

EL INTERÉS DIRECTO E INDIRECTO EN LA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: NOTAS EN TORNO A RECURSO DE REVISIÓN EN EL DERECHO MEXICANO

*Luis José Béjar Rivera**

Cada día que me adentro más en el estudio del derecho administrativo descubro nuevas cosas, situaciones que a simple vista parecen sencillas o instituciones jurídicas que o bien se encuentran agotadas (desgastadas mejor dicho), o más grave aún, figuras que no se han explorado debidamente, o que se han analizado sus verdaderos alcances o consecuencias.

Creo que tal es el caso de una redacción tan peculiar que ha elegido el legislador en el primer párrafo del artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA), que señala textualmente:

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

De este párrafo, he optado por centrar estas palabras en una expresión que me parece delicada, debido a que su interpretación nos puede llevar a varios puntos cardinales del derecho administrativo, y que bien, pudiera ser, nos haría replantearnos algunas cuestiones que históricamente se dan por sentadas: “*Los interesados afectados*”.

¿Qué significa la expresión interesado? Interesado por supuesto, se deriva de la expresión interés, y en la ciencia jurídica, evidentemente hablamos del interés jurídico.

* El autor es candidato a doctor por la Universidad Panamericana. Actualmente es director académico de los programas de posgrado de Derecho administrativo y fiscal, en la Universidad Panamericana, sede México.

Ahora, ¿qué se entiende por interés jurídico? Nuestros órganos jurisdiccionales, han emitido el siguiente criterio:

***INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE.** Tratándose del juicio de garantías, el interés jurídico como noción fundamental lo constituye la existencia o actualización de un derecho subjetivo jurídicamente tutelado que puede afectarse, ya sea por la violación de ese derecho, o bien, por el desconocimiento del mismo por virtud de un acto de autoridad, de ahí que sólo el titular de algún derecho legítimamente protegible pueda acudir ante el órgano jurisdiccional de amparo en demanda de que cese esa situación cuando se transgreda, por la actuación de cierta autoridad, determinada garantía.¹*

Esto pareciera un tema resuelto. Pero, ¿qué pasa si empezamos a analizar el interés jurídico a partir de las consecuencias y alcances del acto administrativo?

Antes de abordar de lleno el tema del interés jurídico en la impugnación ordinaria administrativa, debemos hacer un sumarisimo recorrido por algunos puntos relevantes de la teoría del acto administrativo.

Sabemos ya que “*el acto administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa, dirigida a un particular (aunque excepcionalmente se dirige a otro ente público), y que en cumplimiento de sus funciones provoca consecuencias jurídicas para el sujeto y terceros, atendiendo a los fines públicos.*”²

Para los fines del presente estudio, considero indispensable que dejemos de lado a los actos administrativos de carácter general (reglamento, acuerdo, decreto, circular, oficio, etc.) consagrados en la LFPA, y que resulta ampliamente cuestionable que encuadren

¹ Tesis: II.2o.C.92 K, Novena Época. Emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. Visible a fojas 1428, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, vol. XIX, Abril de 2004.

² Luis José Béjar Rivera. *Curso de Derecho Administrativo*. Oxford University Press, México, 2007, p. 317.

dentro de la figura jurídica del acto administrativo en *strictu sensu*, aunque un sector amplio de la doctrina así los reconoce³.

Todos los estudiosos de derecho (y aún los no tan estudiosos) conciben al acto administrativo como la afectación directa de un particular por decisión administrativa, sea en un sentido favorable o negativo a éste, es decir, existen actos administrativos favorables como la expedición de una licencia o permiso para el ejercicio de un determinado derecho preexistente (licencia de conducir, un pasaporte, una licencia de algún giro comercial), o que crean un derecho a favor del gobernado (el otorgamiento de una concesión de un servicio público, o la adjudicación de un contrato administrativo); pero también hay actos de autoridad, que dentro de su potestad administrativa ocasionan un perjuicio al administrado, y que es su obligación jurídica soportarlo (clausuras si no se cuentan con las licencias correspondientes, un procedimiento de visita domiciliaria, en materia de urbanismo una orden de demolición de una construcción, etc.).

