



LA LEGITIMACIÓN PROCESAL*

Juan Manuel TERÁN CONTRERAS

El tema de la capacidad para actuar en juicio, lo limito en mi caso, porque es la experiencia que tengo, al ámbito de las acciones de tipo administrativo que tratan de mantener la legalidad de las resoluciones y acciones de las autoridades administrativas.

La capacidad a que me refiero en técnica jurídica procesal actualiza otro concepto identificado como legitimación. Es decir, al momento en que el agraviado o afectado en su interés subjetivo tutelado exige su restitución, haciendo uso de los mecanismos de defensa legal que tenga a su alcance, hace patente su capacidad de ejercicio y la somete a escrutinio de la autoridad fiscal y/o administrativa o el magistrado ante el que se ventila el asunto en cuestión. Al acto de calificar la capacidad de ejercicio del peticionario por parte de las autoridades antes citadas se identifica como la figura de la legitimación.

I. LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO JUDICIAL

Es un presupuesto procesal que puede examinarse en cualquier momento del juicio, aun de oficio o a instancia de cualquiera de las partes por ser de orden público, y se refiere a la aptitud que tiene la persona o personas, físicas o morales, de actuar en el proceso, o sea, *quien conforme a la ley le competa hacerlo*, ya sea como actor, demandado o tercero; es decir, la situación jurídica en que se encuentra una persona respecto a determinado acto o situación jurídica igualmente de carácter jurídico, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél acto o de intervenir en esta situación.

* 2008.

La legitimación procesal activa, es la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional o instancia administrativa con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o del procedimiento respectivo, por sí o en representación de otro. Y la *pasiva*, es la potestad legal que tiene toda aquella persona que puede actuar en el litigio porque participa de la composición del mismo, con un interés contrario o diferente al de quien lo promueve; se debe examinar oficiosamente por el juzgador, por ser un requisito cuya falta impide el nacimiento del ejercicio del derecho de acción y que se pronuncie una sentencia válida.¹

Es trascendental hacer esta distinción, pues el *quid* de mi ponencia radica en la identificada como pasiva. Esto porque la discusión se centra en el hecho de que aparentemente el individuo que posee la calidad de ser parte en un juicio o procedimiento administrativo lo es aquel que en *strictu sensu* perciba que se lesionó en su perjuicio un interés previamente tutelado por las leyes; sin embargo, ¿qué sucede cuando ese agravio o perjuicio no pareciera personal y concreto?

De hecho, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), se parte del presupuesto que el demandante se legitima por considerar que un reglamento, acuerdo o acto de autoridad ha sido emitido ilegalmente, pero se condiciona a que demuestre plenamente su “interés jurídico” y he aquí otro elemento de importancia capital.

No todas las personas pueden ser acreedoras a la legitimación procesal, pues para ello debe atenderse a la capacidad de ejercicio, es decir, la aptitud para ejecutar por sí mismo derechos y obligaciones de los que es titular si no la acredita dará como resultado el sobreseimiento del juicio o desechamiento de un recurso legal.

La tutela de un derecho en las leyes va desde uno pleno, definido y proteccionista, pasando por uno deficiente, ambiguo o implícito en la definición, hasta la indefinición y sin protección a favor de los gobernados; es decir, el derecho que le asiste a un particular bien puede ser un reconocimiento de un derecho subjetivo o interés jurídico; un interés legítimo; un interés difuso o un interés simple. O sea que, la protección del interés

¹ Ley de Amparo y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, CD-ROM 2009.

que reviste al gobernado depende de la conexión y acreditación entre el acto ilegal y el agravio al sujeto cualificado.²

Bajo este contexto, debe tenerse presente que cuando el deber jurídico no existe frente a determinados administrados, sino frente a la generalidad de los habitantes, porque lo que tutela es el interés público, el interés de todos, no el interés particular de determinados administrados, cada uno de estos últimos tendrá un interés vago e impreciso que cualquiera del pueblo puede tener respecto a la buena marcha de la administración, este interés, por no estar reconocido ni tutelado específicamente en el ordenamiento jurídico, es un mero interés de hecho o interés simple.

Así pues, destaca que independientemente del interés jurídico que puedan tener los particulares, surge el interés legítimo mismo que se configura cuando frente a violaciones que no lesionan propiamente derecho subjetivos en el sentido clásico, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar o particular situación que tienen en el orden jurídico que lo califica y lo autoriza (con exclusión de todos los otros sujetos que no se hallen en su particular situación) a sujetar a la administración al control administrativo o jurisdiccional.

