



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
CON RVOE DE LA SEP NÚM. 20071033, DE FECHA 17/12/2007

LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SU RELACIÓN EN EL
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PRESENTA EL
LIC. CARLOS CALDERÓN ESPÍNDOLA

DIRECTOR DE TESIS
MTRO. RAÚL BOLAÑOS VITAL

CIUDAD DE MÉXICO, 2026

LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SU RELACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CONTENIDO

LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SU RELACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... 4

CAPÍTULO PRIMERO. EL ACTO ADMINISTRATIVO. 4

I. Cuestiones previas. El Derecho Administrativo..... 4

II. El Acto y el Hecho Administrativo. 7

III. Concepto de Acto Administrativo..... 8

IV. Elementos..... 17

1. Elementos Subjetivos..... 17

a) Sujeto..... 17

b) Voluntad..... 20

2. Elementos Objetivos..... 23

a) Objeto..... 24

b) Motivo 25

c) Fin 28

d) Elemento Formal: La Forma..... 30

V. Principales Clasificaciones. 33

CAPÍTULO SEGUNDO. DERECHO URBANÍSTICO. 41

I. Orígenes..... 41

II. Concepto..... 43

III. Características 45

IV. Fundamentos Constitucionales 48

CAPÍTULO TERCERO. DERECHO AMBIENTAL. 54

I. Orígenes..... 54

II. Concepto..... 55

III. Marco Regulatorio..... 57

IV. Principios..... 60

CAPÍTULO CUARTO. LA ACCIÓN PÚBLICA. 64

I. Concepto general y acepción urbanística. 64

II. Regulación de la Acción Pública en España.....	66
III. Regulación de la Acción Popular en Colombia.....	74
III. Las acciones populares en Italia y Alemania.....	80
IV. Derecho Anglosajón.....	83
CAPÍTULO QUINTO. LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.	88
I. Herramientas legales para proteger los derechos urbanísticos en México. ...	88
1. La denuncia popular en materia ambiental.....	89
2. La Acción Pública en la Ciudad de México.....	91
II. Regulación de la Acción Pública en el contencioso administrativo federal y local.	102

LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SU RELACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO PRIMERO. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

I. Cuestiones previas. El Derecho Administrativo.

A raíz de la Revolución francesa y del surgimiento del Estado moderno, surge el derecho administrativo. Emerge de la necesidad de regular las relaciones entre la administración pública y los particulares, ya que este tipo de relaciones no podían ser analizadas a la luz de las normas del derecho común.

El caso del que surge la base para todo el derecho administrativo es el asunto Blanco resuelto por el Tribunal de Conflictos de Francia, el 8 de febrero de 1873, con motivo de la demanda de daños y perjuicios promovida por el señor Juan Blanco, a raíz del accidente ocasionado a su hija (Agnes Blanco) por los empleados de una tabacalera regida por el Estado.¹

Además, Alfredo Islas Colín refiere que en la sentencia del caso Blanco se determina la competencia de la jurisdicción administrativa, ya que el Comisario del gobierno, David, afirmó que los tribunales judiciales:

“Son radicalmente incompetentes para conocer de todas las demandas hechas contra la administración en razón de los servicios públicos, cualquiera que sea su objeto e incluso que ellas tenderían, a no a hacer anular, reformar o interpretar por la autoridad judicial los actos administrativos, sino simplemente a hacer pronunciar contra ella condenaciones pecuniarias en separación de los perjuicios causados por sus operaciones”.²

¹ Jorge Enrique Romero Pérez señala que “La decisión Blanco afirma la autonomía del Derecho Administrativo de la responsabilidad en relación con las reglas puestas en el Código Civil”. Romero Pérez, Jorge Enrique, “La primera fase histórica del servicio público”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 138 (135-160), Setiembre-Diciembre, San José, 2015, p.142, disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/22858/23305>.

² Islas Colín, Alfredo, “El Servicio Público en el Derecho Francés” en David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano, *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p.280, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/14.pdf>

De las consideraciones de esa sentencia y de otros asuntos relevantes (casos Terrier y Vosgues) resueltos por el Consejo de Estado Francés, se perfiló la teoría del Derecho Administrativo y sus particularidades. En la actualidad existe una diversidad de definiciones en relación al tema, por lo que a continuación veremos algunas de ellas.

Los autores españoles García de Enterría y Fernández señalan que el derecho administrativo “es un derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de administraciones públicas, sustrayendo a estos sujetos del derecho común”.³

El autor argentino Miguel S. Marienhoff precisa que el derecho administrativo es el “conjunto de normas y de principios de derecho público interno que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, como así la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados”.⁴

Jorge Fernández Ruiz concibe al derecho administrativo como “el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”.⁵

Guido Zanobini lo entiende como “la parte del derecho público que tiene por objeto, la organización, los medios y las formas de actividad de la administración

³ García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Temis S.A. y Palestra, Tomo I, Lima, 2008, p.18.

⁴ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 5ª ed., Buenos Aires, 2003, p.143.

⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, 2006, p.160.

pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos”.⁶

El autor Serra Rojas refiere que “El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las razones que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.⁷

Por otra parte, Gabino Fraga entiende al derecho administrativo como “la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa” y precisa que “La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga” en tanto que define a la función administrativa como “la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución para casos individuales”.⁸

De estas definiciones, se puede advertir que existe uniformidad entre los autores al señalar que el derecho administrativo regula las relaciones de la administración pública con los particulares; sin embargo, algunos tienden a complementar la definición precisando la materia de esa relación o, bien, como Gastón Jeze, quien concebía al derecho administrativo como “el conjunto de reglas especiales relativas al funcionamiento de los servicios públicos”,⁹ lo cual ha sido superado, pues en la actualidad no puede pensarse en el derecho administrativo como aquello relacionado únicamente con los servicios públicos.

En resumen y sin pretender dar una definición universal de lo que debe

⁶ Zanobini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, trad. Héctor Massnatta, Editorial Arayú, Vol. I, Buenos Aires, 1954, p.39.

⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 26ª ed., México, 2006, p.140.

⁸ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2002, pp.13 y 63.

⁹ Jeze, Gastón, *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, Editorial Depalma, Tomo I, Buenos Aires, 1948, p.1.

concebirse por Derecho Administrativo, considero que éste es una rama del derecho público que se encarga de regular las relaciones de la administración pública con los particulares, respecto de la actividad que realiza el ente público.

II. El Acto y el Hecho Administrativo.

Es importante referir que dentro de la actividad del estado,¹⁰ se derivan las funciones de aquél para la realización de sus fines, siendo que la función administrativa es la que interesa para efectos de este trabajo.

De acuerdo con Serra Rojas, esa función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.¹¹

Ahora bien, es evidente que esa función administrativa se materializa a través de actos y hechos administrativos, los cuales pueden ser jurídicos o no jurídicos, de ahí que Agustín Gordillo los subdivide en actos y hechos administrativos no jurídicos y actos y hechos administrativos jurídicos.

Regularmente, los actos y hechos administrativos que interesan para efectos del Derecho son los que producen consecuencias jurídicas, esto es, que producen un efecto jurídico y, por ende, tienen repercusión en la esfera jurídica de

¹⁰ Entendida ésta por Gabino Fraga como "...el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza por virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales...". Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 13.

¹¹ Serra Rojas, Andrés, *op cit*, p.67.

la persona, generando la creación, modificación o extinción de un derecho o una obligación.

Retomando la clasificación que realiza Agustín Gordillo, los actos no jurídicos son las decisiones, declaraciones o manifestaciones realizadas en ejercicio de la función administrativa que no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho, en tanto que los actos jurídicos son las decisiones, declaraciones de voluntad, conocimiento o juicio, productoras de un efecto jurídico directo, esto es, del nacimiento, modificación o extinción de un derecho o deber jurídico de un sujeto de derecho.¹²

Por otra parte, el mismo Agustín Gordillo concibe a los hechos no jurídicos como todas las actuaciones materiales de la administración que no producen un efecto jurídico directo, ni constituyen declaraciones o manifestaciones intelectivas. En cambio, a los hechos jurídicos los considera como las conductas administrativas que producen un efecto jurídico determinado, sea él la creación de un derecho o un deber, o incluso la producción de responsabilidad respecto del agente que lo cometió o de la administración.¹³

III. Concepto de Acto Administrativo.

En principio, el acto administrativo se encuentra inmerso dentro del derecho administrativo; sin embargo, no todo acto que se origine en esa rama tiene esa naturaleza, pues la administración pública realiza diversos tipos de actos.

Para que un acto pueda considerarse propiamente administrativo es necesario que sea emitido por un ente que forme parte de la administración pública

¹² Gordillo, Agustín, "Cap. VII. "Clasificación Jurídica de la Función Administrativa" en *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 8. Teoría general del derecho administrativo*, 1ª ed., Buenos Aires, p.p. 215 y 216, disponible en: www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf

¹³ Gordillo, Agustín, op cit, p.p. 216 y 217.

y que constituya un acto jurídico y no un simple acto material o de gobierno.¹⁴

En efecto, no todo acto de la administración pública es un acto administrativo, pues ésta puede emitir actos materiales y actos jurídicos, siendo éstos últimos los que interesan en el presente estudio, pues son los que transforman el orden jurídico y generan consecuencias de derecho.

Ahora bien, dentro de la doctrina encontramos a Guido Zanobini, quien define el acto administrativo como “cualquier declaración de voluntad, de deseo de conocimiento, de juicio realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa”.¹⁵

Por su parte, Royo Villanova indica que el acto administrativo es “un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración pública”.¹⁶

Los autores García de Enterría y Fernández refieren que el acto administrativo “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”.¹⁷

¹⁴ Gabino Fraga refiere que el acto material “...está constituido por hechos naturales o voluntarios y que no trascienden al orden jurídico. En ellos no sólo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos...”.

Respecto de los actos de gobierno, el autor señala que “...Pues bien, en su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno...”. Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 30 y 65.

¹⁵ Zanobini, Guido, *op. cit.*, p.245.

¹⁶ Royo Villanova, citado en Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.238.

¹⁷ García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.526.

Agustín Gordillo apunta que el “acto administrativo es el dictado en el ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”.¹⁸ El autor Miguel S. Marienhoff señala que acto administrativo es “toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico”.¹⁹

En México, Serra Rojas indica que el acto administrativo “es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción de un interés general”.²⁰

El ministro Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González consideran que “Una definición jurídico formal de acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad emitida por un ente público que produce efectos vinculantes al administrado, que afecta su esfera de derechos o intereses legítimos individuales y colectivas de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, procura la satisfacción de las necesidades de la comunidad y los individuos que la integran y se efectúa en ejercicio de un ordenamiento jurídico que otorga potestades que implican el cumplimiento de una ley en forma espontánea y continuada”.²¹

En la mayoría de estas definiciones, se puede advertir que un elemento

¹⁸ Gordillo A. Agustín, “Capítulo I. El acto administrativo como parte de la función administrativa”, en *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Tomo 3. El Acto Administrativo, 10ª ed., Buenos Aires, p.11, disponible en: www.gordillo.com/tomo3.php

¹⁹ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo II, 5ª ed., Buenos Aires, 2003, p.238, disponible en: http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_II.pdf

²⁰ Serra Rojas, Andrés, op. cit, p.238.

²¹ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 5ª ed., México, 2018, p.932.

esencial es la intervención de la administración y en algunas se destaca el concepto de función o potestad administrativa, la cual, según Gabino Fraga es “la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”,²² con lo cual se puede clarificar las ideas que integran el concepto de acto administrativo.

En México, el 7 de agosto de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que entró en vigor el 1º de junio de ese mismo año, la cual constituye un gran esfuerzo por sistematizar la materia administrativa. Sin embargo, se omitió establecer una definición de lo que es un acto administrativo y solamente se expresaron los requisitos que debe contener, su eficacia, las causas de nulidad y “anulabilidad”, así como los motivos para su extinción.²³

²² Fraga, Gabino, op. cit., p.63.

²³ “Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.- (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley”.

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios,

metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos”.

“Artículo 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo”.

“Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado”.

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

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

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

“Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”.

“Artículo 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe”.

“Artículo 10.- Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca”.

“Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

No obstante, a partir de esa ley, diversos estados²⁴ fueron emitiendo en el ámbito local sus respectivas legislaciones y algunas de ellas ya contemplaban una definición de lo que es el acto administrativo, como la Ley de Procedimiento Administrativo del entonces Distrito Federal, la cual en su artículo 2º establecía lo siguiente:

“Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:
I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general ...”²⁵

Dentro del ámbito jurisdiccional, también se ha tratado de explicar lo que debe entenderse por acto administrativo. Al resolver el recurso de revisión fiscal 1603/2001, el magistrado Jean Claude Tron Petit, quien integraba el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, refirió lo siguiente:²⁶

“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia”.

²⁴ Las leyes o códigos de procedimiento administrativo de Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Estado de México, Tamaulipas, Jalisco y Campeche, entre otros, dan definiciones muy similares de acto administrativo.

²⁵ Art. 2, fr. I, *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Esta Ley fue publicada originalmente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995. La definición transcrita atiende a la reforma publicada en la Gaceta del 29 de enero de 2004, disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/enero04_29_8_ter.pdf p. 21. La ley vigente en la ahora denominada ‘Ciudad de México’, contiene la misma definición; únicamente se sustituyó la referencial “del Distrito Federal” por “de la Ciudad de México”.

²⁶ Las leyes de procedimiento administrativo de Aguascalientes y Chihuahua.