También sabemos que por el principio de legalidad, consagrado en la Constitución Mexicana en los artículos 14, 16 y 17 (garantías de legalidad y debido procedimiento), sazoados por la LFPA (primordialmente el artículo 3º) y la Ley específica de la materia que corresponda (protección al ambiente, protección al consumidor, inversión extranjera, educación, salud, urbanismo, etc., según sea el caso), obliga a la actuación de autoridad a estar plenamente ajustada a los disposiciones legales ya señaladas.⁴

Asimismo, la doctrina ha identificado a los llamados actos administrativos con doble efecto, divididos en actos mixtos (aquellos que crean, reconocen, modifican o extinguen derechos, pero también obligaciones) y los actos con efectos frente a terceros.⁵

Sin ser mi intención parecer dogmático, la actuación administrativa, concretamente el acto administrativo, analizado desde sus elementos fundamentales, se desprende que tiene un objeto directo y un objeto indirecto. El primero de ellos corresponde a la consecuencia

³ Cfr. Miguel S. Marienhoff. *Tratado de Derecho Administrativo*. Lexis-Nexix. Buenos Aires. 1997.

⁴ El aforismo dice: “La autoridad sólo puede hacer aquello que la Ley expresamente le faculta para hacer.”

⁵ Raúl Bocanegra Sierra. *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 47-66.

jurídica concreta en la esfera jurídica del administrativo al que se dirige el acto, y en contraposición el objeto indirecto, para algunos autores, se vincula con la causalidad o el fin-causa del acto administrativo⁶.

Aunque suene a una distinción completamente dogmática, la identificación del doble efecto del acto cobra una especial trascendencia práctica, pues es en virtud de esta distinción, donde se detectan las verdaderas consecuencias de la actuación administrativa, ya que los actos de autoridad, tal como se desprende de la definición mostrada en líneas precedentes, pues las consecuencias de los actos administrativos, por regla general, no se presentan únicamente respecto del administrado al que se dirige el acto, sino con otros particulares terceros a ese procedimiento y acto.

Esto, con independencia de la voluntad administrativa y los fines públicos que se persiguen con dicho acto, es decir, aún cuando lo que se busca con el acto administrativo es una situación concreta e individualizada respecto de un gobernado, estas decisiones tienen la característica de ser emitidas en función del interés colectivo⁷.

Entonces, el acto administrativo favorable a un administrativo, además de crear los efectos benéficos para éste último, se hace atendiendo a una finalidad pública, que presupone que la autoridad administrativa hizo una concienzuda verificación de que el sujeto pasivo del acto cumple plenamente con todos los requisitos legales y reglamentarios para beneficiarse de la decisión de la autoridad, que se traduce precisamente en la tutela del interés colectivo.

Ante el incumplimiento de las disposiciones legales por parte del administrado, las posibilidades de afectación del bien común son infinitas: no contar con espacios suficientes de estacionamiento (que afectaría vías de comunicación); que los alimentos que se sirven en un restaurante no cuenten con una calidad mínima salubre; que no se

⁶ Cfr. Juan Carlos Cassagne. Derecho Administrativo. Tomo I. Lexis-Nexis. Buenos Aires. 2004.

⁷ Para los fines de este estudio, tratamos como sinónimos las expresiones Interés público, interés colectivo, fines públicos, interés general; no obstante que si bien es cierto, se pudiera hacer un diverso análisis de la propiedad de considerarlos figuras similares.

cumplan las medidas de seguridad necesarias para prevenir o disminuir los daños en caso de un desastre o infortunio, por citar algunos casos.

Pero, ¿qué pasa si el acto administrativo no es expedido cumplimiento las formalidades establecidas en la ley? El acto administrativo peca de ilegal, y deviene nulo o anulable, según corresponda.

Procedimentalmente hablando, esto nos abre dos posibilidades:

1.- Si el acto adolece de una cuestión de forma, el sujeto pasivo del acto administrativo, será el receptor de un beneficio, sin que cree una verdadera consecuencia jurídica grave, pues estos actos son fácilmente subsanables.

2.- En cambio, si el acto tiene deficiencias de fondo, el sujeto pasivo está recibiendo indebidamente un beneficio, que puede o no, traer consecuencias frente a terceros, que trasciendan al interés general.

El primero de los supuestos no cobra una especial trascendencia, pues tal como ya se señaló, se trata de supuestos donde la autoridad administrativa puede subsanar los actos, sin alterar la eficacia del mismo.

Por otra parte, dejando de lado la falta de eticidad en la conducta del gobernado, pues el interés general tiene una repercusión sobre él mismo, ya que forma parte del Estado y de la comunidad a la que se encuentra asimilado, puede generarse un problema mayor, y que verdaderamente se atente en contra del bien común, donde se pudiesen causar cualquier clase de lesiones a los terceros o afectados indirectos por un acto administrativo ilegal.

