecho imprescriptible, que está fuera del comercio humano y, por tanto, no puede ser cedido, es irrenunciable.

h) No es derecho de naturaleza civil sino de índole constitucional.

La acción procesal consiste en los procedimientos judiciales determinados previamente en la ley a través de los cuales se ejercita el derecho de acción.

La relación entre el derecho de acción abstracto y general, y la acción propiamente dicho es la que une la potencia del acto.

A mayor abundamiento, la acción procesal se encuentra en estado de potencia en el derecho de petición y preparado para actualizarse cuando ese derecho de acción se ejercita, esto mediante los procedimientos judiciales que se establecen en los diversos ordenamientos, según la materia de que se trate; así, el derecho de acción se fundamenta, en nuestro sistema jurídico general, dentro de los artículos 17 y 8o. constitucionales; el artículo 17 establece que " ... ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ", y agrega que los " ... tribunales estarán expeditos para administrar justicia... ", y el artículo 8o. estipula que " ... los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición ".

Estas disposiciones se complementan, y como consecuencia de ello, otorgan a los habitantes de la República el derecho constitucional, abstracto y general, de acudir a los tribunales en demanda de justicia, los cuales la deben hacer gratuita y expedita, derecho que concierne a la tutela; esta tutela no se refiere a una prestación determinada del demandado, sino a la actividad que consiste en administrar justicia.

Por tanto, el derecho a la tutela judicial que garantiza nuestra constitución constituye una de las formas del derecho de petición, el cual puede ser ejercitado, aún por aquellas personas que no sean titulares de ningún derecho subjetivo, contra el demandado; es por ello que, no importa si la demanda es fundada o infundada, lo único que se requiere es que se presente con los requisitos formales que exigen las leyes.

b) Recurso... La corriente que consideró al Contencioso Administrativo como un recurso procesal, predominó durante el siglo pasado y, actualmente, ha caído en el olvido; la ley española de 1903 participaba de este criterio, situación que le fue criticada por Luis V. Valera, el cual afirmó:

" Los recursos son indudablemente acciones, pero ellos siguen a un juicio en el que ha habido una parte condenada que recurre a otro juez en apelación aduciendo nulidad ". (14)

En el campo procesal, el recurso es un medio de impugnación de las resoluciones jurisdiccionales; es decir, el recurso es encuadrado dentro de la idea de proceso; en el

(14) Ramón Martínez Lara, El sistema contencioso administrativo en México, Ed. Trillas, p. 27 y 28.

concepto de función jurisdiccional, constituye una fase dentro de un procedimiento; esto es, no es más que una fase o instancia prolongadora de un juicio, cuya función consiste en revisar la legalidad de auto o sentencia.

Para esta doctrina, el contencioso administrativo, considerado como recurso procesal, no era sino una segunda instancia de la etapa administrativa; así, la fase administrativa y la contenciosa administrativa, eran consideradas partes integrantes de una misma estructura procesal, idea que resultó errónea pues el contencioso administrativo representa a el ámbito jurisdiccional de impugnación de los actos administrativos y es totalmente autónoma e independiente de la función administrativa; sin embargo, es antecedente inmediato de aquél, toda vez que la impugnación de los actos administrativos se sustancian y son resueltos por los recursos administrativos, los cuales forman parte integrante del procedimiento administrativo, y a partir de estos, se inicia el contencioso administrativo, el cual viene siendo un juicio en el que el administrado que se sienta afectado provoca a los órganos jurisdiccionales para que traten de restablecer el régimen de legalidad administrativa.

Luego entonces, son consecutivos por el orden temporal en que están colocadas y no porque ambos sean parte integrantes de una misma estructura procesal, en razón de lo anterior, no puede atribuirse naturaleza de recurso al contencioso administrativo, en virtud de que éste es totalmente independiente y autónomo del procedimiento administrativo al que pertenecen los recursos administrativos; además, lo que se hace al interponer aquél es propiamente iniciar un nuevo proceso que tiene todas las características propias de un proceso jurisdiccional.

c) **Proceso.**

Quienes consideran al contencioso administrativo como un proceso no se equivocan pues éste reúne las características y elementos de un juicio.

Efectivamente, dentro del contencioso administrativo ya se dan los elementos esenciales de un proceso jurisdiccional como son actor, un demandado, un acto reclamado, un período probatorio, un órgano judicial que conoce y resuelve el conflicto administrativo; es decir, las controversias administrativas; la posibilidad de intervención de un tercero, etc., lo que implica un verdadero proceso, según lo señalan las doctrinas y leyes procesales del derecho civil; cabe señalar que, aunque con marcadas diferencias sustanciales, tales como que en el mismo no se admite la prueba confesional, entre otras; además, los órganos de la administración no acuden directamente al juicio, sino que lo hacen por medio de otros funcionarios.

Luego entonces, a fin de que quede plenamente comprendido este punto, daré la definición que la doctrina entiende por proceso.

En su aceptación general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos que se suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad y vinculación.

Para que exista proceso es necesario que los fenómenos o acontecimientos de que se traten se sucedan en el tiempo y, además, mantengan entre sí determinados vínculos

que los hagan solidarios los unos a los otros, sea por el fin a que tiende todo proceso, sea por la causa generadora de los mismos.

Existen diversas clases de procesos, los químicos, biológicos, psíquicos, etc., sin embargo, el que nos interesa es el proceso jurídico; se considera al proceso jurídico como una serie de actos jurídicos que se suceden en el tiempo y se encuentran unidos entre sí con el fin u objeto que se requiere realizar con ellos; para algunos autores, lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos es precisamente la finalidad que se persigue con ellos, y por tanto esto, es lo que integra la institución llamada proceso.

La gran mayoría de los autores se inclinan por el criterio sustantivo que explica la naturaleza jurídica del contencioso como un litigio; es decir, lo consideran como una controversia jurídica que se origina entre el particular y la administración pública, con motivo de un acto emitido por ésta, el cual afecta los derechos de intereses de aquéllos.

A. ACTO ADMINISTRATIVO COMO GENERADOR DE LA ACCION.

La doctrina, en sentido general, indica que para que exista el contencioso administrativo se requiere entre otros, a los sujetos de la relación jurídica que viene siendo el particular sujeto activo o actor, la administración pública sujeto pasivo o demandado, el órgano competente y el tercero perjudicado; un conflicto jurídico entre los dos primeros citados, con motivo de un acto administrativo, el cual debe revestir de ciertas características para poder ser impugnado ante aquél.

La Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 32, se especifica a los sujetos que forman parte del procedimiento:

" Art. 32.- Son partes del procedimiento:

I. El actor,

II. El demandado. Tendrán ese carácter:

a) El Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del mismo.

b) Los Delegados del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del mismo o cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del jefe del Departamento del Distrito Federal;

c) Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnan;

d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta ley; y,

III. El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal. "

Como se observa, el precepto no hace alusión al órgano competente; sin embargo, desde mi particular punto de vista, éste se encuentra plasmado en los artículos 1o. y 21 de la mencionada ley :

" Art. 1o.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que esta ley establece. "

" Art. 21.- Las salas del Tribunal son competentes para conocer:

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

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

III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, o las promociones presentadas ante ellas por los

particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen lesión a la Hacienda Pública del D.F.; y,

VII. De las demás que señale esta ley. "

Considero necesario aclarar que inclui al órgano competente dentro de los sujetos de la relación jurídica contenciosa administrativa, en apoyo a la doctrina del Derecho Procesal, la cual estima al proceso como una relación jurídica, integrada por los particulares, sujeto activo y pasivo, así como el órgano jurisdiccional competente.

Por lo que hace a el acto administrativo que da origen a la controversia administrativa, la ley de la materia, no proporciona concepto alguno de lo que se entiende por acto administrativo ni cuales considera forma parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en tal virtud, antes que nada daré un concepto general de lo que es el acto administrativo, los elementos que lo forman y la clasificación del mismo, a fin de construir un criterio que permita delimitar las áreas competenciales del tribunal.

La doctrina no se ha puesto de acuerdo para elaborar un concepto uniforme que determine lo qué se entiende por acto administrativo, no obstante, en términos generales, el maestro Acosta Romero da un concepto donde trata de comprender todos sus elementos; en su opinión, el acto administrativo es:

" Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de una potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer un interés general ". (15)

Para que un acto administrativo tenga validez y eficacia jurídica, requiere estar integrado de varios elementos; se entiende por elemento de una cosa o un concepto, las partes que lo integran.

El acto administrativo, generalmente se compone de los siguientes elementos:

- I. Sujeto.
- II. Manifestación de voluntad.
- III. Objeto.
- IV. Motivo.
- V. Finalidad.
- VI. Forma.

(15) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 10a. ed., p. 633 y 634.

I. **Sujeto.**— Esta formada por el órgano de la Administración Pública que la realiza; es decir, incluye a el conjunto de órganos encargados legalmente de realizar la función administrativa, la cual consiste en la facultad de llevar a cabo todos los actos administrativos que son propios del Poder Ejecutivo; dichos órganos deben tener aptitud legal para actuar, en otras palabras para que un órgano pueda efectuar tales actos precisa estar investido de competencia, en tal virtud, esta constituye la medida o límite de las facultades que pertenecen a cada uno de los órganos de la Administración; entonces, un órgano administrativo será competente cuando la ley le otorga una facultad para conocer de ciertos asuntos.

Los caracteres de la competencia administrativa son los siguientes:

- I. Requiere siempre de un texto expreso para que pueda existir.
- II. El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- III. La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- IV. La competencia no se puede renunciar no ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- V. La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano.

II. **Manifestación de la voluntad.**— Debe estar formada por una voluntad libremente manifestado; o sea, debe ser legalmente exteriorizada; consecuentemente, no debe estar viciada por error, dolo o violencia.

El error consiste en el hecho de creer verdadero lo que es falso y viceversa, éste puede referirse a el hecho de equivocarse materialmente, o sobre la existencia o interpretación de una norma jurídica.

El dolo, se erige a través de un conjunto de maniobras empleadas por un individuo con el fin de engañar a otra e inducirlo a otorgar un acto administrativo.

La violencia, es la compulsión ejercida sobre una persona para inducirlo a celebrar un acto, puede ser física o moral.

Algunos autores consideran que en la mayor parte de las leyes que regulan el funcionamiento de la Administración, no se comprenden en preceptos, los caracteres que deben revestir la voluntad administrativa para que pueda dar nacimiento a un acto jurídico, pero la voluntad libre de vicios implícitamente se da en la mayoría de los conceptos elaborados por los diversos estudiosos de la materia.

III. Objeto.- Se refiere al contenido del acto administrativo; es la sustancia que lo define; en otras palabras, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite.

El objeto de los actos administrativos generalmente está determinado por el interés general o por la utilidad públicas; en virtud de lo anterior, el objeto o contenido de los actos administrativos debe ser:

1. Determinado y determinable.
2. Posible física y jurídicamente, o estar en el comercio.
3. Lícito, referido a que el objeto no este prohibido por la ley, y que además este expresamente autorizado por ella, salvo el caso de facultades discrecionales, en que esta

puede elegir y determinar el objeto del acto, no obstante la licitud del objeto deberá calificarse en función de estos tres caracteres.