Con mayor o menor amplitud, todas las definiciones analizadas contribuyen a dar certeza a los gobernados respecto de lo que debe entenderse por acto administrativo, ya sea a nivel federal o estatal, lo cual posibilita la impugnación de este tipo de actos en la vía administrativa o jurisdiccional.

Martínez Morales señala como características del acto administrativo:

- a) Es un acto jurídico.
- b) Es de derecho público.
- c) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- d) Es impugnabile, esto es, no posee definitividad sino cuando ha transcurrido el tiempo para atacarlo por vía jurídica o se le ha confirmado jurisdiccionalmente.
- e) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público”.²⁷

Por otra parte, José Roldán Xopa vierte una serie de puntos que considera indispensables para conformar un acto administrativo, a saber:

- “1. El acto administrativo es una actuación proveniente de un órgano administrativo que produce efectos jurídicos directos [...].
- 2. Es un acto unilateral [...].
- 3. Es expresión de potestades públicas [...].
- 4. Es emitido por un órgano administrativo [...].
- 5. Producen efectos de derecho [...].
- 6. Su ámbito puede ser ad intra o ad extra [...].
- 7. Su función es ejecutiva [...]”.²⁸

En mi opinión, el acto administrativo debe concebirse como la declaración unilateral de la voluntad de algún ente de la administración pública que tenga encomendada una función formal y materialmente administrativa, en ejercicio de la potestad que emana de la ley, con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una situación jurídica individual y excepcionalmente de situaciones generales.

De esta definición destaca que el acto administrativo constituye una

²⁷ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er. Y 2o. cursos*, Oxford University Press, Colección Texto Jurídicos Universitarios, México, 2006, p.239.

²⁸ Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Oxford University Press, Colección Texto Jurídicos Universitarios, México, 2019, pp.313 – 314.

declaración unilateral de la voluntad de algún ente de la administración pública, lo que implica que en la decisión de emitir el acto, no interviene un particular, sino que el funcionario lo emite *motu proprio*.

No escapa a la vista del suscrito que hay actos administrativos en los que el particular tiene un grado de participación, como pudiera ser un acto que se emite en respuesta a una solicitud, o bien, al emitir una concesión; sin embargo, en esos casos, los actos de la administración no pueden considerarse bilaterales, pues en su emisión siempre se prescinde de la voluntad del gobernado y se atiende a otros fines, como se analizará en un apartado posterior de este trabajo.

En este orden de ideas, es evidente que la declaración unilateral de la voluntad de algún ente de la administración pública, es uno de los elementos que genera la esencia de un acto administrativo y que lo distingue de otro tipo de actos (material, jurídico, legislativo, de gobierno, etcétera), pues con independencia de la eventual intervención de un particular, el nacimiento del acto administrativo lo determina esa decisión propia del ente de la administración de generar su nacimiento.

Otra de las características de la definición apuntada es que esa declaración unilateral de la voluntad se realiza en ejercicio de una potestad que emana de la ley, lo cual evidencia que su emisión debe estar sustentada en atribuciones establecidas previamente en una o varias normas, pues de lo contrario, no se podría considerar que se trata de un acto dotado de imperio.

En efecto, el actuar del ente de la administración debe provenir de la facultad que le encomienda un norma en sentido formal y material, ya que la autoridad, de conformidad con el principio de legalidad, solo puede actuar dentro del marco legal que le ha sido conferido, de ahí la necesidad de que la conducta del sujeto de la administración pública se encuentre dentro del parámetro de legalidad que le confiere tanto la propia constitución como las normas secundarias que de ella

emanan.

Además, dicha situación brinda seguridad jurídica al gobernado en el sentido de la ejecutividad del acto administrativo y que por ello debe acatarse tanto por la autoridad como por el particular al que se encuentra dirigido, en virtud de que una de las características de las normas es su coercitividad.

Respecto a la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una situación jurídica individual y excepcionalmente de situaciones generales, es dable señalar que el acto administrativo no escapa de la teoría general de todo acto jurídico. De ahí que aquél debe estar encaminado a la creación, transmisión, modificación o extinción, por regla general, de la esfera jurídica de una sola persona y, de manera excepcional, a situaciones de carácter general.

Esa finalidad del acto administrativo es un elemento esencial, ya que su nacimiento debe estar encaminado al surgimiento de una situación jurídica por virtud de la cual se amplía, restringe o modifica la esfera jurídica de los gobernados, como puede ser a través del otorgamiento de una licencia, la emisión de un decreto expropiatorio, pero siempre teniendo en cuenta el interés público.

Por otra parte, cabe señalar que respecto a que el acto administrativo puede referirse a situaciones de carácter general, es una cuestión más reciente dentro de la teoría del acto administrativo, pues desde el surgimiento del Derecho Administrativo, dicho acto se refiere a una situación individual. Sin embargo, como ya se vio en párrafos precedentes, el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla la existencia de los actos administrativos generales (reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones), siempre que tengan por objeto establecer obligaciones específicas, situación última que denota la característica de este tipo de actos para diferenciarlos de las normas en estricto sentido.

Es bien sabido que las normas, propiamente dichas, son generales, abstractas e impersonales,²⁹ de ahí que estas características no pueden ser propias de los actos administrativos generales, por lo que ese tipo de actos, a pesar de ser generales, deberán crear, modificar, transmitir o extinguir una situación concreta.

IV. Elementos.

Expuesta la concepción del acto administrativo, procede analizar los elementos que lo componen, para lo cual se atenderá a los elementos subjetivos y objetivos que lo integran.

1. Elementos Subjetivos

Para la mayoría de los doctrinarios, los elementos subjetivos del acto administrativo son el sujeto y la voluntad.

a) Sujeto

Respecto al sujeto se retoman las palabras de Rafael Martínez Morales, quien señala que en el acto administrativo “es el órgano de la administración pública que, en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas”.³⁰ Como ya se mencionó anteriormente, el acto administrativo es una declaración unilateral de la voluntad, de ahí que el elemento subjetivo es el sujeto que interviene en su formación, esto es, un ente de la administración pública, por lo que resulta

²⁹ García Máynez, al hablar de la interpretación de preceptos generales y de normas individualizadas, indica que: “la labor hermenéutica no se refiere únicamente a los preceptos legales de general observancia, sino que puede hallarse dirigida hacia el descubrimiento de normas individualizadas... La diferencia consiste en que en el caso de la ley la norma expresada es general y abstracta, mientras que, en el otro, se trata de normas que obligan a personas individualmente determinadas”. García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2002, pp. 330 – 331.

³⁰ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos*, Oxford University Press, Colección Texto Jurídicos Universitarios, México, 2006, p.241.

indispensable que la persona jurídica que actúa ostente la representación del órgano del Estado que tiene la competencia para emitirlo.

Así, ese ente de la administración pública puede actuar de manera individual o colegiada; sin embargo, lo relevante es que el sujeto o sujetos que lo emiten detentan las facultades para crearlo. Como menciona Martínez Morales, “el sujeto del acto administrativo es siempre un órgano administrativo competente, el cual actúa por medio de funcionarios o empleados debidamente facultados para ello”.³¹

Tal como se observa, no basta con que el sujeto pertenezca a un órgano administrativo y emita esta declaración unilateral de la voluntad, sino que es indispensable que cuente con la competencia para ello. Para tener una definición clara del concepto de competencia, de acuerdo con el maestro Gabino Fraga: “La competencia en derecho administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las Facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la Administración”.³²

Andrés Serra Rojas afirma que la Administración pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia y que el sujeto del acto administrativo “está constituido por los órganos, individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa”, puntualizando que es la competencia administrativa la que establece el límite a estas funciones.³³ De manera complementaria, considera que los caracteres de la competencia administrativa son los siguientes:³⁴

- a) Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.

³¹ *Ibidem*, p.242.

³² Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 267.

³³ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.259.

³⁴ *Ibidem*, p.260.

- b) El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- c) La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos. El acto administrativo debe originarse en un órgano competente.
- d) La competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- e) La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano.

La competencia puede ser por razón de grado, materia o territorio; esto es, que pueden existir grados jerárquicos dentro de la propia administración o bien que a determinados sujetos corresponde emitir el acto, en razón del objeto a que se refiere o por la circunscripción donde se encuentra el ente de la administración que cuenta con las facultades para emitir el acto.

García de Enterría y Fernández, explican la competencia por razón de:

1. Materia: “se define en favor de un órgano un tipo de asuntos caracterizados por su objeto y contenido”.
2. Lugar: “los órganos tienen una competencia territorial determinada, que puede ser nacional o local, referida esta a una circunscripción concreta dentro de la cual únicamente pueden ejercer válidamente su competencia material”.
3. Tiempo: “en términos absolutos (por ejemplo, disponibilidad sobre los créditos presupuestarios, que sólo es posible durante el ejercicio a que el presupuesto se refiere [...])” o bien “relativos (una suspensión de licencias de parcelación, edificación o demolición puede acordarse en zonas determinadas y por el plazo de un año)”.³⁵

Al respecto, la jurisprudencia de la Segunda Sala del Alto Tribunal, con registro digital 177347, determinó que es un requisito esencial y una obligación de

³⁵ García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, pp.531-532.

la autoridad el fundar su competencia en el acto de molestia, por lo que deberá precisarla por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso. Todo esto, atendiendo al artículo 16 constitucional, con la finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden.³⁶

b) Voluntad

Por otra parte, dentro de los elementos subjetivos del acto administrativo se encuentra la voluntad, la cual consiste en la expresión del funcionario o funcionarios en el sentido que establece la norma, misma que debe ser expresada, libre de todo vicio (error, dolo o violencia), por parte de la persona o personas que integran el ente de la administración pública, ya que en ocasiones se trata de órganos colegiados.³⁷ Y, como se señaló antes, esta expresión de la voluntad debe hacerse dentro del marco de sus atribuciones legales, tomando en consideración que incluso su “silencio administrativo” acarrea consecuencias de derecho.³⁸

El acto administrativo tiene como presupuesto que es emitido como resultado de “una decisión de voluntad libre de los seres humanos que ocupan los cargos del órgano”, ya que cualquier error, dolo o violencia ejercida para afectar esa

³⁶ “COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE”. Tesis [J]: 2a. 115/2005 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, Septiembre de 2005, p.310, Reg. digital 177347.

³⁷ Gabino Fraga refiere que “Por otra parte, a semejanza de lo que ocurre en el derecho privado, en el derecho administrativo se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada de error, dolo o violencia”. Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.269.

³⁸ Martínez Morales sostiene que “la manifestación externa o declaración de voluntad es expresar una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo”. Respecto al silencio administrativo, indica que ante la falta de respuesta, los gobernados pueden suponer que se resuelve un asunto de manera afirmativa o negativa; pero también puede existir una tercera posibilidad: “que al silencio del órgano no se le asigne sentido alguno, subsistiendo la obligación de dar respuesta a lo que el particular ha planteado a la autoridad”. Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, pp. 242, 250 – 251.

libre decisión tendría consecuencias en la validez del acto.³⁹ La importancia de esta manifestación libre de la voluntad es objeto de una amplia reflexión por parte de Agustín Gordillo, quien refiere que:

“El concepto de voluntad en el acto administrativo no tiene sino una lejana relación con el concepto de voluntad en el derecho civil. La voluntad del acto administrativo es la voluntad del funcionario en algunas hipótesis, pero no en todas; de allí se sigue que los vicios de la voluntad podrán en algunos casos encontrar referencia a la voluntad psíquica del funcionario, pero que en otros existirán con prescindencia de la manifestación de voluntad de dicho individuo. En ambos casos, desde luego, la apreciación de si el vicio existe o no se hace de acuerdo a los medios probatorios que permitan considerar acreditado que tal o cual vicio existe, independientemente del nombre con el cuál se lo califique y de si él existe verdaderamente o no en la mente del agente, o sólo se puede inferir del obrar administrativo”.⁴⁰

Para dicho autor, el elemento voluntad no requiere evidenciar únicamente la decisión de la autoridad; sin embargo, en el apartado anterior se indicó que si bien existen casos en los que el particular eleva una petición o solicitud a la administración, también lo es que ello no significa que el gobernado intervenga en la emisión o elaboración del acto administrativo, pues éste se generará únicamente con la declaración unilateral de la autoridad de conformidad con las normas aplicables al caso.

Lo relevante para el tema de la voluntad, como ya se apuntó, es que en ésta no medie error, dolo o violencia. Estos aspectos son considerados en el propio artículo 3º, fracciones VIII y IX, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁴¹ al establecer que el acto administrativo debe ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto y sin que medie dolo o violencia en su emisión. Y es que la existencia de estos vicios impide la toma de decisiones

³⁹ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p.319.

⁴⁰ Gordillo, Agustín, “Capítulo IX. Vicios de la Voluntad” en *El Acto Administrativo*, tomo 3., *op. cit.*, p.1.

⁴¹ “Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

(...)

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

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

(...)”.

objetiva, independiente, imparcial y con certeza.⁴²

Es bien sabido que el error es una falsa creencia de la realidad.⁴³ En palabras de Manuel Borja Soriano, “es una creencia no conforme con la verdad, un estado psicológico en discordancia con la realidad objetiva, una noción falsa”; y puede ser error de hecho o error de derecho: el primero recae sobre hechos materiales, el segundo recae sobre una regla de derecho.⁴⁴ Pero habrá que distinguir entre el error como vicio de la voluntad y el error como vicio en el objeto del acto o en la arbitrariedad del funcionario.⁴⁵

En el capítulo denominado “Vicios de la Voluntad”, Agustín Gordillo señala como ejemplos de error:

“Un indulto que se refiere a una persona distinta de la que el Poder Ejecutivo tuvo voluntad de indultar; una declaración de estado de sitio que por error material en la confección del decreto se refiere a un lugar distinto del contemplado; el veto de una ley distinta de la que se tuvo en cuenta, por un error en la mención del número; el nombramiento en la función pública de una persona distinta de la que se deseaba nombrar, por homonimia, etc. También resulta viciado por error esencial la parte pertinente de una lista de ascensos o designaciones en la que, previo a su firma, se intercalaron nombres y apellidos no incluidos en la propuesta original, que el firmante no tenía intención ni conocimiento de cambiar”.⁴⁶

Respecto al tema del dolo, Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González refieren que “es la maquinación para producir que el sujeto que emite el

⁴² Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p.938.