En tal tesitura, afortunadamente por la evolución de los precedentes y de la legislación en esta materia, se desprende que cada vez tenemos mas reconocida la legitimación prácticamente de cualquier persona, para intervenir al nivel de las autoridades encargadas de vigilar o de aplicar la legislación ambiental, como para impugnar en juicio de nulidad o contencioso administrativo las acciones o resoluciones que no corresponden a la legislación.

Actualmente nuestra Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) prevé, primero que nada, una oportunidad procesal de interponer un recurso de revisión administrativo cuando la autoridad emita una resolución, o tenga determinadas conductas o acciones o programas, que no estén acorde a la legislación ecológica.

Tal recurso se interpone ante la propia autoridad administrativa que dictó el acto impugnado, por cualquier habitante de una zona potencialmente afectada por el acto. De forma alternativa y optativa, se puede

² Tron Petit, Jean Claude y Ortíz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, p. 182.

acudir a un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta instancia es una autoridad administrativa pero autónoma, independiente, que funciona como órgano colegiado de tres magistrados en cada sala. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también conoce del recurso contra la resolución que se emite en el recurso de revisión administrativa.

Ha habido a veces intentos de la autoridad administrativa de evadir esta capacidad de acción de los afectados, diciendo que necesitaban probar primeramente la existencia de un daño. Pero los tribunales rechazaron este argumento y reiteraron que lo único necesario es probar que uno habita en la zona potencialmente afectada. La forma de acreditarlo puede ser tan sencillo como un recibo de la compañía de luz dirigida al domicilio de esta persona; no es necesario ir ante un tribunal municipal y demostrar que uno es residente.

Sin duda esta capacidad de acción implica una evolución, porque como lo demuestran precedentes de hace unos veinte años, había entonces una distinción entre el interés jurídico estrictamente protegido como derecho subjetivo, que tiene frente a sí una contraprestación de alguien muy concreta (el derecho subjetivo clásico) el interés llamado legítimo, y el interés simple. El tipo de interés que hoy permite actuar en un procedimiento administrativo o en un juicio no se calificaba como un interés simple, y no existía esta capacidad de acción, aunque en 1990 ya existía esta legislación ecológica en México.

Esta evolución, la legislación en sí no la generó, ni la creó; más bien es el reflejo de una conciencia que se ha ido desarrollando, acerca del problema que existe en el tratamiento que hacemos del ecosistema, de los problemas antropogénicos de distorsión o deficiencias en nuestros ecosistemas.

Por otra parte, la LGEEPA también prevé el recurso llamado la denuncia popular o la acción popular, en relación con la vigilancia del cumplimiento de esta legislación. Se ejerce ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual es el equivalente de la USEPA en los Estados Unidos.

Los tribunales han determinado que esta acción popular tampoco requiere una previa prueba de daño. Más aún, quien puede acudir a este recurso ya no es solamente quien habite en la zona afectada, sino cualquier persona que re-

sida en el territorio mexicano. El denunciante puede ofrecer pruebas en el procedimiento administrativo. Si la autoridad administrativa ante la cual se hizo la denuncia no actúa durante tres meses, se configura una “negativa”, es decir que se considera como si se hubiera resuelto negativamente la denuncia. Esto permite acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para demandar a la autoridad, de donde se sigue que si la autoridad sí actuó, pero emitiendo una resolución que afecta realmente al denunciante, también la puede impugnar ante el mismo tribunal, y entonces el denunciante se vuelve un tercero que puede participar en este proceso e interponer todo tipo de recursos y ofrecer pruebas, en fin que tiene plena capacidad jurídica de representación en el juicio.

En el mismo orden de ideas, remito a ustedes a los siguientes precedentes sustentados al seno del TFJFA.

INTERÉS LEGÍTIMO PARA INTERPONER RECURSO DE REVOCACIÓN. LO TIENE EL PROPIETARIO DE UNA NEGOCIACIÓN EMBARGADA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO SEA EL PROPIETARIO DEL INMUEBLE DONDE SE ENCUENTRA UBICADA LA MISMA Y QUE NO SEA EL DEUDOR DEL CRÉDITO FISCAL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO. La intromisión al domicilio donde se encuentra ubicada la negociación de un particular y la sustracción de bienes que se encontraban en ese inmueble, los cuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 802 del Código Civil Federal, se presumen de su propiedad, salvo prueba en contrario; constituyen actos de autoridad que causan molestias al particular y que son susceptibles de afectar en forma directa e inmediata los derechos sustantivos consagrados en la Constitución, como lo es, entre otros, el de la inviolabilidad de su domicilio previsto en el artículo 16 de ese Ordenamiento Supremo. Por lo anterior, basta que un particular demuestre que el acto de autoridad se llevó a cabo en el domicilio de su negociación, para que se tenga por acreditado su interés legítimo para inconformarse, el cual supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos que se pretenden combatir y que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción, resultando irrelevante que no tenga el título de propiedad del inmueble donde se encuentra ubicada la

negociación y que no tenga la calidad de deudor del crédito fiscal objeto del procedimiento administrativo de ejecución.³