- " a) Que el objeto del acto administrativo no contrarie ni perturbe el orden público.
- b) Que se ajuste a la ley.
- c) Que no sea incongruente con la función administrativa "

(16)

IV. Motivo.— Es el antecedente que lo provoca, la situación legal o de hecho prevista en la ley, como presupuesto necesario que funda la actividad administrativa.

El motivo y la motivación se encuentran íntimamente unidos, pero son diferentes, ya que la segunda, viene siendo el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.

V. La finalidad.— La doctrina ha expuesto diversas reglas con relación a este punto, mismas que transcribiré textualmente:

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

(16) Recodero Fernández de Velazco, El acto administrativo, 1929, p. 193, citado por Andrés Serra Rojas, 9a. ed., Derecho Administrativo, T. I., 1979, p. 250.

- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición de la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general sino 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 ". (17)

VI. La forma.— Es un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo, son todos aquellos requisitos de carácter extrínsecos exigidos por la ley, para que la voluntad que genera la decisión administrativa tenga validez.

Normalmente tiene el carácter de solemnidad necesaria para la existencia del acto, aunque la forma del acto administrativo puede ser oral o consistir en determinados actos materiales, normalmente exige que satisfaga ciertos requisitos, cuando dichos actos impliquen privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.

En nuestro derecho se consagra tal requisito, así de acuerdo a el artículo 16 de la constitución.

" art. 16.— Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento

{ 17 } Jéze Gastón, T. III, citado por Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 25a. ed., Ed. Porrúa.

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

Lo que significa que todo acto lesivo debe expresarse por escrito, tanto el motivo que lo ha provocado como el derecho con que se procede, no obstante puede suceder que aunque la voluntad de la administración no se exprese en ninguna forma, se presume su existencia.

Ahora bien, a través de la siguiente clasificación de los actos administrativos, que los agrupa por razón de su contenido, trataré de edificar un criterio que me permita identificar las áreas competenciales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por razón de su contenido, la doctrina los ha clasificado en las siguientes categorías:

1. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
2. Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica.
3. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

En la primera categoría, se encuentran los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias permiso o autorizaciones y las concesiones.

Los actos de admisión, son aquellos actos administrativos que dan acceso a una persona a los beneficios de un servicio público; dichos actos, se dan en muy especiales circunstancias, cuando se trata de servicios que sólo se prestan a un determinado número de personal, o aquellas que se encuentren en determinadas condiciones.

La naturaleza de los derechos que genera, depende de las disposiciones que en cada caso adopte la ley respectiva, por ejemplo, el ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia, sólo se logra a través de un acto de admisión; se diferencian de otros servicios en los que para poder disfrutar de ellos, sólo se requiere el cumplimiento de determinadas exigencias legales.

Actos de aprobación, son los actos por los que una autoridad administrativa superior da su consentimiento para que un acto de autoridad inferior pueda producir sus efectos jurídicos.

Los actos de la autoridad inferior son actos jurídicamente válidos, pero para que puedan ejecutarse requieren de la aprobación de una autoridad superior; constituye un medio de control preventivo, dentro de la misma administración, cuyo objeto es impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general. Produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior; por ejemplo: la Comisión Nacional Bancaria no puede llevar a cabo sus determinaciones en tanto no sean aprobadas por la Secretaría de Hacienda. (Art. 163 de la Ley General de Instituciones de Crédito).

En nuestro sistema el acto de aprobación, se usa también, para manifestar la conformidad de la Administración con un acto del particular que condiciona una actividad

posterior de aquél, es frecuente obtener la aprobación de planos, proyectos, condiciones sanitarias, etc.

La dispensa o condonación; es el acto administrativo que exonera a un particular de la obligación de cumplir con una ley de carácter general o satisfacer determinado requisito legal, sólo puede realizarse cuando así lo autorice la ley, por medio de él, se da al precepto legal una elasticidad que permite aplicarlo tomando en cuenta las circunstancias personales de cada individuo, toda vez que éstas no pueden estar previstas en una regla general; ejemplo: la dispensa de edad para contraer matrimonio (art. 151 del Código Civil), cuando se condona o reduce un crédito, etc.

Autorización, licencia o permiso; es un acto administrativo por medio del cual se remueve un obstáculo o impedimento que el precepto legal ha establecido para el ejercicio del derecho.

Según la doctrina en la licencia, autorización o permiso existe un derecho preexistente del particular cuyo ejercicio se encuentra restringido en virtud de que puede afectar la tranquilidad, la seguridad o salubridad públicas o la economía del país; con el fin de evitar esta situación, la norma legal establece ciertos requisitos que el particular debe cubrir, los cuales garantizan a aquéllos; y sólo hasta el momento que se satisfacen, la administración permite el ejercicio del derecho previo.

Ciertamente, la licencia, autorización o permiso se dirigen a eliminar un requisito jurídico, que impide el ejercicio del derecho otorgado por el Estado a el particular.

En nuestro régimen de derecho se establece el uso del sistema de licencias, autorizaciones y permisos tal y como es concebido por la doctrina, a pesar que nuestra legislación todavía no precisa exactamente la distinción entre licencia y la concesión, pues en ocasiones llama permiso a lo que acorde con la doctrina es una verdadera concesión (permiso de caza, de pesca); o bien, llama concesión a lo que no es más que una autorización, o indistintamente, emplea el término de concesión o permiso; generalmente las restricciones o reglamentación gira en torno al derecho de propiedad y libertad; ejemplo: para el funcionamiento de un establecimiento mercantil o espectáculo público, el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, establece ciertos requisitos que debe cubrir el particular según sea el caso, a fin de otorgar la licencia, autorización o permiso que permita el ejercicio del derecho que señala el artículo 5o. constitucional, que es el dedicarse a la industria, comercio que mejor le acomode.

La concesión; únicamente daré los aspectos generales de la misma, pues entrar al estudio profundo excedería los límites del presente trabajo.

La concesión es un acto administrativo por medio del cual, la administración pública, confiere a una persona un poder jurídico para que desarrolle ciertas prerrogativas pertenecientes a esta, relacionadas con el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del Estado.

La concesión es un acto complejo y como tal reviste de ciertas características.

Es un acto reglamentario.— Debido a que en él se especifican las normas a que han de sujetarse el servicio, aunque las condiciones del mismo pueden variar en cualquier instante, en virtud de que se crea con el objeto de satisfacer una necesidad de carácter colectivo, por tanto no es necesario que el particular concesionario otorgue su consentimiento.

Es un contrato.— Porque protege los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor, una situación jurídica que unilateralmente no puede ser variado por la Administración Pública.

Hay quienes lo asemejan con el acto condición, ya que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al particular de las prerrogativas que la ley dispone para que sea desarrollado el servicio.

Cabe señalar que la concesión se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en sus artículos del 22 al 31.

Dentro de los actos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares se encuentra la segunda categoría que comprende a los órdenes administrativos, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

Órdenes.— Son actos administrativos que imponen a los particulares la obligación de hacer o no hacer, los que adquieren según sea el caso el carácter de mandatos o prohibiciones.

Expropiación.— Sin pretender hacer un análisis profundo de la misma, pues excedería los límites de la investigación, solamente diré que la expropiación por causa de utilidad pública, es un acto a través del cual el Estado impone a un particular, una vez que se han cubierto ciertos requisitos, entre los cuales, el principal es la compensación que recibe el particular por la cesión de propiedad a causa de la utilidad pública.

La sanción y la ejecución forzada son actos administrativos que utiliza la autoridad administrativa para ejercer coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes emitidos por aquélla.

La actividad administrativa, en gran parte, esta integrada por acto de sanción, los cuáles tienen por objeto castigar las infracciones de las leyes u órdenes administrativas, ejemplo: multa, clausura, arrestos impuestos por la administración.

En la tercera categoría se agrupan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y publicaciones.

Son actos en los cuales la Administración hace constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por las leyes administrativas.

La inscripción en un registro de acto o hechos, por medio de ellos se hace constar declaraciones de los particulares, o la inscripción que hace una autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de los mismos; entre éstos se encuentran los actos del registro civil, de propiedad, de comercio, la inscripción en los registros profesionales para el ejercicio de una profesión; luego entonces, es por medio de estos actos que la

Administración interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones del estado civil de los particulares.

La certificación; pueden ser de actos o hechos realizados, por medio de ella se expiden constancias por la autoridad administrativa relacionadas con las personas o bienes, o con el cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las leyes para realizar actividades que las mismas leyes prevén; ejemplo: certificado de pesos y medidas, de las inscripciones en los registros, de la verdad de un hecho, de la conducta, de enseñanza, etc.

Publicación; tiene por objeto que la administración haga saber a los interesados de una disposición general, la cual deben cumplirla, ejemplo: reglamentos o acuerdos.

Notificación; tiene por objeto dar a conocer a un particular una resolución administrativa, la notificación es importante para efectuar el cómputo para interponer otros medios de defensa; en este caso, la acción contenciosa administrativa, una vez realizada la clasificación de los actos administrativos, traté de determinar cuáles de estos entran dentro de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En torno a la primera categoría que agrupa a los actos administrativos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, se encuentran los actos de admisión, aprobación, dispensa o condonación, licencia, permiso o autorizaciones y las concesiones; es de señalarse que contra todos los actos o resoluciones desestimatorias relacionados con las mismas, se surte la competencia del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo del Distrito Federal, hecha excepción de los actos de aprobación que en puridad jurídica no quedan encuadrados dentro de las disposiciones normativas de carácter administrativo previstas en el Distrito Federal, ya que estas se dan como categorías sui generis, ciertamente, al respecto el maestro Gabino Fraga observó que en nuestro régimen de derecho existen actos y se utilizan para manifestar la conformidad de la Administración con los actos de un particular, mismos que condicionan el ejercicio de una actividad posterior a ese consentimiento, los que pueden manifestarse como acto de aprobación o visto, entre ellos se citan la aprobación de planos y proyectos de construcción, el visto bueno de bomberos para obtener una licencia de funcionamiento de espectáculos públicos, etc.

Estos actos dentro de la vía administrativa pueden manifestarse como meros actos de trámite los cuales deben analizarse acorde con los presupuestos que establece la ley de la materia, para determinar si son impugnables ante dicho tribunal.

Dentro de la categoría que cataloga a los actos administrativos, como aquéllos que directamente limitan la esfera jurídica de las personas, en la que figuran los órdenes administrativos, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución, cabe señalar que se hará su desglose en forma separada debido a que es necesario especificar cuál es el alcance que tiene cada una para poder determinar en que grado es competente el tribunal.

Órdenes.— Los rezagos que presenta los órdenes administrativos, los cuales son un medio por el cual la autoridad administrativa impone a los particulares determinadas obligaciones de hacer o no hacer, positivas o negativas, mismas que traen aparejada

sanción en caso de incumplimiento, son de la competencia del tribunal; como ejemplo, tenemos: las órdenes de demolición de construcciones ruinosas, peligrosas, desocupación de las mismas por circunstancias antes descritas, traslado de industrias peligrosas, suspensión de obras, desocupación vía pública, etc.

La expropiación.— En su oportunidad se expresó que la expropiación, es un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, y mediante una indemnización que se otorga al particular por la privación de aquella.