⁴³ Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, Editorial Porrúa, Vol. I, México, 1998, p.307.

⁴⁴ Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, México, 2004, p.216.

⁴⁵ Agustín Gordillo presenta el ejemplo en el cual el Poder Ejecutivo hace un nombramiento pensando que la persona tiene los requisitos de ley para ocupar el cargo, y después de la designación se percató que no cumple con estos requisitos. En este caso, afirma que “No hay vicio de la voluntad con relación al acto, pues el administrador ha dictado el acto que quería dictar: el error se refiere a la apreciación de los hechos o del derecho aplicable para dictar el acto y constituye por lo tanto un vicio *en el objeto del acto* (por dictar un acto contrario a la ley), o un vicio de arbitrariedad (por no tomar debidamente en cuenta los hechos existentes), pero no un vicio de error en cuanto a vicio de la voluntad [...]. El error en cuanto vicio de la voluntad sólo existe cuando el administrador dicta un acto distinto del que tenía voluntad de dictar: quería hacer una cosa y firmó otra”. Gordillo, Agustín, “Capítulo IX. Vicios de la Voluntad”, Tomo 3, *op. cit.*, pp.54-55.

⁴⁶ *Ibidem*, p.53.

acto que incurra en el error y emita un acto distinto al que hubiera expedido en caso de haber conocido los hechos. El dolo implica una intención que sólo puede probarse en forma indirecta identificando actos previos a la emisión del acto”.⁴⁷

El acto administrativo no es necesariamente la expresión de la voluntad psíquica del funcionario actuante: el resultado jurídico se produce cuando se dan las condiciones previstas por la ley, y no porque el funcionario lo haya querido”. Un ejemplo muy claro de esta situación es el caso que dio origen a la tesis de la Primera Sala del Alto Tribunal, de la Décima Época, con registro 2003507. En esta tesis aislada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad el hecho de exigir que en el cheque nominativo para abono en cuenta, o en el estado de cuenta respectivo deba asentarse la clave del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) del destinatario del pago, cuando se utilice como comprobante fiscal, al no resultar arbitrario o excesivo, pues el legislador lo justificó, en atención al principio de seguridad jurídica, y con ello buscó promocionar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y la reducción de los costos administrativos, liberando a éstos de la emisión de facturas.⁴⁸ Es decir, esta exigencia de asentar la clave RFC no constituye una arbitrariedad producto de la expresión de la voluntad del funcionario, sino que se trata de una condición prevista por la ley; por lo tanto es indispensable su cumplimiento para tener las consecuencias jurídicas deseadas.

2. Elementos Objetivos

Por otra parte, como elementos objetivos del acto administrativo se reconocen en la doctrina al objeto, el motivo y el fin. Si bien algunos doctrinarios descartan al motivo y al fin como elementos, el suscrito se apega a la corriente que sostiene que sí son parte sustancial del acto administrativo.

⁴⁷ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p.939.

⁴⁸ COMPROBANTES FISCALES. EL ARTÍCULO 29-C, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004). Tesis [A]: 1ª. CLXXXI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo I, Mayo de 2013, p. 525. Reg. digital 2003507.

a) Objeto

Encaminado a cumplir y resguardar el interés general y la utilidad pública, Serra Rojas señala que el objeto del acto administrativo es “el condicionamiento jurídico que se atribuye a un sujeto, o bien al efecto jurídico del acto administrativo, es decir, la declaración, reconocimiento, modificación o extensión de una situación jurídica”.⁴⁹

En palabras de Agustín Gordillo, el objeto es “aquello que el acto decide, certifica u opina”.⁵⁰ Jaime Santofimio afirma que es “aquello sobre lo que incide la voluntad; constituye un elemento determinado interiormente en el llamado contenido del acto pero materializado fuera de él. Se puede entender asimismo, como el mundo jurídico a modificarse o alterarse en la ejecución del acto administrativo”.⁵¹

Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes, en su obra *La nulidad de los actos administrativos*, hacen una distinción entre objeto directo e indirecto:

“El primero es jurídico – formal, es la concreta creación de efectos jurídicos, sus efectos modificatorios o de extinción de derechos, obligaciones o situaciones jurídicas, tiene un efecto configurativo (por ejemplo, en una expropiación, lo es la extinción de la propiedad privada y su transmisión al Estado). El indirecto es la cosa u objeto material (el inmueble en el caso de la expropiación), cuya presencia puede ser contingente”.⁵²

También hacen esta distinción Sergio Valls y Carlos Matute, al señalar que el objeto directo es “las consecuencias inmediatas del mismo” y el indirecto “es el hecho que se produce, que debe ser posible (determinado y determinable) para existir, o la circunstancia de derecho que se cambia en sí misma, que debe ser lícita

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.258.

⁵⁰ Gordillo, Agustín, “Cap. IX. Vicios del acto administrativo. Objeto y Competencia” en *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 8. Teoría general del derecho administrativo*, 10ª ed., Buenos Aires, p.298, disponible en: www.gordillo.com./tomo8.php

⁵¹ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p.321.

⁵² *Idem.*

para ser válida”.⁵³

Mientras que Miguel Marienhoff utiliza ‘contenido’ y ‘objeto’ indistintamente, al considerarlos términos equivalentes e incluso sinónimos; al respecto, profundiza explicando que es “la resolución o medida concreta que mediante el acto adopta la autoridad”, es “el efecto práctico que el sujeto emisor se propone lograr a través de su acción voluntaria”.⁵⁴ Además, afirma que el contenido del acto administrativo debe reunir los siguientes atributos: certeza, licitud y posibilidad física.⁵⁵

El objeto no elude la posibilidad de tener vicios, los cuales se presentan cuando: es ilícito, no es posible (ni jurídica ni fácticamente), no es determinado o determinable (porque debe ser preciso en cuanto a tiempo y lugar), tiene algún error (por ejemplo, cuando se otorga una concesión en lugar de un permiso, o se clausura un local equivocado).⁵⁶

b) Motivo

Gabino Fraga define al motivo como “el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa”.⁵⁷ Así, por ejemplo, Martínez Morales señala que el acto administrativo “no puede ser estudiado haciendo abstracción del porqué y para qué ha sido emitido”.⁵⁸ En este sentido, señala que el motivo “es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, las consideraciones, de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión: es el porqué del acto”.⁵⁹

Y es que no basta con que existan los motivos que den origen al acto

⁵³ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p.942.

⁵⁴ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p.116.

⁵⁵ *Ibidem*, p.117.

⁵⁶ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, pp.362 – 363.

⁵⁷ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.270.

⁵⁸ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p.244.

⁵⁹ *Idem*.

administrativo, sino que estos motivos deben ser los previstos en la ley para que generen la consecuencia jurídica deseada. En palabras de Gabino Fraga:

“Todo acto jurídico supone motivos que lo provocan. Cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia. Por tanto, el acto es irregular. La sanción no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad.

Pero no basta que existan los motivos; es necesario, además, que ellos sean apreciados legalmente como antecedentes de un acto administrativo y que éste sea el que la ley determine que se realice cuando aquellos concurren”.⁶⁰

El motivo, identificado también en la doctrina como ‘causa’, es definido por Jorge Fernández como “la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias [...] que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad”.⁶¹ Esta definición refrenda la visión que se estudia del acto administrativo como una declaración unilateral de la voluntad.

Marienhoff señala que debe entenderse por causa “los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho” que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo.⁶² Para mayor claridad, señala que causa o motivo implican “la interpretación concreta del mismo hecho o antecedente en cuyo mérito se emite el acto”;⁶³ y hace una diferencia: “motivo (o causa) es la circunstancia o antecedente de hecho aceptado o impuesto por la ley para justificar la emisión del acto, motivación es la expresión o constancia de que el motivo existe o concurre en el caso concreto”.⁶⁴

Valls y Matute, optan por hacer una distinción entre causa, motivo y fin, señalando que en la práctica cada uno responde a tres preguntas diferentes: qué lo

⁶⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.299.

⁶¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Capítulo Tercero – Acto y Procedimiento Administrativo, Editorial INEHRM, SEGOB, IJ – UNAM, México, 2016, p.138, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>

⁶² Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p.114.

⁶³ *Ibidem*, p.116.

⁶⁴ *Idem*.

originó, por qué lo originó y para qué lo originó.⁶⁵

Por su parte, García de Enterría y Fernández, refieren que aunque en derecho civil existe una distinción entre causa y motivos, “en el acto administrativo, los motivos están siempre, y necesariamente, incorporados a la causa”.⁶⁶ Señalan que el acto administrativo “debe servir al fin en consideración al cual la norma ha configurado la potestad que el acto ejercita; a la efectividad de ese servicio al fin normativo concreto por el acto administrativo debe reservarse, justamente, el concepto y el nombre de causa en sentido técnico”.⁶⁷ Asimismo, indican que la ley impone la obligación a la autoridad de “motivar sus actos”, es decir, “hacer públicos mediante una declaración formal, los motivos de hecho y de derecho en función de los cuales ha determinado sus actos”.⁶⁸

Es importante destacar que en el acto administrativo ese poder legal de ejecutar determinados actos deriva siempre de una norma, la cual es irrenunciable, de ahí que el órgano de la administración debe actuar en el sentido que lo ordena la ley, en acatamiento al principio de legalidad. Conforme a este mismo principio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, mediante jurisprudencia de la Novena Época con registro digital 191486, que un acto administrativo es un acto de molestia y, por ende, debe cumplir con el requisito de fundamentación y motivación previsto en el artículo 16 constitucional. Por lo tanto, la autoridad que lo emite debe señalar con exactitud el lugar y la fecha de la expedición, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, ya que la falta de tales elementos en un

⁶⁵ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p.942.

⁶⁶ García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.536.

⁶⁷ *Ibidem*, p.534.

⁶⁸ *Ibidem*, p.536.

acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.⁶⁹

c) Fin

Si bien no todos los autores reconocen al fin o finalidad como elemento del acto administrativo, Enrique Sayagués refiere que: “la afirmación del fin como elemento esencial del acto administrativo ha sido una de las conquistas más grandes del derecho público moderno, pues contribuyó eficazmente a eliminar el concepto autoritario de gobierno”.⁷⁰

También García de Enterría y Fernández lo consideran un elemento objetivo del acto administrativo. En su obra, afirman que “al configurar la potestad, la norma, de manera explícita o implícita, le asigna un fin específico” que “es siempre un fin público”, pero que “se matiza significativamente en cada uno de los sectores de actividad o institucionales como un fin específico”.⁷¹

Manuel María Díez afirma que “en todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente, para el interés general”,⁷² resaltando siempre el apego irrestricto a lo previsto en la ley, ya que considera evidente que las normas que rigen a una determinada comunidad estarán inequívocamente encaminadas a la conveniencia y la utilidad social.

Por su parte, Jorge Fernández lo describe como “el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización”; incluso cita a José María Boquera Olivar

⁶⁹ “ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN”. Tesis [J]: 2a. 61/2000 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, Julio de 2000, p.5, Reg. digital 191486.

⁷⁰ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p.244.

⁷¹ García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.534.

⁷² Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.263.

quien explica “es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone”.⁷³

Martínez Morales define a la finalidad del acto administrativo como “el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar” y hace una distinción para mayor claridad: “si el objeto del acto es lo que se persigue concreta e inmediatamente, la finalidad es el carácter general y a veces mediata: el interés público, el beneficio de la sociedad”, resaltando que “la falta de finalidad de un acto, emitido con base en facultades discrecionales, es desvío de poder. Tampoco es admisible que el acto persiga fines de naturaleza privada o partidista”.⁷⁴

Como se puede observar, la posible presencia de vicios en la finalidad del acto requiere la aplicación de controles en la actividad administrativa. La discrecionalidad permitida por ley en diversos contextos obliga entonces a buscar diversas fórmulas para evitar el desvío del poder.⁷⁵ Por ejemplo, los principios de proporcionalidad, confianza legítima, buena fe o el guiarse por la doctrina de los propios actos, sirven para “racionalizar”, guiar y hasta disciplinar la función de control.⁷⁶ De lo contrario, la validez del acto administrativo estaría en juego.⁷⁷

Con el propósito de guiar la actuación de los órganos administrativos, Gabino Fraga retoma de diversos doctrinarios una serie de reglas que considera de aplicación “indudable” en materia administrativa, relativas al actuar de la autoridad

⁷³ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Capítulo Tercero – Acto y Procedimiento Administrativo, Editorial INEHRM, SEGOB, IJJ – UNAM, México, 2016, p.139.

⁷⁴ Martínez Morales, Rafael I, *op. cit.*, p.245.

⁷⁵ Al analizar el tema del desvío del poder, se debe “determinar la licitud o ilicitud de la causa, motivo o fin del acto administrativo y que es uno de los aspectos más relevantes para valorar el desempeño de la autoridad, ya que implica analizar el contenido axiológico de la actuación y la revisión de la intención de la conducta de los órganos públicos”. Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p.943.

⁷⁶ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p.357.