TERCERO CON DERECHO DE PREFERENCIA. TÉRMINO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN, CUANDO ALEGUE VIOLACIONES A LA NOTIFICACIÓN DE LA CONVOCATORIA DE REMATE EN PRIMERA ALMONEDA. Cuando exista un tercero que reclame un derecho preferente, tendrá como plazo para interponer el recurso de revocación hasta antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación, por lo que, si éste reclama la incorrecta notificación de la convocatoria de remate en primera almoneda, pero se manifiesta conocedor de tal hecho antes de que se haya realizado el remate a cubrir, debe entenderse que no existe impedimento alguno para la interposición del medio de defensa en comento, puesto que, la violación procesal de que se duele no lo dejó en estado de indefensión al encontrarse en aptitud de hacer valer sus derechos dentro del plazo previsto para ello en el dispositivo en comento.⁴

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD RESPECTO DE UN TERCERO QUE SE OSTENTA PROPIETARIO DE LOS BIENES EMBARGADOS. Debe declararse infundada la causal de improcedencia que se plantea en el sentido de que la resolución impugnada no afecta el interés jurídico del demandante, por el hecho de que el acto administrativo se encuentra dirigido a una diversa persona; que no se ha llevado a cabo ningún acto de cobro a la promotente, por concepto del crédito fiscal determinado en el mismo, ni tuvo el carácter de parte en el procedimiento del que emanó dicha resolución impugnada; en efecto, aun cuando la resolución en comento se encuentre dirigida a una diversa persona y en dicho acto no se determinó en forma directa, obligación fiscal alguna a cargo de la demandante, debe tomarse en consideración que su interés jurídico, para promover el juicio, radica en el hecho de que ésta se ostenta como propietaria de los bienes embargados en el procedimiento fiscalizador y en tal medida, su pretensión se deduce en acreditar la propiedad de los bienes de mérito y consecuentemente, oponerse al embargo realizado; por lo cual, aun teniendo el carácter de tercero en el procedimiento del que emanó el acto impugnado, sí ostenta

³ Tesis V-TASR-XXXI-2128, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, sexta época, quinta época, septiembre de 2006, año VI, núm. 69, p.122.

⁴ Tesis VI-TASR-XXXVI-9, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, sexta época, julio de 2008, año VI, núm. 18, p. 214.

interés jurídico para impugnarlo, en la parte relativa donde presuntamente se afecta su esfera jurídica, sin que ello implique la aceptación plena de la procedencia de los planteamientos expuestos por la demandante, toda vez que tal determinación habrá de ser materia de análisis en la resolución que recaiga al juicio.⁵

LEGITIMACIÓN PROCESAL EN EL JUICIO DE NULIDAD. LA TIENE EL EXTRANJERO CUYA CALIDAD MIGRATORIA CORRESPONDA A NO INMIGRANTE SIEMPRE Y CUANDO LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN LO HAYA LEGITIMADO PARA INGRESAR AL PAÍS CON DICHA CALIDAD Y CON EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE LEGAL DE LA EMPRESA A NOMBRE DE LA CUAL PROMUEVA. La regla general para acreditar la legitimación procesal activa se remite a la exhibición de los documentos específicos que le dan personalidad al suscriptor de la demanda. Sin embargo, tratándose de extranjería, los extranjeros están obligados a cumplir con mayores requisitos, según lo dispone la Ley General de Población, la cual es de orden público y de observancia general en toda la República. En este orden de ideas, la legal estancia de los extranjeros en el país debe estar autorizada por la Secretaría de Gobernación, en tal sentido, el documento migratorio de no inmigrante FM3, expedido por la Secretaría de Gobernación a través del Subdirector de Regulación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Baja California, que contenga como actividad a realizar la representación legal de una sociedad moral, autoriza a su propietario la permanencia legal en el país, así como para fungir como representante legal de dicha empresa, en tal sentido si en el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, un promovente extranjero exhibe un documento con las características señaladas anteriormente, no resulta necesario que se le requiera su legal estancia en el país, habida cuenta que acredita haber sido legitimado por la Secretaría de Gobernación.⁶

CONSTANCIAS DE PAÍS DE ORIGEN. LA LEGITIMACIÓN DE QUIEN LOS SUSCRIBE PUEDE DEMOSTRARSE EN JUICIO CON DOCUMENTOS RELATIVOS A UN PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR DIVERSO, SIEMPRE QUE SE HAYA SEGUIDO A LA MISMA IMPORTADORA. Cuando la autoridad aduanera desestima el valor de las constancias de país de origen por no haberse de-

⁵ Tesis VI-TASR-XXXVI-9, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, sexta época, marzo de 2009, año II, núm. 15, p. 518.