En el Distrito Federal la Ley de Expropiación es de aplicación local; ahora bien, dada su naturaleza compleja la competencia del tribunal es muy variada.

Es procedente contra los actos de las autoridades del Distrito Federal que se encaminen a realizar la ejecución; en el caso concreto, de los decretos expedidos por el Presidente de la República con motivo de la declaratoria correspondiente; pero no lo es, para proceder al análisis del decreto que contiene, la manera en que será la afectación de la propiedad del particular con motivo de satisfacer los fines del Estado o en interés de la colectividad, las cuales puede ser temporal, total o parcial, o únicamente de limitación de los derechos de dominio, debido a que éste emana del titular del Poder Ejecutivo Federal, es menester apuntar que, contra la declaratoria, se prevé el recurso de revocación que los gobernados pueden interponer ante la autoridad administrativa competente.

No lo es, en torno a la fijación del monto de la indemnización, por las mejoras o deterioros del inmueble ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor

fiscal, esto en virtud de que es la autoridad judicial a quien corresponde determinarla, es decir, el particular que no esté conforme con la misma, puede ejercitar su acción por vía judicial.

Por lo que hace a la exigencia del pago por la expropiación, en mi particular punto de vista, es competente el tribunal para determinar sobre la existencia y extensión de ese derecho, y, en caso de existir el derecho, condenar a la autoridad a efectuar el pago, esto es así, pues, como en su oportunidad lo expresé, considero que la naturaleza jurídica del tribunal es de plena jurisdicción; y en razón de ello puede entrar al estudio de la exigencia del pago, también lo será cuando el particular haya formulado la solicitud de pago ante la autoridad respectiva y ésta se le haya negado, asimismo, en caso, de que no dé respuesta a dicha solicitud.

Por último, es competente contra las resoluciones que dicta el jefe del Departamento del Distrito Federal, en materia de reversión, corroborando lo anterior, lo sustentado por la jurisprudencia número 13, del Pleno del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que señala:

" EXPROPIACION, ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL, CONOCER DE LOS ACTOS TENDIENTES AL CUMPLIMIENTO Y EJECUCION DE UN DECRETO DE.- Los particulares afectados por los actos que realicen las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal relacionados con el cumplimiento y ejecución de un Decreto Expropiatorio, tienen acción para demandar su nulidad ante el Tribunal, por ser éste el órgano jurisdiccional

competente para ello, conforme a lo previsto por los artículos 1o. y 21 de la Ley que lo rige, toda vez que su decisión determina únicamente si la actuación de la autoridad local se ajusta o no a los términos del propio Decreto y a las disposiciones aplicables, sin cuestionar la legalidad del mismo ".

Sanciones y actos de ejecución.- Es competente el tribunal de lo contencioso Administrativo para conocer de las multas impuestas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, por infracción a las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter administrativo, los cuales pueden consistir en multas, clausuras temporales o definitivas y arrestos, así como también de aquéllas que son el resultado de la aplicación de leyes y reglamentos tributarios del Departamento del Distrito Federal.

Por último, la categoría de actos que hacen constar la existencia de hechos o un derecho, entre los que se encuentra la certificación, el registro, las notificaciones y publicaciones.

Publicación y Notificación.- Debe manifestarse que la publicación y la notificación tienen relevancia únicamente en los términos que se hizo resaltar al ser resaltadas en páginas anteriores.

La Certificación y la Inscripción.- En términos generales, son de la competencia del tribunal; esto es así, tratándose de certificaciones por medio de las cuales la autoridad administrativa realiza declaraciones en las que hace constar hechos relacionados con los

antecedentes que abren en sus archivos, libros o registros, o bien, sobre datos que le son proporcionados por los particulares.

Por lo que hace a las inscripciones, solamente en aquellos registros o padrones de que dispone la autoridad administrativa para el ejercicio de sus atribuciones, tales como la inexactitud de inscripciones relacionadas con los comerciantes de mercados públicos, asociaciones de vendedores ambulantes, peritos responsables de obras de construcción, etc.

En cuanto a las inscripciones efectuadas ante el Registro Civil y Registro Público de la Propiedad, solamente en aquellos casos en que éstas estén estrechamente relacionadas con las funciones propiamente administrativas, las que corresponde ser analizadas en cada caso concreto. A mayor abundamiento, el tribunal debe analizarlas y determinar cuáles entran dentro de su esfera de competencia; lo anterior, es así, dada la naturaleza compleja de aquellos actos; igualmente, entran dentro de la competencia del tribunal, la falta de contestación a las peticiones de los particulares, cuando las autoridades administrativas del Distrito Federal no den respuesta en un término de 30 días naturales, a menos que las leyes o reglamentos fijen otro plazo o la naturaleza del asunto requiera diverso término. (Artículo 21 fracción III de la ley de la materia).

B. CONCEPTO Y UBICACION EN EL SISTEMA JURIDICO DE LA ACCION CONTENCIOSA.

El concepto de acción aún no se encuentra plenamente definido, debido a que los juriconsultos modernos no se han puesto de acuerdo para determinar qué es lo que debe entenderse por acción.

Consecuentemente, han surgido variadas doctrinas que pretenden explicarla, mismas que ya fueron expuestas en su momento oportuno; esto, al explicar la naturaleza jurídica del contencioso administrativo; en tal virtud, ya no se hará referencia a ellas.

Asimismo, en este apartado, se hizo alusión que en nuestro régimen legal el fundamento del derecho de acción, en forma genérica, se encuentra consagrado en los artículos 80. y 17 constitucional; igualmente se adujo que no es lo mismo el derecho constitucional de acción que se prevé en los preceptos antes citados y el derecho procesal de acción que se encuentran en los diversos ordenamientos adjetivos, en donde se establecen determinadas condiciones o presupuestos necesarios para poder ejercer aquélla.

Ahora bien, el particular al impugnar un acto administrativo ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo hace mediante una acción de la misma naturaleza; esta acción contenciosa que es ejercitada ante aquél se adhiere a la teoría de la tutela concreta, o sea, la que define a la acción como una facultad concreta de obrar, cuyas características fueron resaltadas en el apartado a que ya hice referencia al inicio de la redacción del presente punto, por tanto remito al lector a él.

Luego entonces, conforme a esta teoría, los elementos de acción son: Los sujetos, la causa y el objeto; el sujeto activo.

La causa se divide en remota y próxima.

Encuadrando los elementos la acción contenciosa administrativa ejercitada ante el tribunal, es la siguiente:

1.- Sujeto activo.- El particular afectado en su esfera jurídica por un acto o resolución administrativa.

2.- Sujeto pasivo.- La autoridad del Departamento del Distrito Federal, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar en agravio del particular un acto o resolución administrativa.

3.- La causa.- Remota; es la situación jurídica concreta que el particular guarda con la administración pública del Departamento del Distrito Federal, respecto al derecho objetivo que le es aplicable; y próxima, la resolución o acto impugnado.

4.- Objeto.- Consistirá en solicitar a el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la nulidad del acto impugnado, la orden de reponer el procedimiento o el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición; y, como consecuencia, otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

En este orden de ideas, cabe señalar que, en un Estado de derecho, el ejercicio de la actividad administrativa se encuentra sujeto a las leyes que rigen en la comunidad a la que pertenece; por lo tanto, si en el ejercicio de esa actividad no se ajusta a los lineamientos de derecho y afecta un derecho o interés legítimo de los particulares, estos pueden ocurrir ante los tribunales previamente estatuidos para que sea ellos quiénes

diriman el conflicto y hagan cumplir el derecho; luego, para impugnar el acto administrativo lo puede hacer mediante el ejercicio de una acción, la cual debe cumplir ciertos presupuestos procesales para que se pueda dar inicio al proceso contencioso administrativo.

Para Eduardo J. Coutre los presupuestos procesales son: " ... aquellos antecedentes necesarios para que el juicio tenga existencia jurídica y validez formal ". (18)

Hay autores que dividen a los presupuestos procesales en:

1.- Presupuestos procesales previos del juicio, que se subdividen en dos grupos:
a) presupuestos procesales de acción; b) presupuestos procesales de la demanda.

2.- Presupuestos procesales del procedimiento.

Conforme a la primera división, precisamente la marcada con la letra a) se desprenden: la capacidad jurídica y la capacidad procesal del demandante; la representación legal y la caducidad de la acción, éstos velan por el ejercicio válido del derecho subjetivo de acción por el demandante. En el inciso b) se enuncian: la competencia, la capacidad, la representación legal y voluntaria, el cumplimiento de los requisitos de forma y la presentación de documentos que la ley exige; son requisitos que deben reunirse antes de admitir la demanda.

(18) Fundamentos del Derecho Procesal, 2a. ed., Ed. Buenos Aires, Ed. Palma, citado por Fernando Boñuelo Sánchez, La teoría de la acción y otros estudios, 19a. ed., Ed. Cárdenas Editor, 1983, p. 87.

Por último, los señalados con el inciso número 2; son aquéllos que se relacionan con el válido desenvolvimiento del proceso hasta su normal culminación; o sea, con la sentencia, independientemente del contenido de aquélla, es decir, sea favorable o desfavorable; se verifican una vez admitida la demanda, en la etapa preliminar del juicio; corre a cargo del juez verificar la existencia de la relación jurídica procesal, para que el juicio pueda continuar su normal curso, tal y como lo consigna la ley respectiva.

De acuerdo a la primera clasificación indicada en el inciso 1, los presupuestos procesales indispensables para ejercitar la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son los consignados en los artículos 33 y 50 de la ley respectiva.

" Art. 33.- Solo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión. "

" Art. 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al tribunal y deberá llenar los requisitos formales:

- I. Nombre y domicilio del actor, y en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución o acto administrativo impugnado;
- III. La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- IV. El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- V. La pretensión que se deduce;
- VI. La fecha en que se tuvo conocimiento del auto impugnado;

VI. La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;

VIII. La firma del actor, si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital; y,

IX. Las pruebas que actor ofrezca..."

Aunado a los citados con sus salvedades se agregan el principio de definitividad y el ejercicio opcional de la acción o el recurso administrativo.

1. Definitividad.- La doctrina, en términos generales, hace referencia a la definitividad en el sentido de que el particular antes de intentar el juicio contencioso, deberá, previamente, agotar los recursos que se especifiquen en la ley que rija el acto que se impugne.

En materia contenciosa administrativa, salvo casos especiales, el principio carece de importancia, toda vez que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal determina que es opcional para el particular agotar los recursos o medios de defensa establecidos en las leyes o reglamentos que rigen a esa circunscripción o, intentar desde luego el juicio. Además, prevé que si hace uso de ellos deberá desistirse para ejercitar la acción ante el Tribunal; sin embargo, en materia fiscal, el principio si opera, ya que exige agotar los recursos previstos por la Ley de Hacienda del Distrito Federal (Art. 28).

Por otro lado, el tribunal suele darle otro sentido conceptual a dicho principio, refiriéndolo más que nada, al aspecto sustancial de la resolución administrativa; en otras palabras, el acto administrativo debe reunir el carácter de definitivo para poder impugnarse ante dicho órgano jurisdiccional.