Con esto retomo lo señalado al inicio de estas brevísimas consideraciones: En términos del artículo 83 de la LFPA, ¿cómo interpretar la expresión “interesado afectado”?

En principio, el interesado afectado por un acto administrativo será el gobernado al que se le ocasiona una lesión directa por los efectos negativos que dicho acto tiene sobre sus

derechos. Sin embargo, tal como lo señalamos arriba, con cierta frecuencia ocurre que el administrativo sujeto pasivo en el acto, recibe indebidamente un beneficio por un acto administrativo favorable, en virtud de que este deviene ilegal.

La pregunta concreta de estas líneas es la siguiente: ¿Puede un tercero afectado por un acto administrativo, promover el Recurso de Revisión contemplado en el artículo 83 de la LFPA?

En una interpretación estricta de la letra de la ley se puede afirmar que la LFPA no hace distinción alguna en cuanto a si el interés jurídico está reservado de manera exclusiva al sujeto pasivo del acto administrativo, o bien si también tiene alcances a los terceros.

No obstante, me parece que es un punto delicado a tratar, pues no sabemos realmente que actitud puede tomar la administración pública al respecto de este tema.

Una postura convencional al respecto, nos diría que únicamente puede promover el recurso el gobernado afectado directamente por el acto administrativo desfavorable (incluso algún sector de la doctrina al analizar el recurso, establece como requisito procedimental para acreditar la *legitimatío ad causam*, ser el titular del acto).

El gran tema en este punto consiste precisamente en la actitud que puede tomar la Administración Pública en relación con el interés para efectos de la impugnación. Pensemos en un caso de contaminación auditiva por parte de un centro nocturno, donde el titular de la licencia de giro comercial debe cuidar de no pasar de un determinado número de decibeles con el fin de no afectar a terceros. Aquí, el acto administrativo no fue emitido de forma ilegal o irregular, sino que se presenta un incumplimiento por parte del sujeto pasivo para ejercer el derecho reconocido en la licencia o autorización, y cuya violación implica una consecuencia para dicho sujeto pasivo; sin embargo, si la autoridad no acciona por sí misma los sistemas de verificación, bajo la idea de un interés indirecto de los terceros que se relacionan con el giro comercial, de tal forma que estos terceros bien están facultados para accionar a la Administración Pública, siempre y cuando ésta

tenga un criterio lo suficientemente amplio para entender que la dinámica en las relaciones jurídico-administrativa, atendiendo adicionalmente a los principios de informalidad, buena fe, eficiencia y economía, deberán interpretarse de una forma flexible y todos encaminados a la tutela del interés general, como fin teleológico de la Administración Pública y del Estado.

Ahora bien, se queremos que verdaderamente se tutele el interés general, se debe romper con las concepciones tradicionalistas de un derecho administrativo decimonónico aún vigente en México; se debe ver más allá de esa cuadratura, de ese legalismo excesivo, y abrir las puertas a mecanismos de ejercicio del poder público y de justicia administrativa más accesibles, menos técnicos, y por supuesto, tal como lo establecen algunas legislaciones locales como formas de nulidad del acto administrativo, tendientes a combatir la arbitrariedad, la desproporción, la injusticia y el desvío de poder⁸.

En el caso concreto que hemos dedicado en esta breve exposición, hacer una interpretación flexible de disposiciones legales como la aquí comentada, le permitiría a los terceros afectados por una decisión administrativa⁹, no obstante que en un principio se pudiese calificar un acto administrativo como lícito, de tal forma que bien se actualizan causales como el desvío de poder, o bien, calificar la oportunidad y prudencia de los actos administrativos tomando en consideración los fines teleológicos del mismo (es decir, el fin concreto del acto en particular, así como los fines para los cuales la norma le ha conferido dicha potestad o facultad a la autoridad emisora del acto), y que verdaderamente se le permita al interesado combatirlo en los medios ordinarios de impugnación, aún cuando la actuación administrativa no se dirija a éste, siempre y cuando se vea afectado, y desde esta perspectiva, se entienda plenamente legitimado para ocurrir al recurso administrativo.

⁸ Cfr. Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por citar algunos ejemplos.

⁹ Aquí bien caben las distinciones que se hacen en la doctrina entre el interés simple, interés legítimo y derecho subjetivo.