⁷⁷ “El desvío de poder es el vicio que involucra la finalidad. La finalidad del acto se determina juzgando el cumplimiento de sus fines de interés público. De manera que su control involucra una serie de criterios para determinar la adecuación de acto con tales finalidades. Dentro de tales límites, la proporcionalidad entre el acto decidido y el cumplimiento de su fin es un criterio central en la validez del acto”. *Idem*, p.356.

competente dentro del marco establecido por la ley, enfocado a un fin lícito y de interés general:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente realiza el acto.
- d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto”.⁷⁸

Como se puede apreciar, el fin o finalidad también debe ser considerado como un elemento estructural, pues su carácter teleológico delimita determinadamente al acto administrativo, de tal manera que no sólo nos permite un mejor estudio y comprensión del mismo sino involucra la validez del mismo acto.

d) Elemento Formal: La Forma

Con el propósito de tener una comprensión completa del acto administrativo, resulta pertinente traer a colación la interpretación que los autores brindan de este elemento. Sergio Valls y Carlos Matute refieren que el elemento formal “son las exigencias de requisitos que deben reunirse tanto en la formación de la declaración de la voluntad como en la expresión de la misma.”⁷⁹ Y añaden que este elemento “permite conocer su contenido y eventualmente produce la prueba de su existencia y el alcance del mismo”.⁸⁰

Martínez Morales señala que la forma “es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo. El acto administrativo generalmente se manifiesta por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal”⁸¹ y recalca que

⁷⁸ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.270.

⁷⁹ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *op. cit.*, p.943.

⁸⁰ *Ibidem*, p.945.

⁸¹ Martínez Morales, Rafael I, *op. cit.*, p.243.

en la forma escrita deben seguirse las formalidades establecidas por la ley y la costumbre.

Incluso, en palabras de Gabino Fraga, en la forma “quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa”.⁸²

Gordillo la define como “el modo en que se documenta y da a conocer la voluntad administrativa” y refiere que hay dos tipos de formas:⁸³

- a) La que constata la existencia de la voluntad administrativa; es decir, las formas de documentación. El acto administrativo debe ser escrito, fechado y firmado; como complemento de la firma, debe existir una aclaración, sello o membrete que identifique al servidor público que lo emite. Aunque por excepción se admite en algunos casos la forma verbal e incluso la manifestación tácita de voluntad.
- b) La que da publicidad a esa voluntad. Lo anterior, teniendo como cierto que “el acto que no ha sido aún publicado no produce efectos jurídicos inmediatos, y por tanto no es acto administrativo”.⁸⁴

En una línea distinta, Miguel S. Marienhoff marca una diferencia entre la forma y las formalidades:

“Las “formalidades” consisten principalmente en los requisitos a cumplir u observarse en un acto que se va originando a través de un “*procedimiento*” administrativo, aparte de que también consisten en los requisitos a cumplir para que el acto emitido adquiera “*eficacia*”; en

⁸² Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.271.

⁸³ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo 5. Primeras Obras, Libro II. El Acto Administrativo, Cap. IV: Elementos y vicios del acto administrativos, p. EAA-IV-28, disponible en: <http://www.gordillo.com/tomo5.php>

⁸⁴ Agustín Gordillo hace el siguiente razonamiento: “se conviene en que 1º) acto administrativo es aquél que produce efectos jurídicos inmediatos, y que en 2º) los efectos jurídicos no surgen en tanto que el acto no sea dado a publicidad, parécenos ser coherente considerar que 3º) el acto administrativo productor de efectos jurídicos inmediatos sólo puede ser el acto administrativo dado a publicis. En otros términos, el acto que no ha sido aún publicado, no produce efectos jurídicos inmediatos, y por tanto no es acto administrativo. Luego, la publicidad es un elemento del acto mismo, y no otra cosa que un elemento formal”. Gordillo, Agustín, *op. cit.*, Capítulo IX, Tomo 8, p.359.

cambio la “*forma*” consiste en la manera en que ha de expresarse o exteriorizarse un acto ya formado”.⁸⁵

Finalmente, Bernardo Pérez Fernández del Castillo distingue entre esos dos conceptos: “las formalidades son los requisitos legales para que el acto se manifieste en cambio, la forma, que es parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto”.⁸⁶

En resumen, mientras la forma del acto administrativo se refiere al modo escrito⁸⁷ o la representación material del acto, la formalidad es el revestimiento del acto con las exigencias establecidas por ley para que sea válido, lícito y exigible. En todos los casos habrá de prestarse atención al punto, porque una irregularidad u omisión al respecto puede ocasionar incluso la inexistencia del acto.⁸⁸

En mi punto de vista, la existencia del acto administrativo únicamente puede generarse a través del medio escrito, ya que es el elemento formal que garantiza que el gobernado conozca plenamente su contenido, a fin de que tener certeza de su alcance y si éste cumple con los requisitos necesarios para su emisión, lo cual incluso deviene en cumplimiento al principio de legalidad que establece el primer párrafo del artículo 16 constitucional.⁸⁹

⁸⁵ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p.118.

⁸⁶ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.265.

⁸⁷ Respecto a expresar el acto administrativo de manera oral o escrita, José Roldán Xopa señala que “La expresión escrita del acto administrativo es una exigencia que aporta certeza y constituye una prueba del mismo. Que el acto se exprese por escrito es una exigencia del artículo 16 constitucional y está recogida en el artículo 3, fracción IV de la LFPA [...], en un ámbito distinto, la formalidad escrita puede llegar a resultar innecesaria. Así, por ejemplo, en los actos administrativos *ad intra*, puede llegar a expresarse verbalmente (por ejemplo, una orden)”. Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p.322.

⁸⁸ Gabino Fraga sostiene que “existen casos en los cuales la forma se encuentra establecida como una solemnidad del acto y que, por tanto, la omisión de dicha forma constituye una causa de inexistencia. En otros casos la forma del acto existe pero es irregular. [...] Pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto, como por ejemplo cuando la formalidad se encuentra establecida sólo en interés de la Administración. [...] la sanción de la irregularidad no es forzosamente la nulidad, pues, o bien sólo es ineficaz la parte irregular del acto, o la irregularidad puede ser corregida sin que el propio acto se afecte sustancialmente”. Gabino Fraga, *op. cit.*, p.298.

⁸⁹ **“Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal

Además, dentro de esa forma es que deben cumplirse las formalidades a qué está sujeto el acto administrativo, como lo son los elementos objetivos y subjetivos antes analizados y que deben ser desarrollados por el legislador a través de las diversas leyes en la materia.

Lo anterior se corrobora, si se toma en consideración que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que cuando en el juicio contencioso administrativo no se acredita la existencia de la resolución impugnada, debe declararse su nulidad.⁹⁰

V. Principales Clasificaciones.

Miguel Marienhoff plantea la clasificación de los actos administrativos bajo cuatro diferentes criterios: “a) Por la estructura del acto, b) Por el alcance de los efectos del acto con relación a las personas, c) Por el ámbito jurídico en que la Administración Pública desarrolla su capacidad o competencia (“poder legal”), d) Por la índole de la actividad que ejerce la Administración Pública”.⁹¹

García de Enterría y Fernández incluyen en su obra una lista extensa, indicando expresamente que no es exhaustiva pero sí descriptiva, con las clases de

del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo (...)

⁹⁰ **“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. CUANDO NO SE ACREDITA EN EL JUICIO RESPECTIVO LA EXISTENCIA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNADAS DEBE DECLARARSE SU NULIDAD LISA Y LLANA.** Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que si en el juicio contencioso administrativo federal el actor manifiesta en su demanda desconocer el acto administrativo impugnado, es obligación de la autoridad demandada exhibir constancia de su existencia y de su notificación al momento de contestarla, con la finalidad de que aquél pueda controvertirlas a través de la ampliación correspondiente; por tanto, si la autoridad omite anexar los documentos respectivos en el momento procesal oportuno, es indudable que no se acredita su existencia, omisión que conlleva, por sí, la declaratoria de nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas por carecer de los requisitos de fundamentación y motivación a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Décima Época, Materias(s): Administrativa, 2a./J. 173/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 4, página 2645).

⁹¹ *Ibidem*, p.156.

actos administrativos que se pueden identificar:

1. *Actos decisorios externos y actos no decisorios*: Los actos decisorios son declaraciones de la voluntad, mientras que los no decisorios son declaraciones de otros estados psicológicos. Son externos, en cuanto afectan a sujetos distintos de la administración autora del acto.⁹² El acto decisorio se caracteriza: “Por ser una declaración administrativa de voluntad, precisamente; dirigida a un sujeto; por la cual se define ejecutoriamente una situación jurídica individualizada de dichos sujetos, o de la administración respecto de ellos”.⁹³
2. *Actos resolutorios y actos de trámite*: Ambos se dictan en el procedimiento administrativo. Los de trámite, son los de ordenación del procedimiento que preparan para la resolución final; por ejemplo: autorizaciones previas, informes, propuestas, aprobaciones iniciales. Los resolutorios, son la resolución final que “decide el fondo” del procedimiento administrativo.⁹⁴
3. *Actos favorables y actos de gravamen*: los actos favorables, también llamados actos ampliatorios de derechos y facultades, son aquellos que favorecen al destinatario “favoreciéndole, con la ampliación de su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, liberándole de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo, pues, un resultado ventajoso”. Los actos de gravamen, también llamados actos limitativos, imponen “una obligación o una carga nueva, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad hasta entonces intacto”.⁹⁵
4. *Actos constitutivos y actos declarativos*. Los actos constitutivos son “aquellos que crean, modifican, extinguen relaciones o situaciones jurídicas subjetivas en otros sujetos, los destinatarios, o en la propia administración”. Y los actos declarativos son “los que acreditan un hecho o una situación

⁹² García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.551.

⁹³ *Idem*, p.550.

⁹⁴ *Idem*, p.551.

⁹⁵ *Ibidem*, p.553.

jurídica, sin incidir sobre su contenido”.⁹⁶

5. *Actos singulares o generales*. Serán singulares si su destinatario es concreto, determinado; serán actos generales, si su destinatario es indeterminado.⁹⁷
6. *Actos de administración activa, consultiva y de control*. Estos actos adoptan su denominación dependiendo de la función que tengan.⁹⁸
7. *Actos colegiales o monocráticos*. Dependen de los órganos que los emitan: constituidos por varios integrantes o por uno solo.
8. *Actos de tracto instantáneo o sucesivo*.
9. *Actos positivos o de otorgamiento y denegaciones*.
10. *Actos personales o reales*.
11. *Actos independientes o dependientes*.
12. *Actos que causan estado en la vía administrativa y actos que no agotan dicha vía*.

También Andrés Serra Rojas recopila en su obra diversas clasificaciones:

- I. Clasificación principal:
 - a) Actos de autoridad: también llamados “actos del poder público”, las autoridades fundan sus actuaciones en razones de orden público y actúan “autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad”.⁹⁹
 - b) Actos de gestión: son aquellos que resultan cuando las autoridades se colocan en el mismo plano que los particulares para entablar una relación; es decir, no impone su voluntad ni establece algún mandato, sino que en igualdad de condiciones se relaciona con los particulares para abordar algún asunto.
- II. Por su finalidad:¹⁰⁰

⁹⁶ *Ibidem*, p.554.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.245.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p.246 y 251.

- a) Instrumentales: son “los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite o de preparación o en general de procedimiento”.
 - b) Definitivos: son los básicos de la Administración, “aquellos con los cuales se da fin a un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley”.
 - c) De ejercicio: son aquellos “actos de ejecución” que “tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal”.
- III. Por la cantidad de voluntades que intervienen en la formación del acto:¹⁰¹
- a) Acto simple: sólo interviene la voluntad del ente de la administración pública, por lo que es llamado “unilateral”.
 - b) Acto complejo: se refiere al bilateral o plulateral, en el cual convergen “dos o más voluntades, públicas o privadas, varios órganos y personas, que se unen en una sola voluntad”.
- IV. Por el efecto que producen:¹⁰²
- a) Actos que favorecen, aumentan o amplían facultades, posibilidades o los poderes de los particulares. Por ejemplo: la admisión, la concesión, la autorización, la licencia y el permiso, la aprobación, la dispensa y la condonación.
 - b) Actos destinados a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares. Por ejemplo: la penas disciplinarias o sanciones, la expropiación, la revocación y la nulidad.
 - c) Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano. Son actos que dependen “del cumplimiento de una obligación pública como en el caso de la designación, el requerimiento y la propuesta”.
 - d) Actos de ejecución forzosa: son aquellos en los que la autoridad ejercita la “coacción” para que los particulares cumplan la ley u

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 246 – 247.

¹⁰² *Ibidem*, pp.247 – 249.

órdenes administrativas.

- V. Actos por su radio de aplicación:¹⁰³
- a) Actos que resultan de la actividad reglada de la administración. Es la actuación de las autoridades conforme lo prevén las leyes administrativas.
 - b) Actos discrecionales. Estos actos se presentan cuando la ley “deja a la Administración un poder o margen libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar” o incluso “qué contenido va a dar a su actuación”.

Gabino Fraga enlista una serie de clasificaciones del acto administrativo con base en los siguientes criterios:

I. La naturaleza misma de los actos: actos materiales, que no producen ningún efecto jurídico; actos jurídicos, sí producen efectos jurídicos.¹⁰⁴

II. Las voluntades que intervienen: acto simple, formado por una sola voluntad; acto colegial, que deriva de un órgano único de la administración conformado por varios miembros; acto complejo o colectivo, conformado por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración Pública; acto unión, conformado por varias voluntades que ni buscan la misma finalidad ni tienen el mismo efecto.¹⁰⁵

III. La relación de las voluntades con la ley: acto obligatorio, llamado reglado o vinculado, es “el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de la obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho”; y el acto discrecional, “deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación”.¹⁰⁶

IV. Por el radio de acción del acto: actos internos, sus efectos repercuten

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 230 – 231.