Debe señalarse que la ley no contiene disposición alguna al respecto a esta cuestión.

2.- Ejercicio opcional de la acción o del recurso administrativo.- los recursos administrativos constituyen un medio jurídico establecido por la ley, en favor del particular que se sienta afectado por un acto administrativo, para que éste pueda impugnarlo ante la propia autoridad que lo dictó o ante el superior jerárquico, el cual tiene la obligación de revisarlo, y pronunciar nueva resolución que lo confirme, lo modifique o lo anule.

Generalmente, es la defensa que antecede a cualquier intervención jurisdiccional, pues en tanto no sea resuelto, los tribunales administrativos se encuentran impedidos para entrar al estudio de aquél.

Su creación, parte del principio que considera que es propio de los seres humanos cometer errores; y, precisamente, mediante el recurso, se da la oportunidad a la administración de que rectifique, revisando nuevamente sus actos.

En nuestro régimen jurídico administrativo, principalmente, existen dos: la reconsideración y revisión. La reconsideración se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto. La revisión puede interponerse ante el superior jerárquico del que surgió el acto.

A pesar de que estos medios fueron creados para protección de los derechos de los particulares, infrecuentemente los utilizan, toda vez que los consideran insuficientes para dar debida protección a sus derechos; aducen, entre otras objeciones, que las resoluciones que emite la Administración adolecen de imparcialidad, porque la autoridad que conoce del recurso es al mismo tiempo juez y parte, lo cual difícilmente puede garantizar que la resolución que se emite al revisar sus actos sea dictado conforme a derecho, o en otros casos, aceptar que su propio acto adolece de ilegalidad y, consecuentemente, dejarlo sin efecto.

Por otro lado, tiende a juzgar casos heterogéneos conforme a criterios uniformes; todo esto hace que los recursos sean ineficaces para que el particular obtenga una protección efectiva a sus derechos.

En razón de lo anterior, surgió la necesidad de crear órganos jurisdiccionales ajenos a la vía administrativa con el fin de que se ejerza un control jurisdiccional sobre los actos de ésta, es así como el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal nació a la vida jurídica en forma autónoma e independiente de la vía administrativa para juzgar los actos de la administración.

La creación del tribunal fue un gran acierto que tuvo el legislador, pero aún lo es más, el hecho de haber consignado la opción que el particular tiene de agotar o no los recursos o medios de defensa establecidos en las leyes y reglamentos del Distrito Federal, o en su defecto, intentar ante aquél el juicio contencioso administrativo, lo que redundo en beneficio del administrado, porque cuenta con dos vías para hacer valer sus reclamos.

A continuación se transcribe el artículo que plasma esta opción:

" Art. 28.- Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el tribunal; o bien si está haciendo uso de dicho principio o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos podrá acudir al tribunal.

Ejercitando la acción ante éste, se extingue el derecho de defensa ordinario.

En materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la ley de Hacienda del Distrito Federal ".

Del precepto, se puede advertir que se desprenden varias opciones:

- a) Puede elegir el particular agotar el recurso o medio de defensa.
- b) Puede ejercer acción ante el tribunal.
- c) Si utiliza el recurso, antes de que sea resuelto y previo desistimiento, puede acudir al tribunal.

Como anteriormente se manifestó, en materia fiscal no rige este principio, ya que necesariamente el particular previamente debe agotar los recursos previstos en la Ley de Hacienda para acudir al Tribunal.

3.- **Interés jurídico.**- Respecto al mismo, únicamente diré que su ausencia impide el nacimiento del proceso; no me referiré a él, pues en el siguiente capítulo va a ser estudiado más detenidamente.

Igualmente, se incluye como presupuesto procesal, la oportunidad para el ejercicio de la acción; es decir, que la acción sea interpuesta dentro del tiempo fijado por la ley adjetivo para que pueda iniciarse el proceso.

Se concluye que la ausencia de algún presupuesto procesal impide el nacimiento válido del proceso, su desenvolvimiento y aún más su normal culminación.

CAPITULO 111

III. TIPOS DE INTERES

A. Jurídico, Legítimo y simple.

1. Doctrina.

2. Legislación.

a. Ley de amparo.

b. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3. Jurisprudencia.

4. Semejanzas y diferencias.

5. Sistema adoptado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

B. Exposición de motivos de los artículos 33 y 71 fracción V de la ley de la materia.

1. Reformas y adiciones que han sufrido y su comentario.

a. Decreto del 30 de diciembre de 1972.

b. Decreto del 2 de diciembre de 1978.

c. Decreto del 25 de diciembre de 1986.

III. TIPOS DE INTERES.

Es menester resaltar que por motivos prácticos, expondré primeramente lo que la doctrina considera por interés simple, legítimo y jurídico; por lo que hace a los demás puntos, se seguirá el orden establecido.

CONCEPTO GENERAL DE INTERES.

Los diversos conceptos vertidos por algunos jurisconsultos, los cuales a continuación se citarán, serán motivo de comentario, al final de los mismos, en virtud de la estrecha relación que guardan entre sí.

En el sentido propio del término interés para García Maynez es " la apreciación que una persona hace de determinados fines. Tener interés en algo significa atribuir valor o importancia a su realización (independientemente de que resulte o no intrínsecamente valiosa). " (19)

Por su parte, Jellinek concibe al interés como " ... todo aquello que objetivamente es un bien, es decir, una cosa apta para realizar algunos de los fines humanos, es subjetivamente su interés. " (20)

Para Hugo Rocco, el interés es el " ... juicio formado por el sujeto de una necesidad acerca de la utilidad o valor de un bien como medio para la satisfacción de dicha necesidad. El interés es, por tanto, un acto de la inteligencia, constituido por la representación de un objeto (bien), la de una necesidad, y la de la eficacia del objeto como satisfactor de ésta. El bien es interés en cuanto como tal es percibido por la inteligencia; objeto o fin en cuanto la voluntad tiene él. " (21)

Carnelutti lo define como " una situación favorable para la satisfacción de una necesidad " (22), en su concepción, todas las necesidades imprescindiblemente están relacionadas con el ser humano, luego, parece ser que todos los intereses debieran ser intereses individuales; sin embargo, no ocurre así, porque aunque existen intereses en lo que si bien, el destinatario final es una persona humana, no es posible concebir la situación favorable para la satisfacción de una necesidad, sino en función de muchas

(19) García Maynez Eduardo, Introducción al estudio del derecho, Ed. Porrúa, 35a. ed., 1984, p. 133.

(20) Jellinek, citado por Carrillo Flores Antonio, La justicia federal y la administración Pública, 2a. ed., p. 62.

(21) Hugo Rocco, citado por Gabriel García Maynez Eduardo, ob. cit., p. 239.

(22) Carnelutti, citado por Carrillo Flores Antonio, ob. cit., p. 62.

personas; aparece entonces el concepto de interés colectivo; para este mismo autor, el interés colectivo existe " ... cuando la situación favorable a cada uno para la satisfacción de una sola necesidad, no puede determinarse, sino en conjunto con otras idénticas situaciones favorables de los otros miembros de cierto grupo. " (23)

Con la tesis de Carnelutti, " ... de mayor objetividad, se destruye una de las objeciones de Kelsen a la elaboración de Jellinek; aquella en la que se basa la noción del derecho subjetivo sobre la apreciación subjetiva de lo que sea un bien, no habrá seguridad nunca, para tomar tal o cual situación con un interés, ya que la apreciación individual puede ser caprichosa; Carnelutti no toma en cuenta la apreciación individual del sujeto sino sólo el hecho objetivo de que la situación sea favorable para la satisfacción de una necesidad; por esto la propuesta de Carnelutti mejora la propuesta de Jellinek. " (24)

De los conceptos anteriores, se advierte que el interés es por esencia subjetivo; se erige de la relación que existe entre un individuo o un conjunto de individuos y el bien con el cual se pretende satisfacer necesidades de todo tipo; en otras palabras, se deriva de la apreciación que el individuo hace de los fines, cuya realización se propone alcanzar, y el bien, con el cual, pretende satisfacerlos.

La noción del interés en el campo del derecho es muy controvertible, pues algunos estudiosos del derecho, éste no tiene carácter jurídico, no obstante lo anterior, para otros, constituye un elemento del derecho.

(23) Ibidem., ob. cit., p. 63.

(24) Idem., p.63.

No puede negarse que ambas posiciones tienen razón, en virtud de que el interés se apoya tanto en situaciones reales, como hechos sujetos a regulación jurídica, en ciertos casos, pero esta circunstancia no es suficiente para otorgarle reconocimiento legal.

A mayor abundamiento, para el estudio del derecho, el interés es esencial, debido a que toda la estructura del derecho se encuentra formada por el conflicto de intereses entre los hombres, y además, no se ocupa de otra cosa que de la delimitación de intereses; pero a pesar de ello, no puede atribuirse naturaleza jurídica.

INTERES SIMPLE, LEGÍTIMO, JURÍDICO.

Doctrina.

Para la doctrina, el interés simple consiste en las situaciones en las cuáles los particulares reciben un beneficio del Estado, cuando el mismo, en el ejercicio de sus atribuciones, y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, asume una conducta que coincide con los intereses de los particulares y sufren un perjuicio cuando la conducta del Estado no es coincidente a los propios intereses de aquellos; en el primer caso, reciben un beneficio y, en el segundo, se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga la situación privilegiada.

El interés simple, no cuenta con protección jurídica; éste lo tiene todo gobernado en que nazca o se mantenga una situación creada por la autoridad, que le beneficia o que desaparezca por ser desfavorable a sus intereses.

El gobernado, cuenta con un interés simple cuando la norma jurídica objetiva no le otorga ninguna facultad de exigir, sino que únicamente consigna una situación cualquiera de las que puede aprovecharse todo individuo, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el beneficiado, en virtud de que el ordenamiento jurídico que establece esa situación, no le concede ninguna facultad para obtener coactivamente su respeto.

Interés legítimo.

La doctrina italiana, indica que en el conjunto de normas que integran el derecho administrativo existen dos clases de normas: normas de relación, conocida, también, como norma material y, normas de acción o instrumental; la primera regula las relaciones entre los diversos sujetos, en este caso, entre el particular y la actividad administrativa, es decir, fueron expedidas para garantizar frente a la actividad de la administración, situaciones individuales, estableciendo una línea de demarcación entre el interés público y el interés individual; de estas normas surgen obligaciones de hacer, no hacer o consentir algo en favor de otro, con su correlativo derecho de exigir el cumplimiento aquéllas, ante estas normas, la actividad de la administración encuentra un límite, esto es así, pues no puede desconocerlas, ya que si lo hiciera lesionaría el derecho subjetivo que el individuo tiene frente a la administración.

Las segundas, fueron dictadas para garantizar el interés público, o sea, cuidan el normal desarrollo de la actividad administrativa, en vista de un interés público; guardan relación con la organización, el contenido y el procedimiento que ha de cumplir la actividad administrativa para accionar.

Las normas de organización tratan la integración del órgano administrativo y la fijación de su competencia; las de procedimiento contienen las modalidades que ha de seguir la voluntad administrativa para formarse, declararse y ser llevada al conocimiento de los interesados, y las de contenido, tienen que ver con el comportamiento que deben seguir los órganos administrativos para obtener la concordancia entre voluntad y el fin que ha de seguir.