⁶ Tesis V-TASR-XXV-1881, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, quinta época, noviembre de 2005, año V, núm. 59, p. 270.

mostrado en el procedimiento fiscalizador, que la persona que suscribió dichos documentos se encuentra legitimada al efecto, el actor puede aportar en juicio cualquier medio de prueba, aun relativo a un procedimiento fiscalizador diverso, siempre que de él se desprenda fehacientemente el reconocimiento expreso de la autoridad del cumplimiento al requisito observado, respecto de la misma persona y por el mismo período. Esto es, si el demandante exhibe en juicio una resolución dictada en otro procedimiento, seguido a la misma importadora, en el que la autoridad resolvió tener por cumplido el requisito de haber presentado constancias de país de origen suscritas por persona legitimada, dicha resolución hace prueba plena en favor del actor, siempre que de ella se desprenda fehacientemente que se trata de la misma persona que firmó los certificados de origen, que el requisito omitido se atribuye a la misma empresa importadora, y que las operaciones revisadas se llevaron a cabo dentro del mismo período en que el suscriptor de las constancias de origen contaba con facultades para ello; por lo que resulta ilegal que la autoridad demandada, al resolver el recurso de revocación, niegue valor probatorio a esa resolución favorable a la misma importadora, bajo el único argumento de que se trata de una probanza rendida en otro procedimiento. La decisión así adoptada actualiza la causal prevista por el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, en virtud de que la demandada incurrió en una apreciación indebida de los hechos, toda vez que no obstante haberse allegado del instrumento notarial que demostraba el cumplimiento a dicho requisito en un procedimiento diverso seguido a la misma importadora, consideró no válidos los documentos de origen; máxime cuando el acto recurrido no se refirió a ninguna otra deficiencia que pudiera desprenderse de su llenado.⁷

COMUNIDAD AFECTADA POR OBRAS QUE CONTRAVIENEN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL CARÁCTER DE RESIDENTE DE ESA ZONA PUEDE ACREDITARSE CON UNA FACTURA DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Conforme al artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los residentes de comunidades afectadas por obras o actividades que contravengan las disposiciones de la propia Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes mediante

⁷ Tesis V-P-2aS-689, *Revista del Tribunal Federal de Justicia y Administrativa*, quinta época, año 7, núm. 77, mayo de 2007, p. 397.

el recurso de revisión; sin embargo, el numeral señalado no precisa la manera en que los inconformes pueden o deben acreditar ante la autoridad administrativa su carácter de residentes de la comunidad afectada; ante lo cual cabe concluir que la exhibición de una factura que ampara el pago del suministro de energía eléctrica expedida por la Comisión Federal de Electricidad, en la que conste el nombre y domicilio de la prestataria del servicio, resulta un documento idóneo para acreditar la calidad del inconforme de residente en la comunidad afectada, si el domicilio ostensible en dicho documento se ubica en la zona que sufre o puede sufrir afectaciones ambientales por la obra realizada.⁸

INTERÉS JURÍDICO. LOS ARTÍCULOS 176 Y 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN SU INTERPRETACIÓN ARMÓNICA LO CONTEMPLAN PARA EFECTOS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. El artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que en relación a obras o actividades que contravengan las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas o morales tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, mediante el recurso administrativo de revisión. Por su parte, el artículo 176 del ordenamiento jurídico en cita, prevé el carácter optativo del medio de defensa que contempla en relación a las instancias jurisdiccionales competentes; por lo tanto, la persona física o moral que sea integrante de una comunidad afectada con una resolución administrativa que contravenga disposiciones en materia ambiental, como puede ser la autorización de una manifestación de impacto ambiental emitida a un particular en contravención a un programa de ordenamiento ecológico publicado en el Diario Oficial de la Federación, tiene derecho a controvertir tal resolución, pues el legislador previó en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el medio de defensa que los integrantes de una comunidad afectada tienen a su alcance para garantizar el derecho fundamental consagrado en el artículo 4º de nuestra Carta Magna, de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; y al ser dicho derecho subjetivo reconocido por una norma administrativa que contempla un recurso de carácter optativo, se colige el interés jurídico

⁸ Tesis V-P-SS-720, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, quinta época, año V, núm. 58, octubre de 2005, p. 245.

que le asiste a los afectados que se ubiquen en el supuesto que contempla el numeral 180 del ordenamiento legal multicitado, de interponer la acción contenciosa administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁹

⁹ Tesis V-TASR-XXXVI-2491, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, quinta época, año VII, núm. 73, enero de 2007, t. IV, p. 2081.