¹⁰⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.230.

¹⁰⁵ *Idem*, pp. 230 – 231.

¹⁰⁶ *Idem*, pp. 231 – 232.

sólo dentro de la organización administrativa que los emitió; actos externos, sus efectos trascienden a la organización.¹⁰⁷

V. Por su finalidad: Se clasifican en actos preliminares y de procedimiento en decisiones o resoluciones y de ejecución, en donde los primeros son “todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa”. Por su parte, los actos de ejecución son aquellos que tienen a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas cuando el administrativa no cumple voluntariamente.¹⁰⁸

V. Por su contenido: están los actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares (como la admisión, la aprobación, la dispensa y la condonación); los actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica (como las expropiaciones, las sanciones, las órdenes y los actos de ejecución); y los actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho (como los actos de certificación, de autenticación, de registro, las notificaciones y publicaciones).¹⁰⁹

Una última clasificación es la que realiza José Roldán Xopa, quien retoma criterios de distintos doctrinarios para resumirlas en las siguientes: 1) Por los sujetos que intervienen, puede ser simple o complejo; 2) Por las voluntades que intervienen, puede ser simple o de varias voluntades; 3) Por el ámbito de aplicación, puede ser interno o externo; 4) Por lo sujetos a los que se dirigen, pueden ser singulares o generales; 5) Por el margen de libertad para su creación, puede ser obligatorio reglado o vinculado, o acto discrecional. El 6) hace referencia al contenido, y pueden ser decisorios (que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas) o no decisorios (actos de conocimiento, juicio, valoración, deseo o propuesta). También por su contenido cabe la clasificación en favorables o de gravamen. Y 7) Por su

¹⁰⁷ *Idem*, p.233.

¹⁰⁸ *Idem*, p.234.

¹⁰⁹ *Idem*, pp. 234 – 235.

forma de expresión, que pueden ser escritos o no escritos.¹¹⁰

Como se puede advertir, los diversos doctrinarios han logrado diseccionar al acto administrativo a través de sus diversas clasificaciones y todas éstas, de una u otra forma, ayudan a entender la forma en la que se materializan los actos administrativos, las consecuencias que éstos pueden generar y los sujetos que intervienen.

No obstante, desde mi punto de vista e independientemente de los sujetos de la administración que intervienen, esto es, un ente individual o colegiado, estimo que la clasificación que permite conocer la diversidad de actos administrativos, es la que expone Gabino Fraga en relación a su contenido.

En efecto, los actos administrativos pueden conocerse de mejor forma atendiendo a si éstos amplían, limitan o hacer constar un situación de hecho o de derecho, lo cual va íntimamente relacionado con la definición que establecí previamente de lo que debe entenderse por acto administrativo, ya que en aquella definición se determinó que el acto administrativo tiene como finalidad crear, modificar o extinguir una situación jurídica individual y excepcionalmente general.

Así, es evidente que el otorgamiento de un permiso o un licencia son actos que amplían la esfera jurídica del gobernado y, por tanto, en el momento en el que un ente de la administración pública adopta la decisión de crear alguno de esos actos, es evidente que añade a la esfera jurídica del particular un derecho que no tenía antes de su emisión.

Por otra parte, en los actos que limitan la esfera jurídica del particular se encuentran, entre otros, la expropiación o las sanciones, los cuales con su emisión generan una disminución en los derechos de un gobernado, ya que es evidente que al expropiarse un bien de un particular por parte de una ente de la administración

¹¹⁰ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, pp. 344 – 347.

pública se le afecta su peculio y, por ende, verá mermada su esfera de derechos, particularmente los derechos que tiene respecto del bien materia de la expropiación.

Finalmente, respecto de los actos administrativos que hacen constar una situación de hecho o de derecho se encuentran los actos de registro o notificación o publicación, los cuales únicamente asientan una situación acontecida por un ente de la administración pública, lo cual no aumenta ni restringe su esfera de derechos.

En efecto, en el momento en el que un ente de la administración encargado de una dependencia relativa al Registro público emite una certificación respecto del estado que tiene determinado bien inmueble, es evidente que a través de una declaración unilateral de la voluntad, un ente formal y materialmente administrativo está haciendo constar una situación de derecho del referido bien.

CAPÍTULO SEGUNDO. DERECHO URBANÍSTICO.

I. Orígenes

Existe la creencia generalizada que sólo recientemente se puede hablar del Derecho Urbanístico, cuyo nacimiento se ubicaría a finales del siglo XX con la creación de normas jurídicas vinculantes. Pero también se debe tomar en cuenta el cómo las primeras urbes se organizaban, el cómo distribuían y diferenciaban las zonas habitables y las zonas de las cuales extraían los recursos naturales.

Estos primeros antecedentes, indica Fernando Galvis Gaitán, se encuentran en las instrucciones que daba España a los conquistadores sobre la organización que debían tener las ciudades que fundaran en nombre de la 'Corona Española'; es decir, en las reglas que estos conquistadores recibían para organizar en las Colonias Españolas puntos estratégicos, como la plaza principal, las iglesias y hospitales, e incluso el dónde erigir los mercados, tiendas y otros lugares de comercio.¹¹¹ Al respecto, Óscar López Velarde Vega rescata las Ordenanzas de Poblaciones del Rey de España Felipe II, las cuales fueron dictadas en el año 1573 e incluidas en la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, cuyo objetivo era promover el poblamiento de la Nueva España, por lo que considera "representan uno de los antecedentes más importantes del derecho urbanístico".¹¹²

Hay quienes sostienen que los orígenes del Derecho Urbanístico se remontan a la unificación de Italia en 1860, momento a partir del cual el problema urbanístico empieza a plantearse.¹¹³

¹¹¹ Rodríguez Rodríguez, Libardo, "Panorama del Derecho Urbanístico Colombiano", en Jorge Fernández Ruiz y Juan Riviera Hernández (coords.), *Derecho Urbanístico*, IJ – UNAM, México, 2011, p.289, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11958>

¹¹² López Velarde Vega, Óscar, "El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México" en Jorge Fernández Ruiz y Juan Riviera Hernández (coords.), *Derecho Urbanístico*, IJ – UNAM, México, 2011, pp.5-6, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11958>

¹¹³ El autor Federico Spantigati en su *Manual de Derecho Urbanístico* (1973) señala que los orígenes están "en Italia con el principio del Estado italiano y de su ordenamiento jurídico, o sea con la unificación. Antes de 1860 no existía en Italia un problema urbanístico, pero inmediatamente después de la unificación comienza a plantearse". Citado en González Rojas, Edgar Armando, *Urbanismo*

Alberto Martín Gamero apunta que surgió en 1910, al utilizarse por primera vez el término “urbanismo” en el “Congreso de Expertos de la Planificación” celebrado en Londres; término que sería retomado el mismo año por Paul Clerget, en el “Boletín de la Sociedad Geográfica de Nufchatel”, Suiza. Una fecha adicional a tomar en cuenta es 1933, ya que los especialistas coinciden en que el concepto original de “urbanismo” surgió de la “Carta de Atenas” de ese año y de “Le Corbusier”; sin embargo, también resaltan que la evolución de este término ha sido tal que ha adoptado un nuevo significado y dimensión que le alejan de sus orígenes.¹¹⁴

Pero casi todos los autores coinciden en que la Agenda Hábitat marcó un antes y después a nivel mundial en el Derecho Urbanístico. Así destaca mayo de 1976, fecha de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, la denominada Agenda Hábitat I, en la cual se “promovió el establecimiento de políticas globales, regionales y nacionales en la materia”.¹¹⁵ Y es que para ese año, en nuestro país sólo existían normas que regulaban la urbanización, mas no así el aspecto de planeación del desarrollo urbano.¹¹⁶

En junio de 1996, se celebró en Estambul, Turquía, la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, de la cual se derivó la

integral y planeación estratégica de la Ciudad de México y Zona Metropolitana, Retos y propuestas. INAP, México, 2016, p.27, disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/10/INAP-Urbanismo-Integral-2020.pdf>

¹¹⁴ Las afirmaciones sobre los orígenes del Urbanismo en 1910 y 1933, se pueden encontrar en González Rojas, Edgar Armando, *op. cit.*, p.37 y López Velarde Vega, Óscar, “El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México” en en Jorge Fernández Ruiz y Juan Riviera Hernández (coords.), *Derecho Urbanístico*, IIJ – UNAM, México, 2011, p.4, disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11958>

¹¹⁵ López Velarde Vega, Óscar, *op. cit.*, p.9.

¹¹⁶ José Pablo Martínez Gil sostiene que a partir de ese evento se impulsó al Derecho Urbanístico, lo que le da la característica de “nuevo” respecto a otras ramas del Derecho. Martínez Gil, José Pablo, “Derecho Urbanístico en Jalisco”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXXI, número 279, Enero – Abril 2021, México, p. 963, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/62489/54962>

Agenda Hábitat II. Ésta “contiene una reafirmación de principios y compromisos para lograr una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”.¹¹⁷ La Agenda Hábitat II fijó el deber a cada país de implementar diversas medidas a nivel nacional, pues sólo así podrían alcanzar los compromisos previamente asumidos. López Velarde Vega resume esas medidas de la siguiente manera:

“...fomentar la capacidad y desarrollo de las instituciones en los propios países; fortalecer a las autoridades locales; facilitar la amplia participación de la población; definir la responsabilidad de los gobiernos; asumir políticas públicas eficaces; regular jurídicamente los asentamientos humanos; generar recursos financieros; crear instrumentos económicos eficientes; y garantizar la información y comunicación”.¹¹⁸

Aunque hay disparidad en qué evento o hecho le dio origen, los especialistas coinciden en un punto crucial: las Agendas Hábitat I y Hábitat II marcan el deber a todos los países de institucionalizar estos compromisos, por lo que deben desarrollar políticas públicas, planes, programas y normas que conviertan en realidad la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos. Con estos fundamentos, el Derecho Urbanístico adquiere un objetivo específico, convirtiéndose en una tarea para expertos y autoridades a fin de lograr su pleno desarrollo e implementación.

II. Concepto

La interdisciplinariedad del derecho se revela de manera contundente en este punto. José Martín Blanco reflexiona sobre el tema e indica que el derecho urbanístico debe ser elaborado “en un triple aspecto: legislativo, científico y jurisprudencial”.¹¹⁹

¹¹⁷ López Velarde Vega, Óscar, *op. cit.*, p.4.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ José Martín Blanco, citado en González Rojas, Edgar Armando, *op. cit.*, p.27.

En su obra, el español Antonio Carceller Fernández plantea que es “un conjunto de normas jurídicas que por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen de propiedad del suelo y la ordenación urbana, y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación”.¹²⁰

En el derecho colombiano, Fernando Galvis Gaitán, lo ha definido de manera más amplia como:

“... el conjunto de normas que ordenan el territorio en las ciudades, los municipios, veredas, corregimientos, aldeas y, en general, en cualquier tipo de asentamiento, regulando, limitando, sancionando, incentivando, planificando, controlando, expropiando, financiando o imponiendo cargas y tributos para la mejor utilización de la propiedad y de los usos del suelo en beneficio del interés general”.¹²¹

En México, José Pablo Martínez Gil acuña una definición que incluye la organización del territorio, la prestación de servicios públicos y el término “dignidad humana”:

“...el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden con el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad de la humanidad”.¹²²

Por su parte, López Velarde Vega indica que “el derecho positivo mexicano considera al derecho urbanístico como el conjunto de normas, preponderantemente de derecho público, que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.¹²³ José Álvarez Vázquez, lo define como “aquel que regula las conductas humanas que inciden en la forma de gestión

¹²⁰ Antonio Carceller Fernández, citado en González Rojas, Edgar Armando, *op. cit.*, p.28.

¹²¹ Rodríguez Rodríguez, Libardo, *op. cit.*, p. 288.

¹²² Martínez Gil, José Pablo. “El Derecho Urbanístico” en Jorge Fernández Ruiz y Juan Riviera Hernández (coords.), *Derecho Urbanístico*, IJ – UNAM, México, 2011, p. 35, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/4.pdf>

¹²³ López Velarde Vega, Óscar, *op. cit.*, p. 7.

sociales del espacio urbano; en los procesos de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos; en el cambio físico espacial de las ciudades; y en la ordenación del territorio nacional”.¹²⁴

Otra definición relevante para este estudio es la de José Francisco Ruiz Massieu, quien señala que el derecho urbanístico es “el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas”.¹²⁵

Finalmente, Edgar Armando González Rojas refiere que el Derecho Urbanístico se puede definir como:

“...la vertiente especializada del Derecho Administrativo, constituida por el conjunto de normas jurídicas, principios, instituciones, conceptos y teorías, que tienen por objeto de estudio, la adecuada ordenación territorial de las urbes, tanto presente como futura con base en la planeación regulatoria, el desarrollo sustentable y sostenible, así como, en las condiciones imperantes en el conglomerado social”.¹²⁶

Con base en los planteamientos anteriores, es posible afirmar que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas, principios y reglas de derecho público, encaminadas a controlar la creación, conservación y mejoramiento de los asentamientos humanos en beneficio de la colectividad.