De acuerdo con la doctrina, de estas normas únicamente derivan obligaciones por parte de la administración, sin que existan correlativamente derechos subjetivos en favor de terceros; consiguientemente, cuando las mismas son violadas, no se consideran lesionados los derechos del individuo, sino un simple interés vago e impreciso que tiene cualquier particular a la buena administración, el cual no se encuentra protegido por el orden jurídico, y por tanto, no es suficiente para instaurar un procedimiento administrativo ilegal; no obstante, puede suceder en cambio, que el cumplimiento o incumplimiento de esta clase de normas, resulte una ventaja o desventaja para ciertos individuos cuya posición especial los hace más vulnerables que a los demás al acto administrativo; esta ventaja o daño es distinta de la que da recibir cualquier particular por su condición de tal, y, a raíz de esta situación en que se encuentran los particulares afectados, se hace necesario que cuenten con una especial protección de sus intereses.

Esta tutela le es otorgada en forma indirecta por medio de dichas normas; se da cuando algunos particulares, como resultado de la situación especial en que se encuentran, unen sus intereses particulares al general que todos tienen en el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa.

Así, tales intereses quedan protegidos de manera indirecta, ocasional y refleja, en virtud del interés que tienen algunos particulares en que esas normas de interés público sean observadas; pero de ninguna manera llegan a constituir derechos subjetivos, dado el carácter que tienen las normas de acción o instrumentales, las cuales fueron exclusivamente destinadas a garantizar el interés general y no tienen porque proteger intereses particulares.

Se resalta que en este caso el interés de los particulares es distinto del general, pero está vinculado con éste.

Esta idea, se encuentra debidamente precisada en el pensamiento de Guicciardi, el cual sostiene que la " ... coincidencia que se da entre el interés individual, desprovisto de tutela directa, con el interés público hará que la tutela concedida al interés público resulte tutelado de hecho también el interés individual. " (25)

El interés al que me he venido refiriendo se les llama derechos reflejos o legítimos.

La doctrina sostiene que aunque los intereses legítimos no constituyen verdaderos derechos subjetivos, toda vez que éstos no se encuentran directamente tutelados por la ley, los titulares pueden obtener la eliminación del acto ilegal que lesiona su interés especial; en otras palabras, si bien, los titulares de este interés no pueden exigir la satisfacción del mismo, pueden, sin embargo, obtener la extinción o modificación de los actos emanados con violación a las normas dictadas para tutelar el interés general; de tal

(25) Enrico Guicciardi, citado por Díaz Peluffo Zoila, El recurso contencioso administrativo, Ed. Amalio M. Fernández., p.106.

manera que al quedar suprimidas desaparecen simultáneamente la lesión que les producía en su interés individual; la lesión a este interés legítimo, de acuerdo a esta teoría, podría hacerse valer ante la jurisdicción administrativa, no así, la lesión a un derecho subjetivo.

A diferencia de lo que sucede en Italia, en Francia la preocupación de la jurisprudencia giró en torno al interés legítimo en relación a las condiciones que debe revestir éste, para que sea admisible como base del recurso por exceso de poder, esto con independencia del derecho integrado que pudiera existir en ese interés.

A mayor abundamiento, a pesar de que en un principio la doctrina efectuó la diferenciación de los recursos de plena jurisdicción y, por exceso de poder, en función a las distintas bases que a ellos se atribuye; al primero, un derecho, y al segundo, un interés, posteriormente le dio un giro diametralmente opuesto, toda vez que esto dejó de tener relevancia, pues fijó su atención en la determinación de los requisitos que deben reunir ese interés, para que sea procedente el recurso por exceso de poder.

Se requirió que el interés fuera legítimo debía ser directo y personal; lo entendió como un interés especial del recurrente opuesto al interés general; por tanto, el individuo puede actuar en nombre de algún interés suyo, especial, pero de ninguna manera apoyarse en intereses que son de todos o de muchos; se hace hincapié que el interés personal del recurrente no debe entenderse como un interés exclusivo, porque no se trata de un interés personalísimo en el sentido individual y exclusivo, ya que según la doctrina, esto implica acercarse a la hipótesis del derecho subjetivo, sino que debe pertenecer a una categoría definida y limitada de personas para poder ser personal y directo, es decir, el interés del recurrente no debe confundirse con el interés general e impersonal de

todos los habitantes; en razón de lo anterior, el requiriente debe sufrir un daño motivado por la aplicación del acto en su aspecto material o moral y aquél debe producir consecuencias adversas en cualquiera de dichos aspectos.

En este orden de ideas, la jurisprudencia francesa estableció que para interponer el recurso por exceso de poder, con objeto de solicitar la anulación, debía invocarse un interés legítimo directo y personal.

Las causales que se prevén para este recurso son la ilegalidad derivada de una norma formal; vicios de forma; competencia y desviación de poder; así como la producida por la violación de una ley, la cuál tiene que ver con la legalidad de fondo o substancial; para todas se exigen los mismos requisitos, haciéndose una total abstracción del derecho que pudieran contener.

De la exposición de ambas teorías se desprende lo siguiente:

En Italia, el interés legítimo surgió como una categoría especial frente a la violación de las llamadas normas de acción o instrumentales, cuya características han quedado ya precisadas.

En Francia, aunque la doctrina no lo evidencie, se puede realizar la misma afirmación, pero con una diferencia, que en su debido momento se expresará; ciertamente, el interés legítimo en Francia emergió de las ilegalidades que dan lugar, las tres primeras causales de apertura del recurso por exceso de poder, o sea incompetencia, vicios de forma y desviación de poder, que de acuerdo a la teoría italiana, corresponden a las llamadas normas instrumentales; y, la diferencia entre ambas soluciones; estriba que

en Italia la diferenciación entre el interés legítimo y el derecho subjetivo tuvo por objeto la delimitación de la competencia jurisdiccional y la del Consejo de Estado; de modo que para esta teoría, existiendo la lesión de un derecho subjetivo, el recurso debía entablarse ante la jurisdicción ordinaria y no ante la administrativa.

En Francia sucede lo contrario, porque después de diferenciar los recursos de plena jurisdicción y por exceso de poder, en atención a las distintas bases atribuidas a cada uno (derecho e interés respectivamente), se admite por razones de carácter procesal, la apertura del recurso por exceso de poder por la violación de una ley o de derechos adquiridos, exigiéndose los mismos requisitos que se piden para la existencia de un verdadero derecho; sin embargo, para admitirlo, se pide que el requiriente invoque nada más el interés que integra ese derecho y para que pueda ser la base de dicho recurso se exige solamente se cubran las condiciones de ser un interés directo y personal.

Es obvia la contradicción, en que entra la doctrina francesa, al comprender, en esta última causal, verdaderos derechos subjetivos como base para interponer el recurso por exceso de poder y, percatándose de su error, trata de subsanarlo, sosteniendo que el requiriente únicamente citará el interés que integra ese derecho con apoyo en esa causal para poder admitirlo y pretende desviar la atención argumentando que lo más trascendente al interés legítimo es que cubra las condiciones de ser un interés directo y personal, para que pueda ser la base del recurso por exceso de poder.

Interés jurídico.

El interés jurídico no es otra cosa que lo que la doctrina conoce como derecho subjetivo; éste es considerado como una facultad perteneciente a una persona que le permite exigir de otra determinado comportamiento positivo o negativo, en virtud de un precepto de derecho.

Esta postura es generalmente aceptada por los estudiosos del derecho; es decir, conciben al derecho subjetivo como el propio derecho objetivo.

El derecho objetivo lo constituye el conjunto de normas impero-atributivas, es decir, impone deberes y concede facultades; así, frente al obligado por una norma jurídica, habrá otra persona facultada para exigirle el cumplimiento de lo prescrito en ella; es precisamente esa autorización concedida al pretensor, la cual es otorgada a través del precepto jurídico, lo que suele llamarse derecho subjetivo; en este orden de ideas, al derecho subjetivo se le considera como una función del derecho objetivo; en cuanto a éste, es la única norma que permite o prohíbe y, aquél, es el permiso derivado de la norma.

De acuerdo con esta posición, no hay derechos objetivos que no concedan facultades, ni derechos subjetivos que no dependan de una norma; en consecuencia, no se puede concebir el derecho subjetivo fuera del derecho objetivo, pues primero es la posibilidad de hacer o no hacer lícitamente algo; supone la existencia de la norma que imprime a la conducta el distintivo positivo de la licitud.

Los elementos esenciales del derecho subjetivo, de acuerdo a esta posición son:

- a) Un sujeto activo.
- b) Un sujeto pasivo.
- c) Una prestación debida o una abstención; un hacer o no hacer.
- d) Una norma que establece y protege el derecho del sujeto activo.

Estos elementos trasladados en el campo del derecho administrativo, lo integra primeramente como sujeto activo del derecho subjetivo el administrado; el sujeto pasivo, la autoridad administrativa, obligada frente al particular de respetar su prestación; la norma administrativa es la que protege el derecho subjetivo imponiendo a la autoridad la obligación de no lesionar el derecho subjetivo que viene a ser el deber directo que se le impone frente al particular.

2. Legislación.

- a) Ley de amparo.

El concepto de interés jurídico está sumamente vinculada con el concepto de agravio, porque si un acto de autoridad no causa éste, no puede existir aquél para intentar la acción contra dicho acto.

En esta materia, el interés es un presupuesto para la procedencia del juicio de amparo y éste existe cuando el citado interés descansa sobre un derecho derivado de la ley a exigir de la autoridad una determinada conducta positiva o negativa, y, como consecuencia lógica, que tenga como correlativo el deber de la autoridad de realizar tal

conducta; en otras palabras, el interés jurídico es considerado como un derecho reconocido por la ley, se le identifica con el derecho subjetivo, como una facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva de derecho.

No hay que olvidar que en la doctrina, el derecho subjetivo presupone un enlace en su esencia de dos elementos que no se pueden separar: una facultad de exigir y una obligación correlativa que consiste en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y, cuyo objeto, desde el punto de vista de su naturaleza, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos, en *privado* (cuando el obligado sea un particular), y en *públicos* (cuando la obligación se impute a cualquier órgano del estado); en consecuencia, esta institución considera que no existe derecho subjetivo, ni por tanto interés jurídico, cuando la persona sólo tiene una mera facultad o potestad, que surge cuando el ordenamiento jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por el derecho, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no exista un poder de exigencia imperativo; tampoco existe cuando el gobernado cuenta con un interés simple, porque el mismo no cuenta con protección jurídica, en razón de esto, no puede exigirse coactivamente su respeto.

Sin embargo, el concepto de interés jurídico no es suficiente para la existencia de un derecho subjetivo protegido por la ley; sino que es necesario que el acto o la ley que reclama el quejoso le cause un perjuicio en su esfera jurídica; así, para interponerse el juicio de garantías se requiere sean satisfechos estos elementos.

Eso es así, el artículo 4o. de la ley de amparo prevé que el juicio de amparo siempre se seguirá a instancia de parte agraviada; es menester señalar que el agravio y el

perjuicio son utilizados como sinónimos en esta materia; para los efectos del amparo, el perjuicio supone la existencia de un derecho legitimamente tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de una autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente para exigir que esa transgresión cese.