III. Características

El autor Ruiz Massieu, al tratar de conceptualizar el derecho urbanístico, analiza sus características, mismas que se pueden resumir y parafrasear de la

¹²⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, “El Derecho Urbanístico y la protección del patrimonio cultural de la Ciudad de México” en Jorge Fernández Ruiz y Juan Riviera Hernández (coords.), *Derecho Urbanístico*, IIJ – UNAM, México, 2011, p.124, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11958>

¹²⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, “Derecho Urbanístico” en *Introducción al Derecho Mexicano*, UNAM, México, 1981, pp. 16-17, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9288>

¹²⁶ González Rojas, Edgar Armando, *op. cit.* p.29.

siguiente manera:¹²⁷

- Es un *derecho dinámico*, porque exige cambios normativos permanentes que atienden las transformaciones de la ciudad, con el propósito de conducirlas e impulsarlas.
- Su contenido es de *carácter económico*, porque se refiere al uso, disfrute y disposición de la riqueza de los elementos urbanos.
- Es un *complejo normativo mixto*, porque sus disposiciones pertenecen al derecho público, al privado y al social.
- Su fuente principal es la *actividad reglamentaria y administrativa del ejecutivo*, porque la dinámica urbana hace indispensable su intervención permanente para sujetar e impulsar el cambio urbano.
- Es un *derecho flexible*, porque brinda a la autoridad facultades discrecionales para resolver las cuestiones urbanas conforme al contexto en que se presenten y a la normativa aplicable.
- Es un *derecho de previsión*, porque la autoridad administrativa debe tomar sus decisiones con base en el plan de desarrollo urbano, derivado del plan de desarrollo económico y social.
- Busca cumplir con valores *múltiples y de distinta naturaleza*: políticos (con una gestión urbana democrática), sociales (brindando un mínimo de bienestar), económicos (eficacia del sistema económico), administrativos y culturales.
- Es un *derecho técnico*, porque su principal instrumento es una técnica jurídica.
- Es un *derecho de intervención* ya que “su objeto principal es la regulación de la injerencia estatal en la vida urbana de la actividad de los agentes económicos en la ciudad”.¹²⁸
- Es un derecho que privilegia la *justicia social* al buscar la justa redistribución de las economías y deseconomías entre las clases sociales.

¹²⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.* pp.18 – 19.

¹²⁸ Ruiz Massieu, José Francisco, “Derecho Urbanístico” en *Introducción al Derecho Mexicano*, UNAM, México, 1981, p.19, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9288>

- Es un *derecho nuevo*, porque son de reciente emisión los instrumentos legales creados a partir de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales que permiten dar una lectura armónica a los principios que representan.
- Es un *derecho disperso*, porque las distintas disciplinas jurídicas aplicables hacen imposible recoger las diferentes problemáticas de las ciudades en un solo código.
- Es de *jurisdicción mixta*, porque contiene materias de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

De manera similar, Martínez Gil enlista una serie de características del Derecho Urbanístico, con la finalidad de abarcar un amplio espectro conceptual:¹²⁹

- a) Autónomo, al ser una rama especial del Derecho.
- b) Público, al ser preponderantemente de Derecho Público.
- c) Nacional, por su ámbito de validez territorial.
- d) Social, porque busca la justicia social urbana.
- e) Dinámico, al estar en constante cambio y evolución.
- f) Técnico, porque integra al ámbito jurídico las técnicas y principios derivados del Urbanismo.
- g) Concurrente, al involucrar a los tres órdenes de gobierno.
- h) Flexible, por el margen de interpretación normativa que tienen.
- i) Coercitivo, porque el incumplimiento de la normativa implica una sanción.
- j) Disperso, al encontrarse en diversos instrumentos jurídicos.
- k) Nuevo, al ser de reciente creación.
- l) De previsión y planeación, porque pretende regular el desarrollo urbano.
- m) De subordinación o intervención: porque las normas subordinan el interés privado al interés público.

Como puede observarse, el Derecho Urbanístico se caracteriza al igual que

¹²⁹ Martínez Gil, José Pablo, "Derecho Urbanístico en Jalisco", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXXI, número 279, Enero – Abril 2021, México, pp. 962 – 963, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/62489/54962>

el Derecho Administrativo en que forma parte del derecho público y aun cuando algunos estudiosos de la materia no lo consideren una rama autónoma sino una derivación del Derecho Administrativo, lo cierto es que sí tiene esa autonomía, en virtud de que es una rama que únicamente se encarga del estudio relativo a los asentamientos humanos; además de que es eminentemente técnico, pues su naturaleza deriva de los propios principios urbanísticos que delimitan el nacimiento o crecimiento de los centros de población.

Asimismo, cabe destacar que el Derecho Urbanístico se caracteriza porque su finalidad está encaminada a privilegiar el interés de la colectividad sobre el particular, en virtud de que la creación, conservación y mejoramiento de los centros de población busca lograr un entorno controlado y el bien común.

IV. Fundamentos Constitucionales

Conforme a los estudios de Martínez Gil, el derecho urbanístico tiene su fundamento en los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:¹³⁰

Artículo Constitucional	Contenido
4°	Derecho familiar a la vivienda
26	Planeación democrática
27	Tierras y derecho de propiedad
73	Facultades del Congreso de la Unión
115	Facultades del Ayuntamiento.
133	Supremacía constitucional, tratados internacionales y leyes secundarias

A este cuadro considero conveniente añadir una fila adicional:

Artículo Constitucional	Contenido
17°	Acciones Colectivas

¹³⁰ Martínez Gil, José Pablo, "El Derecho Urbanístico" en Jorge Fernández Ruiz y Juan Riviera Hernández (coords.), *Derecho Urbanístico*, IJ – UNAM, México, 2011, p. 52, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/4.pdf>

La explicación de cada uno de estos artículos se expondrá a continuación.

En el artículo 4° constitucional, párrafos quinto y séptimo, encontramos los derechos relativos a un medio ambiente sano y al derecho a la vivienda:

“...Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho...

...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.¹³¹

El artículo 26 constitucional, en su apartado A, establece que la base de las actividades de la Administración Pública Federal será el Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuyo contenido se ajustará a los principios constitucionales y las demandas de la sociedad. Efectivamente, prevé la existencia de mecanismos de participación ciudadana para incorporar las inquietudes y requerimientos de la población al plan y los programas de desarrollo, de manera que sirvan de guía para enfocar los recursos públicos a las necesidades prioritarias de la población, en proyectos de corto, mediano o largo plazo. Este artículo se relaciona directamente con la concepción del derecho urbanístico como planeación y prevención, pues permitirá así una adecuada planeación del desarrollo urbano y la prevención de las vicisitudes que pudieran acarrear:

“Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

¹³¹ Art. 4, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.¹³²

Conforme estipula el artículo 27 constitucional, la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas constituyendo la propiedad privada. Asimismo, se regula su aprovechamiento, distribución y conservación, velando por el desarrollo equilibrado y la mejora de condiciones en las zonas rurales y urbana. Todo lo anterior, reconociendo y respetando la existencia de las tierras ejidales y la integridad de las tierras de los grupos indígenas:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña

¹³² *Ibidem*, art. 26.

propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores”.¹³³

Por otra parte, el texto constitucional establece en el artículo 73 las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales se incluye la de legislar en materia de asentamientos humanos, materia concurrente en la cual convergen gobierno federal, estatal y municipal. Asimismo, el Congreso Federal tiene la facultad de expedir leyes relativas a la planeación nacional y aquellas que establezcan la concurrencia en materia medioambiental, lo cual se relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo que se mencionó en el artículo 26 constitucional y el artículo 4, respectivamente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad ...

...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio

¹³³ *Ibidem*, art. 27.

ecológico”.¹³⁴

De manera complementaria, el texto constitucional señala las siguientes facultades de los Municipios en el artículo 115, relacionado con la formulación de los planes de desarrollo, el control y vigilancia del uso de suelo, regular la tenencia de tierra, otorgar permisos para construcciones y participar en la administración de reservas ecológicas, aspectos contenidos dentro del Derecho Urbanístico:

“Artículo 115. ...

...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción”.¹³⁵

Además, señala que, si dos centros urbanos forman una continuidad demográfica, se planeará y coordinará su desarrollo mediante los arreglos

¹³⁴ *Ibidem*, art. 73.

¹³⁵ *Ibidem*, art. 115.

correspondientes orquestados entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, conforme a la ley en la materia:

“Artículo 115. ...

...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia”.¹³⁶

La preocupación por la ordenación territorial y la planeación para el desarrollo no son nuevas en nuestro territorio ni en el mundo. Los orígenes del Derecho Urbanístico se remontan a siglos pasados, convirtiéndolo en un tema perenne. Lo que ha cambiado es la adición en los últimos años de la preocupación por promover y garantizar el desarrollo de ciudades sustentables, en equilibrio con el medio ambiente. Esto ha influido en el reconocimiento de nuevos derechos, como el derecho al medio ambiente sano, a una vivienda digna, e incluso el derecho a la ciudad.

Tanto la Constitución Federal como las leyes de los tres órdenes de gobierno prevén obligaciones y atribuciones que encaminan al aparato estatal a actuar atendiendo estas preocupaciones. Y más allá de constituir simples obligaciones para las autoridades, responden a derechos reconocidos por el Derecho Mexicano. La legislación se ha desarrollado de manera tal que pasaron de ser solamente derechos reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, a ser derechos reconocidos expresamente en el texto de las Constituciones de las entidades federativas.

¹³⁶ *Idem.*

CAPÍTULO TERCERO. DERECHO AMBIENTAL.

I. Orígenes

El tema del cuidado del medio ambiente es un tema muy actual y de gran interés dentro de nuestra sociedad y también de interés mundial; sin embargo, existen registros que data de tiempos antiguos, ya que el establecimiento de las primeras comunidades organizadas, tenían muy claro su dependencia con el medio ambiente, ya que de ello dependía tanto su establecimiento como su subsistencia y, por ende, su propia salud.¹³⁷

Ruby Stella Jaramillo Marín refiere que el concepto de derecho ambiental se remonta desde un pueblo Romano, entre los años 450 a.C. y 565 después de Cristo, ya que ahí surgió el concepto de *res communes*, bajo el cual se conocían los bienes naturales que eran de todos, como por ejemplo el agua, el sol, el aire, la tierra, y de los cuales se podía hacer uso ilimitadamente. También señala que existían algunas normas reguladoras de las relaciones de los ciudadanos romanos, que se hacían necesarias para conservar la paz y el respeto por los vecinos o las demás personas que convivían alrededor, a fin de regular las emisiones de humo, de ruido, los malos olores y demás molestias que alteraban la tranquilidad y solían ser perturbadoras para todos, mismas que constituían una categoría dentro de las restricciones y límites al dominio, pero también permitían realizar acciones que contribuyeron al cuidado del medio ambiente.¹³⁸

¹³⁷ “Uno de los primeros autores que hicieron mención al medio ambiente fue Hipócrates en su obra *Aires, aguas y lugares* (460-375 A.C.), en la cual resalta la importancia del ambiente, considerándolo como generador de múltiples enfermedades, y como una vía de sanación al tener un medio ambiente sano. En el mismo sentido autores como Thomas Sydenham y Giovanni María Lancisi, confirman lo aseverado por Hipócrates” citado por Revuelta Vaquero, Benjamín y Verduzco Moreno, Claudia Alejandra, “El Derecho Ambiental y su Naturaleza Jurídica”, *Revista De Iure*, mayo 2012, disponible en: <https://doctorvaquero.com.mx/wp-content/uploads/2024/03/DA005-EI-derecho-ambiental-y-su-naturaleza-juridica.pdf>

¹³⁸ Jaramillo Marín, Ruby Stella, “Derecho ambiental: un recorrido por sus inicios y crisis en Colombia y el mundo”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (marzo 2019), disponible en: www.eumed.net/rev/caribe/2019/03/derecho-ambiental.html

Al paso de los siglos, se ha evidenciado que el cuidado del medio ambiente es un tema central, ya que el uso desmedido de los recursos naturales ha provocado grandes problemas en la conservación de los ecosistemas y recursos naturales que en ellos se encuentran, de ahí la necesidad de su regulación y de la creación de los medios legales eficaces para su protección.

Así, es evidente que el cuidado del medio ambiente tiene gran relevancia en el aspecto jurídico, cuya regulación está a cargo del derecho público, en virtud de que el medio ambiente¹³⁹ es considerado un bien público, cuya transgresión demanda su reparación en pro de la colectividad.

Debido a la urgente necesidad de proteger el medio ambiente, a partir de mediados del siglo XIX y principios del XX, se comenzó a regular formalmente el derecho ambiental con la finalidad de protegerlo con la creación de normas de derecho internacional público a fin de proteger las cuestiones ambientales y considerarlo con un bien jurídico que debe ser protegido, siendo que en la actualidad los esfuerzos están encaminados a lograr la implementación de toda la normativa existente.

II. Concepto

En principio, es conveniente destacar que los términos derecho ambiental, derecho ecológico y derecho del entorno se utilizan por distintos autores como sinónimos; sin embargo, coincido con Raúl Brañes¹⁴⁰ en el sentido de que el término

¹³⁹ *“el medio ambiente o ambiente es un bien o valor (macro bien ambiental) que constituyendo un sistema especialmente tutelado como tal en razón de su vulnerabilidad, por el ordenamiento constitucional; sistema a la vez natural y artificial, en el que son discernibles componentes naturales (ecosistema natural, medio ambiente primario) y socioculturales (medio ambiente secundario), siendo el Hombre y su cultura parte inseparable del mismo y estando los elementos orgánicos e inorgánicos, pertenecientes a los diversos reinos de la Naturaleza, en todos los estados de la materia, y el patrimonio cultural, protegidos y regulados, por el derecho positivo, en su interacción sistémica y especificidad sectorial, constituyendo micro bienes ambientales”*, citado por Gorosito Zuluaga, Ricardo, Revista de Derecho. Segunda época. Año 12. N.º 13 (julio 2016), 87-139 - IISSN 1510-3714 - ISSN On line 2393-6193.