En esta orden de ideas, el juicio de amparo sólo lo podrán promover las personas que tengan un interés jurídico, es decir, un derecho subjetivo tutelado por la ley; asimismo, se acrediten que el acto reclamado les perjudica, impidiéndoles el goce de sus derechos subjetivos legalmente protegidos y los cubles son los titulares; luego entonces, el interés jurídico y el perjuicio son dos elementos necesarios para la procedencia del juicio constitucional.

**b. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Distrito Federal.**

Durante el tiempo de vida jurídica que lleva el tribunal, se han operado diversas modificaciones a su ley; sobre todo por lo que respecta a su artículo 33 antes 32 de la ley de la materia; inicialmente, a partir de la entrada en vigor de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esto es, el 17 de julio de 1971, se consignó como presupuesto procesal de la acción la existencia de un interés, sin ningún objetivo; el artículo 32 establecía: " ... estarán legitimados para demandar las personas que tuvieran un interés en que funde su pretensión. " Se requería, únicamente, para interponer el juicio contencioso administrativo, ante dicho órgano jurisdiccional, de un interés simple que no presentaba mayores dificultades, pues cualquier particular interesado en que las normas objetivas sean cumplidas podía promoverlo.

Posteriormente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 4 de enero de 1973, fue modificada, estableciéndose como presupuesto procesal la existencia de un interés legítimo; situación que provocó descontento entre administrados y la autoridad administrativa, porque se pidió que tal afectación tuviera un cierto grado de reconocimiento de la ley para poder ser interpuesto.

Considero, desde mi muy particular punto de vista, que este interés legítimo no puede servir de base para interponer el juicio contencioso administrativo, en virtud de que aún la doctrina no se ha puesto de acuerdo para definir qué es lo que ha de entenderse por aquí; además, creo que la protección jurídica a los diversos intereses de los particulares debe darse en forma directa, es decir, no ser simple reflejo de protección de otros intereses, tal como ocurre con el interés legítimo, el cual recibe una protección indirecta por las normas objetivas, al tutelar éstas el interés público.

Nuevamente, por decreto del 27 de diciembre de 1978, publicado en el diario Oficial de la Federación, el 3 de enero de 1979, se modificó el artículo 32; pasó a ser el 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; se volvió otra vez a solicitar la existencia de un interés simple.

Sin embargo, por decreto publicado el 16 de junio de 1986, en el Diario Oficial de la Federación, se reformó dicho precepto, quedando de la siguiente manera:

" Art. 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico en que funde su pretensión. "

El precepto citado, es el que actualmente nos rige, como se deriva del mismo, se impone a todo aquel que desee interponer el juicio contencioso ante ese tribunal, el cumplimiento de un interés calificado de jurídico, esto es que éste sea reconocido por la ley.

Con esta última modificación, la ley de la materia, se suma al criterio adoptado por la ley de amparo, al requerir para la interposición del juicio de amparo un interés jurídico, el cual de acuerdo a la doctrina, es un derecho reconocido por la ley y, se le identifica, con el derecho subjetivo, como una facultad o potestad de exigencia, cuya institución establece la norma objetiva de derecho.

3. Jurisprudencia.

Los Tribunales Federales, así como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su afán por interpretar las diversas disposiciones de la ley de amparo y de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que consignan los diversos conceptos antes aludidos, han sustentado un gran número de criterios; pero tratar de abarcar a todos ellos, excedería en mucho los propósitos del presente trabajo, solamente expondré aquéllos que sirven de apoyo para corroborar lo expuesto con antelación.

Tesis No. 67, visible en la primera parte del pleno, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que señala:

INTERES JURIDICO, INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD CUANDO EXISTEN.— El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber; una facultad de exigir una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir esa exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en Públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del estado).

Por tanto, no existe derecho subjetivo no por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular sin que éste tenga la capacidad otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un " poder de exigencia imperativo ", tampoco interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o

se benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, o no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquier autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contrario a la primera desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que los haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan el poder de exigencia correspondiente. "

Tesis No. 92, Jurisprudencia de la Suprema Corte, p. 288, del Apéndice al Tomo XCII, del Semanario Judicial de la Federación.

" El juicio de amparo se iniciará siempre a petición de parte agraviada, y no puede reconocerse tal carácter a aquel a quien nada perjudique el acto que se reclama. "

Tesis jurisprudencial No. 753, de la Suprema Corte, Apéndice al Tomo XCVIII, correspondiente a la tesis 132 de la Compilación 1917-1965, del Semanario Judicial de la Federación:

Las palabras " parte agraviada " se refieren a las personas que han sufrido un agravio y se refieren en general, a la ofensa o perjuicio que se hace a alguno en sus derechos o intereses; la palabra perjuicio debe entenderse no en los términos de la ley civil, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona, y es seguramente en ese sentido en el que está tomada dicha palabra, en el artículo 3o. de la ley de amparo. "

En esta tesis, se hace la aclaración que el artículo 3o. que se refiere, es ahora el 4o. de la ley de amparo.

Tesis Jurisprudencial No. 11, Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

" INTERES LEGITIMO, PARA EJERCITAR LA ACCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOLO SE REQUIERE EL.-- El artículo 32 de la Ley del Tribunal no exige la existencia de un interés jurídico para demandar en el juicio contencioso administrativo, sino de un interés legítimo, para cuya existencia no es necesario la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión objetiva al particular derivada de la aplicación de la ley."

4. Semejanzas y diferencias.

De la doctrina se desprenden las semejanzas y diferencias sobre el interés simple, legítimo y jurídico.

En mi opinión, las semejanzas entre el interés simple y el legítimo estriban en que ambos surgen de la misma fuente, es decir, de las normas de acción o instrumentales que cuidan el normal desarrollo de la actividad administrativa, tutelan el interés público. Las principales diferencias, por lo que hace al interés simple, éste se encuentra en cualquier particular, el interés legítimo se encuentra en un cierto número de personas, cuya posición especial las hace más vulnerables que a los demás al acto administrativo; el interés simple, no cuenta con una protección jurídica; el interés legítimo cuenta con una

protección indirecta o refleja que deriva de la coincidencia que se da entre el interés individual desprovisto de tutela directa y el interés público.

El interés simple no es suficiente para interponer ningún procedimiento administrativo; el interés legítimo puede promover una acción en base a dichas normas, con objeto de obtener la extinción o modificación de los actos emanados con violación a las normas de acción, derecho a la legalidad sobre los actos de la administración.

Los principales diferencias entre el interés legítimo y el derecho subjetivo son:

En los derechos subjetivos el interés del particular es personal y excluyente; en los intereses legítimos surgen de la coincidencia entre el interés particular y el interés público.

En el derecho subjetivo se goza de una protección directa por la norma objetiva; en el interés legítimo se cuenta con una protección indirecta.

En el derecho subjetivo, existe una identificación entre el titular del derecho y la persona que hace valer la acción; en el interés legítimo, el titular beneficiado y el recurrente están apartados, pero unidos por la coincidencia entre el interés público y el privado; en el derecho subjetivo, el titular acciona en defensa de la norma cuando su interés particular con exclusión de cualquier otro, se ha lesionado; en el interés legítimo el titular del recurso, acciona en defensa de la norma lesionada, pero que beneficia a otros; el derecho subjetivo es la base del contencioso de plena jurisdicción; el interés legítimo lo es del contencioso de anulación u objetivo.

No existe diferencia alguna en la ley de amparo y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues ambos ordenamientos exigen como presupuesto procesal de la acción un interés jurídico.

5. Sistema adoptado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Considero que con la última reforma publicada el 16 de junio de 1986 en el Diario Oficial de la Federación, al artículo 33 de la ley de la materia, vigente hasta nuestros días, el cual establece como presupuesto de la acción, la existencia de un interés jurídico, que no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, cuyas características han quedado precisadas, por tanto, la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, corresponde al llamado contencioso de plena jurisdicción, pues no hay que olvidar que en la base de éste se encuentra la protección de un derecho subjetivo vulnerado o infringido por un acto o resolución administrativo de la autoridad administrativa.

B. EXPOSICION DE MOTIVOS DE LOS ARTICULOS 33 Y 71 FRACCION V DE LA LEY DE LA MATERIA.

En la exposición de motivos de las reformas a los artículos 21, 33, 71 fracción V, 77 y 79 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, Diario de los Debates y Comisión permanente del año III, 1972-1973, cabe señalar que, por lo que hace a los artículos 33 y 71 fracción V de la ley citada, no existen referencia alguna sobre los motivos que

indujeron a los legisladores para reformar aquéllos, en tal virtud me resulta imposible fijar el verdadero sentido de los mismos.

1. Reformas y adiciones de los artículos 33 y 71 fracción V de la ley de la materia.

- a) Decreto del 30 de diciembre de 1972.
- b) Decreto del 2 de diciembre de 1978.
- c) Decreto del 25 de abril de 1986.

Debido a que en el inciso " b " del número 1, letra " A " del presente capítulo se expusieron las diferentes reformas suscitadas al artículo 32, hoy 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, solamente efectuaré el comentario respectivo de las mismas.

Las diversas reformas, mediante los decretos arriba citados reflejan la inquietud del legislador por lograr una efectiva justicia administrativa entre la Administración Pública del Distrito Federal y los habitantes del mismo.

Efectivamente, las diferentes reformas denotan hasta el momento, la ineficacia existente que han presentado los diversos intereses (legítimo y simple), para la interposición del juicio contencioso administrativo ante el tribunal.

La flexibilidad que presentan ambos intereses provocan que los particulares encuentren una vía para evadir el cumplimiento de las leyes y reglamentos gubernativos

del Distrito Federal, si no exigirse que a los particulares no acrediten un interés jurídico de acuerdo a la ley de la que emane el acto.

En razón de lo anterior, el legislador debe de ser lo bastante minucioso al proponer las reformas a la citada ley, procurando salvaguardar tanto los derechos de los particulares, así como los de la Administración Pública del Distrito Federal.

CAPITULO I V

IV. LA IMPROCEDENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A. La improcedencia.

1. Tipos de improcedencia según la ley de la materia.

- a. Desechamiento presentada la demanda.
- b. Admitida la demanda.

2. Examen oficioso de las causas de improcedencia.

- a. Oportunidad para declarar la improcedencia.
- b. Surgida la improcedencia del juicio no puede entrarse al estudio del fondo, de la cuestión planteada.

B. La necesidad de acreditar el interés jurídico conforme a la ley que emane el acto, en materia contencioso administrativo del Distrito Federal; para hacer efectiva la causal de improcedencia prevista en la fracción V del Artículo 71 de la ley de la materia.

IV. LA IMPROCEDENCIA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A. LA IMPROCEDENCIA.

La improcedencia viene a ser lo contrario o la procedencia; siendo una institución jurídica procesal la procedencia presupone la existencia de presupuestos procesales necesarios para dar vida a un determinado juicio, según la materia que se trate; los que

una vez satisfechos, otorgan a una persona jurídica el derecho de promoverlo y continuarlo hasta su culminación; a la vez, impone al órgano jurisdiccional la obligación correlativa de admitir la demanda y tramitarla hasta su debida conclusión; la ausencia de alguno de los presupuestos procesales impide que el juez admita la demanda y tramite el juicio; a esta situación procesal es a lo que suele denominarse improcedencia de la acción o del juicio.

Concebida en estos términos, suele criticarse de impropio el vocablo genérico de "improcedencia", empleado en el artículo 71 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para enmarcar todos aquellos supuestos en los que no es procedente el juicio ante ese H. Tribunal, porque lo que en realidad se alude con los mismos, son los casos en los que no es admisible la demanda, por faltar alguno de aquéllos.

Ahora bien, es necesario puntualizar que en el presente apartado ya no entraré al estudio de los presupuestos procesales indispensables para ejercitar la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; toda vez que, en su oportunidad, ya fueron estudiados en el capítulo II, por tanto, remito al lector al apartado antes mencionado para la consulta de los mismos.

Las causales de improcedencia del juicio ante el Tribunal, lo encontramos en el artículo 71 de la ley de la materia, el cuál a continuación se transcribe:

" Art. 71.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

- I. Contra actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal;
- II. Contra actos del propio Tribunal;
- III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas;
- IV. Contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior;
- V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por éstos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta ley;
- VI. Contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite;
- VII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;
- VIII. Cuando de la constancia de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado;

IX. Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;

X. Contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deben ser revisados de oficio y la ley que lo rija fije plazo al efecto, y

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. "

1. Tipos de improcedencia según la ley de la materia.

La improcedencia provoca dos situaciones diversas de acuerdo al momento en que se produce:

- a) Desechamiento, presentada la demanda.
- b) Admitida la demanda: sobreseimiento.

En el primer caso, una vez presentada la demanda ante ese H. Tribunal, el Presidente de la sala, deberá observar lo previsto en el artículo 53 de la ley, que a la letra dice:

" Art. 53.- El Presidente de la sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

I. Si examinara encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;

II. Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III. Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en término de cinco días no lo hiciere. La oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellos referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales o que se refiere el artículo 50 ... "

De la lectura del precepto se desprenden tres situaciones por las que el Presidente de la sala puede desechar la demanda:

La primera fracción se actualiza cuando se encuentre que el acto impugnado fue pronunciado en concordancia con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal. Al respecto surge el siguiente cuestionamiento, ¿cuál de las dos jurisprudencias debe de aplicar el juzgador para resolver si el acto se encuentra legalmente emitido ?

No hay que olvidar que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria para ésta, como para los Tribunales Unitarios, Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y Tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales según lo dispuesto por el artículo 192 de la ley de amparo; y, la asentada por el tribunal de la materia, sólo es obligatoria para él y los demás salas que lo integran, esto en apoyo a lo provisto en el artículo 88 de su ley.

Sin temor a equivocarme, la que preferentemente debe ser aplicada es la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser de rango federal, frente al carácter local que tiene la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Lo anterior es así, pues el artículo 192 de la ley de amparo, el cual a continuación transcribiré, es tajante al determinar que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de la Nación es obligatoria para todas las autoridades de la República Mexicana, tanto federales como locales.

" Art. 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en salas es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el pleno, y además para los tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros; si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que deluciden las contradicciones de tesis de salas y de Tribunales Colegiados. "

Por otro lado, el alcance que tiene la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es sumamente restringido, porque sólo es obligatoria para las mismas autoridades que lo conforman.

" Art. 88.- Las sentencias de la Sala Superior constituirán jurisprudencia que será obligatoria para ella y las demás salas del Tribunal, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro Magistrados, en el mismo sentido. "

La improcedencia a que alude la fracción dos del precepto que se comenta, se plantea *in liminis lit.*, es decir, al iniciarse el procedimiento; en consecuencia, el Presidente de la sala también debe cuidar al realizar el examen minucioso del escrito de demanda, que en la misma no exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; en otras palabras, que cumpla con los presupuestos procesales necesarios para dar vida a la acción; de no ocurrir así, lo que se provoca en realidad es el desechamiento de la demanda que es una declaratoria de improcedibilidad; porque en ésta fase, la improcedencia no concluye ordenando un sobreseimiento sino un desechamiento de la demanda; y, como se advierte, por regla general, toda improcedencia trae como efecto el sobreseimiento y en esta situación no sucede así.

La tercera y última fracción del precepto faculta al Presidente de la Sala a desechar la demanda cuando faltare alguno de los requisitos formales aludidos en el artículo 50 de la ley de la materia, cuando, una vez prevenido el actor para que subsane la oscuridad o irregularidad de la demanda, dentro del término de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos su notificación (art. 44), no lo hiciere.

La citada fracción es clara al determinar que " ... la oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50. "

Interpretando esta fracción, se sobreentiende que sólo es permitida subsanar los presupuestos procesales, contenidos en el artículo 50 de la ley; no así el relativo al interés jurídico del actor; en consecuencia, la carencia del mismo, trae como resultado el desechamiento de plano del escrito de demanda; sin embargo, no sucede así, pues en la práctica, con objeto de no dejar en estado de indefensión al promovente, se le permite subsanarlo aplicando el mismo criterio plasmado en dicha fracción. Esta posición me parece sumamente acertada ya que debe otorgarse a éste las máximas facilidades para que pueda ejercer la defensa de sus derechos desconocidos o violados por la autoridad administrativa.

Queda corroborado por los términos en que está redactado el artículo 53 de la ley, que la improcedencia *in iudicis lit.* señalada en la fracción II, cuando es manifiesta e indudable trae aparejado el desechamiento de la demanda y no una declaratoria de improcedibilidad.

b) Admitida la demanda.

La situación es diferente una vez admitida la demanda, porque las causales de improcedencia que se advierten, son cuestiones que surgen dentro del juicio contencioso administrativo; es decir, una vez admitida la demanda e iniciado el procedimiento.

Al respecto pueden ocurrir dos situaciones:

1. Que se note una circunstancia, que era desconocida, pero existente, al momento de la admisión del escrito de demanda que compruebe que existía una omisión en uno de los presupuestos procesales y, entonces, se sobresee porque ya se hizo evidente la improcedencia que se encontraba oculta; o,

2. Que la acción era realmente procedente, pero posteriormente sobrevino una circunstancia dentro del proceso que tornó improcedente lo que en principio fue procedente.

En ambos supuestos, nada más que en diferentes situaciones se sobresee el juicio, porque no existen los presupuestos procesales que en un principio dieron pauta para dar entrada a la demanda.

Hasta el momento he mencionado la figura del sobreseimiento sin precisar el contenido que encierra.

El sobreseimiento es una institución jurídico procesal, por medio del cuál, es declarada la existencia de un obstáculo jurídico o de hecho que concluye con la instancia

en forma definitiva, pero de ninguna manera resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada.

El sobreseimiento es una institución jurídico procesal sumamente ligada a la improcedencia.

Por regla general, la improcedencia trae aparejada el sobreseimiento del juicio, pero no a la inversa; esta posición quedó debidamente corroborada al apuntarse que la improcedencia precisada en la fracción II del artículo 53 de la citada ley, no concluye ordenando su sobreseimiento, sino un desechamiento de demanda.

Las causales de sobreseimiento que enseguida se trasuntará están plasmadas en el artículo 72 de la ley del tribunal.

" Art. 72.- Procede el sobreseimiento del juicio:

- I. Cuando el demandante desista del juicio;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando el demandante muera durante el juicio, si el acto impugnado sólo afecta a su persona;
- IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna; y
- V. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta días ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso.

Procede el sobreseimiento en el último caso si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento...”

2. Examen oficiosa de las causales de improcedencia.

a. Oportunidad para declarar la improcedencia.

De acuerdo a la fracción II del artículo 53 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se debe declarar en el momento en que es recibida una demanda ante ese H. Tribunal, imponiéndose al Presidente de la sala examinarla y, si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debe desecharse de plano; pero como también dentro del procedimiento suele surgir, debe decretarse en el momento que sea apreciado por el Magistrado instructor que corresponda continuar con la instrucción del juicio, hasta la audiencia.

b. Surgida la improcedencia del juicio no puede entrarse al estudio de fondo, de la cuestión planteada.

Obvio es mientras no se encuentren plenamente satisfechos los presupuestos procesales de la acción que van a dar el impulso al proceso, el juzgador se encuentra impedido para conocer el fondo de la cuestión planteada, debido a que la relación jurídica procesal aún no ha surgido entre el actor, órgano jurisdiccional y el demandado.

B. Necesidad de acreditar el interés jurídico conforme a la ley que emane el acto, en materia contencioso administrativo del Distrito Federal; para hacer efectiva la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 71 de la ley de la materia.

La falta del interés jurídico en el actor es una de las causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal que nos ocupa, así lo dispone la fracción V del artículo 71 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

" Art. 71.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

...V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor, ..."

El precepto citado con el artículo 33 de la mencionada ley, tiene íntima relación, pues para promover el juicio contencioso administrativo ante dicho órgano se requiere de la existencia de un interés jurídico.

" Art. 33.- Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión. "

Para discernir cuando se está ante la ausencia del interés jurídico es indispensable precisar qué es lo que se entiende por éste para poder actualizar la causal de improcedencia consignada en la fracción V del precepto número 73 de la ley.

En el capítulo anterior se expuso lo que la doctrina dominante considera por interés jurídico; el interés jurídico es aquél que se encuentra tutelado por el derecho objetivo a través de alguna de sus normas; es un interés reconocido por la ley; se le identifica con lo que la norma jurídica reconoce como derecho subjetivo, es decir, supone la conjunción de dos elementos inseparables a saber: a) una facultad o poder de exigir, b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia; es el sujeto, quien sirve de criterio para clasificar a los derechos subjetivos: a) derechos subjetivos privados, cuando el obligado es un particular y, b) derechos subjetivos públicos, cuando la obligación se imputa a un órgano del Estado.

Para los que sostienen esta doctrina, no es suficiente la existencia de un derecho subjetivo tutelado por el derecho objetivo, sino que, debe de cumplimentarse con el concepto perjuicio.

El perjuicio es estimado como un sinónimo de ofensa, afectación indebida, daño provocado por una ley o acto de autoridad; en los derechos subjetivos debidamente protegidos de una persona; entonces, para poner en movimiento la actividad de ese Tribunal, es inflexible que el promovente acredite ser el titular de un derecho subjetivo protegido por la ley y, que él mismo haya sido violado o desconocido de manera directa e inmediata por un acto de autoridad administrativo del Distrito Federal; pero para que éste sea plenamente reputado, es fundamental que sea de acuerdo a la ley que emane el acto, debido a que no todo derecho objetivo otorga el poder de exigencia para imponerse coercitivamente a otro sujeto.

Ciertamente, no toda norma objetiva otorga ese poder de exigencia que caracteriza al derecho subjetivo; por consiguiente, la obligación correlativa del sujeto pasivo no existe en favor de aquél, por este motivo, cuando la autoridad local del Distrito Federal pronuncie un acto jurídico en ejercicio de sus funciones, es decir, en intención a la satisfacción del interés general y el administrado considera que le es desfavorable a sus intereses, no puede a pesar de ello, obtener coactivamente su respeto en virtud de que el ordenamiento jurídico no le da ese poder de exigencia.