¹⁴⁰ Citado por López Sela, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro, Derecho Ambiental, Iure Editores, S.A. de C.V., 2006. p.p. 18 y 19.

más acertado es el de Derecho ambiental, pues la palabra ecología conforme a la Real Academia de la Lengua Española consiste en la ciencia que estudia los seres vivos como habitantes de un medio, y las relaciones que mantiene entre sí y con el propio medio, en tanto que en entorno se reconoce en su acepción más reciente como contorno, lo que a su vez significa el territorio o conjunto de parajes de que está rodeado un lugar o una población.¹⁴¹

Hecha la anterior precisión, el mencionado Brañes define al derecho ambiental como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tiene lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.”¹⁴²

Por su parte, Silvia Jaquenod considera al derecho ambiental como la disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del ambiente.¹⁴³

Con estas dos definiciones, se puede advertir que el derecho ambiental con el conjunto de normas que regulan todo lo relacionado con la protección, conservación, aprovechamiento y restauración del medio ambiente.

En criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ese derecho posee tanto una dimensión objetiva como subjetiva. Desde su faceta objetiva, implica la

¹⁴¹ Real Academia de la Lengua Española disponible en <https://dle.rae.es/>

¹⁴² Citado por Revuelta Vaquero, Benjamín y Verduzco Moreno, Claudia Alejandra, “El Derecho Ambiental y su Naturaleza Jurídica”, Revista De Jure No. 8, Tercera Época, Mayo de 2012, disponible en: <https://doctorvaquero.com.mx/wp-content/uploads/2024/03/DA005-El-derecho-ambiental-y-su-naturaleza-juridica.pdf> p.p. 90 y 91

¹⁴³ Jaquenod de ZSogon, Silvia, *Iniciación al Derecho Ambiental*, Primer Edición, Editorial Dykinson, Madrid, 1996, p.p. 221 y 222.

existencia de un sistema normativo e institucional que garantice la preservación y restauración de los ecosistemas, mientras que su dimensión subjetiva reconoce el derecho de toda persona a exigir condiciones ambientales adecuadas para su bienestar y desarrollo.¹⁴⁴

Lo anterior pone en evidencia, que el derecho al medio ambiente es un derecho humano cuya transgresión puede ser reclamada a través de los medios legales o constitucionales al alcance de los gobernados.

III. Marco Regulatorio

Dentro del marco interno, el derecho al medio ambiente está reconocido en el artículo 4º constitucional, conforme al cual *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”*.

Además, el Pleno del Máximo Tribunal determinó que de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional,¹⁴⁵ la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Jurisprudencia 1a./J. 158/2025 (11a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Agosto de 2025, Tomo II, Volumen 1, página 309.

¹⁴⁵ **“Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; y de protección y bienestar de los animales;...”

¹⁴⁶ Jurisprudencia P./J. 36/2011 (9a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: *“PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL”*, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 297.

Indicó que las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. Esta ley es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo objeto es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como proteger el medio ambiente en el territorio del país.

En el ámbito internacional, se encuentran el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también llamado "Protocolo de San Salvador", conforme al cual toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos y los Estados deben promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.¹⁴⁷

También en el plano internacional, está la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972, la cual conforme a su principio primero establece lo siguiente:

“Principio 1

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse”.

¹⁴⁷ **“Artículo 11**

Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”

También en el ámbito internacional y conforme al marco de regularidad constitucional vigente, se encuentra la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, de la que destacan sus principios 1 y 11, cuyo contenido es el siguiente:

“PRINCIPIO 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”.

De todo ese marco normativo del Derecho Ambiental, se desprende la obligación de todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia de un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas.

Además, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación determinó que ese derecho humano al medio ambiente tiene la característica de ser un derecho-deber, en virtud de que, por una parte, se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a un medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, derecho que las autoridades del Estado deben proteger, vigilar, conservar y garantizar; y, por otra, el reconocimiento de este derecho fundamental se vincula con la obligación de los ciudadanos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Tesis 1a. CCXLIX/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 410.

IV. Principios

Del marco constitucional referido, surgen diversos principios que regulan al derecho ambiental. Dentro de los principales se encuentran, entre otros, el de precaución, prevención pro natura y principio de no regresión.

En principio, corresponde analizar, de manera conjunta, los principios de precaución y prevención. Ambos derivan de los principios 15 y 2, respectivamente, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, cuyo contenido es el siguiente:

“Principio 2

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.”

Principio 15

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

De estos principios, se advierte que conforme al principio de precaución los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

En tanto que conforme al principio de prevención los Estados deberán

aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Respecto a estos principios, la Primera Sala del Máximo Tribunal señaló que si bien los referidos principios están estrechamente relacionados, encuentran diferencias puntuales entre sí. Agregó que conforme al principio de precaución, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Por otra parte, el principio de prevención establece que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen.

Añadió que es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo.¹⁴⁹

Otro de los principios mencionados, es el pro natura conforme al cual se obliga a la autoridad judicial a que, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, deba tomar una decisión que proteja al ecosistema, a los seres vivos que lo habitan y a la comunidad adyacente que se

¹⁴⁹ Jurisprudencia 1a./J. 11/2022 (11a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 840.

beneficia de sus servicios ambientales.

La Primera Sala de la Suprema Corte¹⁵⁰ refirió que aunque el principio in dubio pro natura se encuentra estrechamente vinculado con otros principios, como el precautorio y el de prevención, tiene una mayor amplitud. Mientras que el principio precautorio implica actuar ante la duda de si una actividad puede ser o no riesgosa para el medio ambiente y el principio de prevención opera ante la certeza del riesgo, el principio in dubio pro natura es aplicable independientemente del conocimiento o desconocimiento de la situación de peligro que se desprenda de la información científica, por lo que, ante la duda, siempre debe resolverse a favor de la naturaleza.

Además, en la aplicación de este principio, la otrora Sala indicó que el mismo constituye un mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

Finalmente, otro de los principios más destacados en el derecho ambiental es el de no regresión conforme al cual el nivel de protección ambiental alcanzado en el nivel de protección alcanzado, no puede disminuir, salvo que esté absoluta y debidamente justificado, es decir, que se realice un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.

En la ejecutoria del Amparo en Revisión 54/2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible,¹⁵¹ se formuló dicho principio a partir del reconocimiento de la obligación de todos los Estados de no hacer, es decir, de no retroceder y afectar los umbrales de protección ambiental ya adquiridos o

¹⁵⁰ Jurisprudencia 1a./J. 135/2025 (11a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Agosto de 2025, Tomo II, Volumen 1, página 243.

¹⁵¹ También, conocida como Río +20, Río de Janeiro, junio de 2012.

modificar la normativa vigente, en virtud de que esto conllevaría disminuir o afectar negativamente los niveles de protección ambiental ya alcanzados.

Asimismo, añadió la mencionada Sala que dicho principio también se fundamenta en los artículos 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales, de ahí que dicho principio¹⁵² está relacionado con la inclusión de las generaciones futuras en la noción de progreso, pues se entiende que cualquier disminución injustificada y significativa del nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a la siguiente generación.

¹⁵² Para lo cual citó a Sozzo, Gonzalo, El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: el proceso como perdurabilidad para las generaciones futuras en *La non régression en droit de l'environnement*, Bruselas, Bruyland, 2012, página 68.

CAPÍTULO CUARTO. LA ACCIÓN PÚBLICA.

I. Concepto general y acepción urbanística.

José Antonio Martínez Rodríguez, señala que la acción pública consiste en “la legitimación activa para el reconocimiento y defensa de la legalidad”. Lo explica señalando “cualquier demandante puede deducir la pretensión sin tener que invocar la lesión de un derecho ni un interés subjetivo, es decir, se puede demandar ante el órgano judicial que tenga atribuida la materia con el objeto de anular un acto que está infringiendo la legalidad”.¹⁵³ Es importante hacer hincapié que esta acción se encuentra restringida a los supuestos y materias que prevén las propias leyes, por lo que no puede utilizarse al libre arbitrio de quien lo promueve.

Por su parte, Luis Cosculluela la describe como “la fórmula de participación más pura en el ámbito de control” pues “se otorga a los particulares sobre la base de su solo título de ciudadanía y sin consideración alguna, por tanto, al posible interés que aquellos tengan en la actuación urbanística concreta cuyo control se insta”,¹⁵⁴ destacando así la participación de la ciudadanía en una visión del urbanismo que va más allá de la función pública, e implica relacionar la actividad administrativa de ordenación y gestión urbana con la activa colaboración de los gobernados.

En años más recientes, Paula Blásquez Calero la explica haciendo referencia a las dos vías a través de la cual se puede ejercer la acción pública en la legislación española:

“...A través de la acción pública, cualquier ciudadano o persona jurídica puede recurrir a través de la vía administrativa los actos urbanísticos o planes de ordenación territorial en defensa de los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico. Con carácter excepcional y

¹⁵³ Martínez Rodríguez, José Antonio, “La acción pública para la protección de la ordenación del territorio y el urbanismo”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, No. 151, Madrid, 2015, p.6.

¹⁵⁴ Cosculluela Montaner, Luis, “Acción Pública en Materia Urbanística” en *Revista de Administración Pública*, número 71, 1973, p.11, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112589>

contrariando la norma general en el orden contencioso administrativo, no es necesario alegar ni probar un interés o relación directa”.¹⁵⁵

Mediante la acción pública urbanística, José Antonio Martínez Rodríguez indica que “cualquier persona puede exigir ante la administración o ante los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso – administrativa la observancia de la legislación, y demás instrumentos de la ordenación del territorio y el urbanismo [...] con el fin de poder defender la legalidad urbanística”.¹⁵⁶ Tal y como se advierte en las líneas precedentes, la acción pública se distingue porque cualquier persona (física o moral) puede acudir ante las autoridades (administrativas o jurisdiccionales) para exigir que se dé cumplimiento a la legislación en materia de urbanismo.

Sin duda alguna, la acción pública urbanística constituye una figura legal que pone un énfasis primordial en la finalidad que persigue (que, en este primer acercamiento, se entiende que es el velar por el respeto de la normativa urbana), más que a los requisitos o la legitimación para ejercerla. Esto nos habla de la importancia que han adquirido el suelo y la ordenación territorial en los últimos años, de manera tal que el urbanismo se resignifica más allá de las normas que permiten la adecuada comunicación y organización de una ciudad que la convierten en funcional, sino lo que estas características representan para las personas que transitan o residen en ella. Incluso, se puede ir más allá y advertir que el legislador hace partícipe al gobernado del urbanismo dada la gran complejidad que implica la gestión y administración urbana; es decir, permite su participación sin condiciones, para que se involucre en el tema y colabore con las autoridades a hacer frente a construcciones ilegales, acciones inmobiliarias desmedidas y actores que busquen beneficios económicos en detrimento del panorama urbano de la comunidad.

¹⁵⁵ Blásquez Calero, Paula, *La Acción Pública en el Derecho Administrativo*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Financial Thinking, Madrid, 2020, p. 9.

¹⁵⁶ Martínez Rodríguez, José Antonio. “La acción pública para la protección de la ordenación del territorio y el urbanismo” en *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, No. 151, Madrid, 2015, pp. 6-11.

II. Regulación de la Acción Pública en España.

La Constitución Española y la Ley Orgánica del Poder Judicial establecen que los ciudadanos podrán ejercer la ‘acción popular’, de la cual se desprende la acción pública.¹⁵⁷ Luis Cosculluela indaga en los orígenes de la acción popular, registrando que su carácter municipalista proviene de la Cédula de 10 de marzo de 1788; y, para definirla, retoma las palabras de la Enciclopedia Española de Derecho y Administración:

“Se llama así la que puede ejercitar cualquier vecino de un pueblo, y aun muchos unidos, sin necesidad de elegir el más idóneo, por interesarse en el ejercicio de ella el bien pro comunal, como sucede, verbigracia, en las usurpaciones de caudales y fondos públicos, y en los delitos que ofenden al cuerpo entero de la sociedad”.¹⁵⁸

Con la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, entra al panorama legal la acción popular urbanística, al estipular en su artículo 223: “Será pública la acción para exigir ante los Tribunales contencioso – administrativos la observancia de la presente Ley de los planes de ordenación urbana”.¹⁵⁹

Tras repasar el origen histórico de esta figura, es pertinente avanzar a un concepto jurídico más concreto para su eficaz estudio. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, define acción pública como la “legitimación que ostenta cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, para interponer un recurso contencioso – administrativo en materia urbanística y en determinados supuestos relativos al patrimonio histórico – artístico y al medioambiente”.¹⁶⁰ Como se lee en los supuestos de esta definición, el ejercicio de la acción pública se encuentra

¹⁵⁷ El artículo 125 de la Constitución Española señala que: “Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”. Por otra parte, el artículo 19, numeral 1, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establece que: Los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley”.

¹⁵⁸ Cosculluela Montaner, Luis, *op. cit.*, p.16.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p.21.