Consecuentemente, es menester realizar la separación en lo que no es más que un interés y aquello que es un verdadero derecho.

Una vez identificadas ambas situaciones, reforzando lo anterior, estimo que la vía para acreditar debidamente los extremos del interés jurídico, viene a ser el documento respectivo de acuerdo a la ley que emane el acto; ya que con él, se puede demostrar que el administrado se encuentra dentro de los supuestos prescritos por la norma que dio origen al acto.

Por otro lado, indirectamente con la medida se permite a la autoridad administrativa del Distrito Federal ejercer un control más efectivo para el cumplimiento, por parte de los particulares, de las leyes y reglamentos gubernativos aplicables a esa jurisdicción; ya que anteriormente, con los diversos criterios aplicados sumamente accesibles, se permitió que la interposición del juicio contencioso administrativo ante ese H. Tribunal no presentara ninguna dificultad.

Al requerirse anteriormente, únicamente un interés simple o legítimo para promoverlo, se propicio que los administrados encontraren una senda demasiado flexible para eludir el cumplimiento de los ordenamientos mencionados con antelación.

No se niega que los mismos constituyan medios idóneos para proporcionar justicia en el amplio sentido de la palabra; pero por otro, no puede dejar de reconocerse que la autoridad administrativa del Distrito Federal se le impide cumplir debidamente con la función que la es encomendada, relativa a verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentos gubernativos, por parte de los administrados.

Más grave es el hecho de que no se ajuste su conducta a los lineamientos contenidos en el artículo 33, exigiendo un interés jurídico, el cual debe ser acreditado en los términos apuntados con antelación para interponerlo.

En la práctica, es común observar que se tiene por acreditado con cualquier documento diverso a aquél del cual emanó el acto; lo que hace presumir que ese órgano sigue empeñado en aplicar criterios que dejaron ya de tener vigencia; suscitando con esto que se haga negatoria la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 71 de la ley aplicable; al no tenerse por acreditado adecuadamente la existencia de dicho interés jurídico.

En tal razón no estoy de acuerdo con la jurisprudencia del Pleno de ese Tribunal, segunda época, No. 17 la que a continuación se reproduce:

" INTERES JURIDICO. LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO NO ES UNICA PRUEBA PARA ACREDITAR EL.- No debe sobreseer el juicio por falta del interés jurídico del actor, por el hecho de que éste no presente como prueba la licencia de funcionamiento, ya que puede allegarse otros elementos de convicción para demostrar su interés jurídico. "

Reitero mi posición de que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente, es decir, de acuerdo a la ley que emane el acto y no sólo a base de presunciones; sirve de apoyo para corroborar lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

" INTERES JURIDICO, AFECTACIÓN DEL, DEBE PROBARSE FEHACIENTEMENTE.- En el juicio de amparo, la afectación del interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse solamente a base de presunciones. "

CONCLUSIONES

PRIMERA.— La ineficacia de los recursos administrativos, como medios de defensa para la protección de los derechos de los particulares, frente a los actos de la administración pública del Distrito Federal, dió como resultado la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cuál fue establecido como medio de control de los actos de la administración pública de esa jurisdicción; es decir, para determinar las controversias entre la administración pública y los habitantes del mismo.

SEGUNDA.— Esta institución nació a la vida jurídica el 17 de marzo de 1971; se le dotó de plena autonomía e independencia para dictar sus fallos con imparcialidad, en los juicios que los particulares promuevan contra actos ilegales de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; en otras palabras, con el fin de cumplir con el requisito de imparcialidad con el que debe contar el juzgador, para aplicar el derecho al caso concreto se le invistió de plena autonomía e independencia, para pronunciar sus resoluciones, por tanto, éstas no estarán sometidas a la revisión del poder administrador, a pesar de que al mismo se le ubica dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.

TERCERA.— La justicia administrativa que imparta será expedita, pronta y pública.

La nota distintiva que lo caracteriza es la antiformalidad, es decir, no se adhiere a los procedimientos largos, complicados e inoperantes; consecuentemente, su procedimiento es sumamente carente de formalidad, sólo requiere de aquellos requisitos formales indispensables para asegurar el acierto en sus decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia; luego entonces, únicamente podrán ejercitar la acción ante

ese H. Tribunal todo aquél que se sienta agraviado por actos de las autoridades del Distrito Federal.

CUARTA.— Dada la complejidad que presentan los actos administrativos, y la ambigüedad existente en la ley de la materia, en torno a las características que deben de revestir los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, se hace necesario delimitar las áreas competenciales de éstos de acuerdo a su contenido, pues no todos los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal son impugnables ante aquél, sino únicamente los que tengan realmente naturaleza jurídica, es decir, los que emanen de las autoridades del Departamento del Distrito Federal y que afectan los derechos e intereses de los particulares como resultado de su actuación o gestión administrativa, en las relaciones de supraordinación o subordinación; por tal motivo, es tarea del juzgador analizar minuciosamente el acto administrativo, conforme a su contenido, y determinar, si el mismo, puede ser impugnado ante dicho órgano.

QUINTA.— Para ejercitar la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es indispensable satisfacer determinados presupuestos procesales previstos en la ley de la materia, entre los cuáles se encuentran los requisitos formales de la demanda (art. 50), el interés jurídico del actor (art. 33), con sus salvedades se agrega el principio de definitividad y el ejercicio opcional de la acción o recurso administrativo (art. 43).

La ausencia de los mismos impide el válido nacimiento del proceso, su desenvolvimiento y, aún más, su normal culminación.

SEXTA.— Como presupuesto procesal para ejercitar la acción ante el tribunal, se requiere cumplir con el interés jurídico a que se refiere el artículo 33 de la ley de la materia.

El interés calificado de jurídico es considerado por la doctrina dominante como aquél que se encuentra reconocido por la norma jurídica, es decir, es el protegido por el derecho objetivo a través de alguna de sus normas; se le identifica con el derecho subjetivo, el cual supone la conjugación de dos elementos inseparables a saber: a) una facultad o poder de exigencia, b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia; es el sujeto quien sirve para clasificar los derechos subjetivos: a) derechos subjetivos privados, cuando el obligado es un particular y, b) derechos subjetivos públicos cuando la obligación se imputa a un órgano del Estado.

SEPTIMA.— Concebido en estos términos, el interés jurídico debe de acreditarse fehacientemente, es decir, para poner en movimiento la actividad de ese tribunal, es necesario que el promovente acredite ser el titular de un derecho subjetivo protegido por la ley y que él mismo haya sido violado o desconocido de manera directa e inmediata por un acto de autoridad administrativa del Distrito Federal.

OCTAVA.— El interés jurídico, para que sea reputado plenamente, debe de ser de acuerdo a la ley que emana el acto, debido a que no todo derecho objetivo otorga el poder de exigencia que caracteriza al derecho subjetivo para imponerse coercitivamente a otro.

Por tanto, es necesario realizar la separación de lo que no es más que un interés de lo que es un verdadero derecho, esto de acuerdo a el contenido del acto y a lo que tutela o protege el ordenamiento jurídico.

NOVENA.— En consecuencia, al impugnarse un acto administrativo ante ese órgano, el juzgador debe ser sumamente cuidadoso al determinar su procedencia, porque no todo ordenamiento jurídico objetivo otorga ese poder de exigencia para exigir su cumplimiento coercitivamente a otro y, además, no todo acto jurídico pronunciado por las autoridades locales del Departamento del Distrito Federal, en ejercicio de sus funciones, configura un derecho en favor del particular.

Luego entonces, la vía idónea para tener por acreditado debidamente los extremos del interés jurídico, será el documento respectivo de acuerdo a la ley que emane el acto, porque con el mismo se puede demostrar que el administrado se encuentra dentro de los supuestos prescritos por la norma que dio origen al acto, y se preserve el equilibrio entre los particulares y la administración pública, porque para que en un Estado de Derecho la vigencia, la estabilidad y protección del orden jurídico es necesario que, ambas partes, cumplan con los diversos derechos y obligaciones que le son impuestos por los ordenamientos respectivos.

En este orden de ideas, de no haberse acreditado el interés jurídico, en los términos apuntados con antelación, deberá hacerse efectiva la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 71 de la ley del tribunal; su análisis debe hacerse de oficio, pues constituye un presupuesto procesal para ejercitar la acción ante aquél.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo; México, Porrúa, 10a. ed., 1991, 903 p.

Bielsa Rafael, Sobre lo Contencioso Administrativo; Buenos Aires, Roque de Palma, 2a. ed., 1954, 240 p.

Briseño Sierra Humberto, El Procedimiento Administrativo en Iberoamérica; México, UNAM, 1968, 380 p.

Carpizo Jorge, Estudios Constitucionales; México, UNAM, 1980, 479 p.

Carrillo Flores Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares en México; Porrúa Hermanos, 1939, 320 p.

Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional; México, UNAM, 1987, 286 p.

La Evolución en el Régimen Jurídico de la Administración Pública Mexicana; México, PGR, 1985, 26 p.

La Justicia Federal y la Administración Pública; México, UNAM, 7a. ed., 1975, 372 p.

Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso; México, UNAM, 7a. ed., 1987.

De la Madrid Miguel, *La Renovación Nacional A través del Derecho*, Porrúa, 1988, 355 p.

Díez María Manuel, *El Derecho Administrativo*; T. V y VI, Buenos Aires, Plus Ultra, 1974, 521 p. y 671 p.

Díaz Pelufo Zoila, *El Recurso Contencioso Administrativo* Montevideo, Amalio M. Fernández, 1960, 338 p.

F. Bañuelos Sánchez, *La Teoría de la Acción y Otros Estudios*; México, Córdenas Editor y Distribuidor, 1983, 391 p.

Fix Zamudio Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativo en el Ordenamiento Mexicano*; México, El Colegio Nacional, 1983, 151 p.

Fernández y Cuevas José Mauricio, *Derecho Constitucional Tributario*; México, Dafiscal Editores, 1983, 154 p.

Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 25a. ed., 1986, 506 p.

García Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*; México, Porrúa, 35a. ed., 1984, 444 p.

Góngora Pimentel Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*; México, 2a. ed., 1989, 469 p.

González Cosío Arturo, *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*; Porrúa 2a. ed., 1987, 251 p.

Han Kelsen, *Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado*; México, Porrúa, 2a. ed., 1987.

Juventino V. Castro, *Lecciones de Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 3a. ed., 1981, 555 p.

Martínez Lara Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*; México, Trillas, 1991, 460 p.

Nava Negrete Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*; México, Porrúa, 1959, 365 p.

Noriega Alfonso, *Lecciones de Amparo*; México, Porrúa, 1975, 1050 p.

Sánchez León Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*; México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 8a. ed., 1991, 701 p.

Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*; T. I, México, Porrúa, 9a. ed., 1979, 773 p.

El Desarrollo del Derecho Administrativo en la Estructura Jurídico Política de México, México, PGR, 2a. ed., 1987.

Vázquez Galván Armando, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, Orto, 1987, 246 p.

LEGISLACION

Código Civil para el Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jurisprudencia y Precedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.