¹⁶⁰ *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana, 2020, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/acci%C3%B3n-p%C3%ABlica>

regulado en distintas leyes españolas, mismas que contemplan objetivos precisos, a saber:

- a) Ley del Patrimonio Histórico Español: “para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”.¹⁶¹
- b) Ley de Costas: “para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación”.¹⁶²
- c) Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas: “para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas”.¹⁶³
- d) Ley de Caza: “la acción para denunciar estas infracciones es pública”.¹⁶⁴
- e) Ley de Parques Nacionales: “para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de justicia la estricta observancia de los preceptos relativos a los parques nacionales existentes en esta ley, en las leyes declarativas de los parques nacionales y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación”.¹⁶⁵

Finalmente, desde la óptica del derecho urbanístico, su regulación se encuentra en la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En esta ley se considera un derecho del ciudadano el “ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que

¹⁶¹ Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, art. 8 numeral 2, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>

¹⁶² Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 109, numeral 1, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>

¹⁶³ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, art. 47, numeral 3, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584>

¹⁶⁴ Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza Art. 47, numeral 1, inciso b), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-369>

¹⁶⁵ Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, art. 39, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12588>

las contienen y de los proyectos para su ejecución”.¹⁶⁶ Asimismo, la ley señala qué órganos serán los competentes para conocerla, determinando así su naturaleza jurídica:

“Artículo 62. Acción pública.

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística”.¹⁶⁷

El hecho de que se contemple la acción pública en distintas materias demuestra su versatilidad como una herramienta de la ciudadanía para el cuidado de su entorno, ya no sólo frente a la construcción de grandes conjuntos habitacionales en un predio para velar por la armonía que debe guardar con el medio ambiente, o con el cumplimiento de las normas del derecho urbanístico, sino también para proteger el patrimonio histórico y cultural de un lugar. Es así, una herramienta que también cuida los cimientos históricos de una zona, la identidad cultural de una región o nación.

El aspecto de la legitimación para ejercer la acción pública llama la atención en la regulación española. Conforme a la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, se encuentra legitimado “cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes”.¹⁶⁸ Es tan accesible esta herramienta legal que de una lectura integral de la Constitución española, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y las sentencias del Tribunal Supremo, hay quienes afirman que incluso los extranjeros tienen derecho a

¹⁶⁶ *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, art. 5, inciso f), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

¹⁶⁷ *Ibidem*, art. 62.

¹⁶⁸ Art. 19, numeral 1, inciso h), *Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – administrativa*, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

ejergerla.¹⁶⁹ En el mismo tenor, existen posiciones encontradas en la doctrina respecto a la legitimación de las asociaciones: la Ley de Jurisdicción Contencioso – Administrativa establece la legitimación de “las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades [...] que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”;¹⁷⁰ pero la Sentencia de 13 de Septiembre del 2000 – EDJ 200/33079 estableció un límite a este punto al determinar que tendrán legitimación siempre y cuando en sus Estatutos se prevea como finalidad el promover y atender esos intereses, aunado a que el interés legítimo sea obtener un beneficio material o moral con la acción pública.¹⁷¹

Otro límite para evitar excesos en su ejercicio es la obligación, prevista en el Código Civil y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, de ejercer los derechos conforme las reglas de la buena fe y que prohíben el abuso de derecho; sin embargo, acreditar una conducta contraria a estas normas no es tan sencillo, pues debe quedar claramente demostrado este comportamiento.¹⁷² Y, un candado

¹⁶⁹ Paula Blásquez sostiene que el artículo 3.1. de la Ley Orgánica 4/2020 del 11 de enero, Reguladora de los derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social, al contemplar que todos los extranjeros gozarán de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución española, permite concluir que el derecho a ejercer la acción pública urbanística se le reconoce a los extranjeros. Además, refuerza esta idea al indicar que el propio Tribunal Supremo se ha pronunciado en ese sentido en sus sentencias. Blásquez Calero, Paula, *op. cit.*, pp. 18 – 19.

¹⁷⁰ Art. 19, numeral 1, inciso b), *Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – administrativa*, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

¹⁷¹ Blásquez Calero, Paula, *op. cit.*, pp.19-20.

¹⁷² El artículo 7 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil establece “Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe [...] La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo...”. Y el artículo 11 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: “En todo tipo de procedimiento se respetarán las reglas de la buena fe [...] Los Juzgados y Tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal...”. Pero Gómez Fernández indica que la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, para el tema de acreditar el abuso del derecho, requiere “que se revele de modo patente, manifiesto y claro que la intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira la norma legal atributiva de él”. Como se observa, aunque está claramente establecido en ley que se debe actuar de buena fe, acreditar que quien ejerce una acción pública lo hace en abuso de su derecho no es tan sencillo. Gómez Fernández, Diego, “La acción pública en Urbanismo en la jurisprudencia”, en *Diario La Ley*, no. 8998, 12 de junio de 2017, disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAAEAMtMSbF1CTEA AiMTc3MTQ7WY1KLizPw8WYMDQ3MDMwNDtbz8INQQF2fb0ryU1LTMvNQUkJLMtEqX OSQyoJ U27TEEnOJUtdSk PxsFJPIYSYAAPrqzpZjAAAAWKE>

adicional para evitar el abuso de esta figura, es que no puede solicitar indemnización quien carezca de un interés legítimo personal y directo, tal como refiere la STS de 3 de octubre de 1996: “Otra cosa sería si los actores ejercitasen pretensiones indemnizatorias, pues éstas al ser independientes de las urbanísticas requerirían la legitimación general exigida en la Ley Jurisdiccional”.¹⁷³

Sobre el aspecto de la competencia, es necesario puntualizar el marco legal aplicable. Conforme al artículo 149.1.6 de la Constitución Española, es facultad exclusiva del Estado legislar en materia procedimental, aunque con una salvedad:

“Art. 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
[...]
6ª. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”.¹⁷⁴

De entre “las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” que es la excepción marcada por la ley, se encuentra el urbanismo. Es decir, es competencia de las Comunidades Autónomas el legislar en materia de urbanismo:

“Art. 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...]
3ª. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
[...].”¹⁷⁵

Esto se traduce en la emisión de leyes autonómicas en la materia. Así, por ejemplo, la Ley de Urbanismo de Cataluña establece las bases para la regulación del territorio, explica qué constituye la actividad urbanística y contempla el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo por parte de cualquier ciudadano:

¹⁷³ Blásquez Calero, Paula, *op. cit.*, p.17.

¹⁷⁴ Art. 149, numeral 1, punto 6, *Constitución Española*, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

¹⁷⁵ *Ibidem*, art. 148, numeral 1, punto 3.

“Artículo 1. Objeto de la Ley.

1. El objeto de esta Ley es la regulación del urbanismo en el territorio de Cataluña.
2. El urbanismo es una función pública que abarca la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, su urbanización y edificación, y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones.
3. La actividad urbanística comprende:
 - a) La asignación de competencias.
 - b) La definición de políticas de suelo y de vivienda y los instrumentos para ponerlas en práctica.
 - c) El régimen urbanístico del suelo.
 - d) El planeamiento urbanístico.
 - e) La gestión y la ejecución urbanísticas.
 - f) El fomento y la intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y de la edificación.
 - g) La protección y la restauración, si procede, de la legalidad urbanística.
 - h) La formación y la gestión del patrimonio público de suelo con finalidades urbanísticas.

Artículo 12. Acción pública.

1. Cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contenciosa administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanísticos, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la legislación aplicable.
2. La acción pública a que se refiere el apartado 1, si es motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, se puede ejercer mientras se prolongue la ejecución y, posteriormente, hasta el vencimiento de los plazos de prescripción determinados por los artículos 207 y 227, sin perjuicio de lo que establece el artículo 210.¹⁷⁶

Si bien algunas leyes contemplan explícitamente la acción pública urbanística, como también lo hace la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, hay otras leyes que no la mencionan, como la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. En este punto, es importante dejar en claro que la acción pública urbanística es aplicable aunque no haya previsión autonómica al respecto,¹⁷⁷ gracias a su reconocimiento expreso en el artículo 62 de la Ley de Suelo

¹⁷⁶ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883>

¹⁷⁷ Gómez Fernández, Diego, “La acción pública en Urbanismo en la jurisprudencia”, *Diario La Ley*, no. 8998, 12 de junio de 2017, disponible en:

y Rehabilitación Urbanística¹⁷⁸ que se mencionó en páginas anteriores.

También resulta indispensable traer a colación las recientes sentencias del Tribunal Constitucional sobre el tema, puesto que la facultad de las Comunidades Autónomas para legislar tiene límites. Como ya se indicó, el artículo 149.1 de la Constitución Española determina que el Estado tiene competencia ‘exclusiva’ para legislar en materia procesal, sin perjuicio de las especialidades que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

La controversia es que las administraciones autonómicas han otorgado una nueva función social a la vivienda, distinta de la asociada a la propiedad; pero, como el Estado no ha emitido una legislación procesal que establezca un régimen común para la acción pública en esta materia, se comenzó a emitir legislación autonómica para suplir esta omisión. Ya que la acción pública puede ejercerse vía administrativa y vía contencioso – administrativa, el Tribunal Constitucional se pronunció señalando que “las Comunidades Autónomas no pueden legislar sobre una acción pública [sobre vivienda] en vía jurisdiccional, ya que es competencia exclusiva estatal”,¹⁷⁹ aunque sí podían establecer el procedimiento para ejercerla vía administrativa puesto que encuadra en su ámbito de competencia.¹⁸⁰

https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEEAMtMSbF1CTEA AiMTc3MTQ7Wy1KLizPw8WyMDQ3MDMwNDtbz8INQQF2fb0ryU1LTMvNQkUkJLMtEqX_OSQyoJ_U27TEEnOJUtdSk_PxsFJPIYSYAAPrqzpZjAAAAWKE

¹⁷⁸ El nombre completo de la ley estatal es “Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”, en cuyo artículo 62 estipula que la acción pública sirve para exigir la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

¹⁷⁹ Eugenio Macián señala que: “Existen recientes pronunciamientos judiciales sobre lo que las Administraciones Autonómicas han denominado leyes por la función social de la vivienda. Estos Entes territoriales han encontrado la posibilidad de incidir sobre este aspecto, dado que la STC 61/1997 les autoriza, pero la Constitución no lo establece así”. Macián Mezquita, Eugenio Manuel, *Trabajo de Fin de Master: La Acción Pública Urbanística*, Universitat Jaume, Master Universitario en Abogacía, Enero 2020, p.22.

¹⁸⁰ Nuevamente, Eugenio Macián apuntala un argumento: “Estos Entes [Autonómicos] sí que pueden legislar sobre una acción pública de la vivienda en vía administrativa, con lo que se puede dar el caso de que si se acude a esta vía fundamentando la acción en las leyes autonómicas, no se podría recurrir en vía contencioso – administrativa en base a los mismos fundamentos. Por ello, sería conveniente que el Estado legislase al respecto, con el fin de establecer un régimen común para el ejercicio de la acción pública, ya que en la situación actual se produce una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24.1 CE, dado que el mismo tiene el significado de derecho a un proceso público con todas las garantías”. En este sentido, se respaldan los

Ahora bien, si las Comunidades Autónomas llegaran a insistir en la necesidad de modificar las reglas procesales estatales, alegando que la especialidad lo amerita, el Tribunal Constitucional determinó que se tendrían que hacer tres operaciones de comprobación: “1) determinar el derecho sustantivo autonómico que la requiere; 2) respecto de qué legislación procesal estatal, general o común; y 3) que exista una conexión directa que la justifique”. Sólo conforme a estos criterios se podría justificar la existencia de una especialidad procesal.¹⁸¹

Para dar mayor claridad al tema: al Estado corresponde regular las condiciones básicas del estatuto de la propiedad al ejercer sus competencias sectoriales con incidencia en el territorio; a las Comunidades autónomas corresponde regular la ordenación del territorio y el urbanismo, incluyendo su ejercicio, que es donde entra la acción pública urbanística; y a los municipios les corresponde el control y la ejecución de la planeación general, incluyendo la supervisión de “la legalidad de los actos de edificación o uso del suelo”.¹⁸²

Finalmente, respecto al plazo de ejercicio de la acción, la mayoría de las leyes autonómicas prevén un plazo de 4 años. Tanto Aragón como Castilla y León, hacen referencia al plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística a contar desde la total terminación de las obras. Murcia señala 10 años contados a partir de que adquiera firmeza el acto administrativo que acuerde las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. El resto de las Comunidades Autónomas establece en sus leyes lo siguiente:

Plazo para el ejercicio de la acción pública en materia urbanística ¹⁸³	Comunidad Autónoma
--	--------------------

argumentos de Macián de la importancia que tiene que el legislador estatal emita la legislación correspondiente que unifique criterios y garantice el derecho a la tutela judicial efectiva. Macián Mezquita, Eugenio Manuel, *op. cit.*, p.23.

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² *Ibidem*, p.11.

¹⁸³ Las Comunidades Autónomas que no prevén expresamente la acción pública en sus leyes, hacen referencia a “las medidas de protección de la legalidad urbanística”, “la potestad de protección de la

6 años	Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia
8 años	Islas Baleares
15 años	Valencia

III. Regulación de la Acción Popular en Colombia.

Los antecedentes de la regulación urbanística en Colombia se encuentran en los esfuerzos por codificar las normas y disposiciones administrativas, emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, relativas al uso de suelo y la intervención pública en la ordenación del territorio. El Código de Régimen Político y Municipal, conocido como la Ley 4ª de 1913, estableció la regulación del uso de suelo a mano de los Concejos Municipales; posteriormente, la Ley 88 de 1947 incluyó normas sobre planeación de la urbanización; la Ley 61 de 1978 pretendió regular los planes de desarrollo urbano; y el Código de Régimen Municipal, también llamado Decreto – Ley 1333 de 1986, definió conceptos como ‘área urbana’ y ‘plano regulador’, incluyendo ya la posibilidad de suspender aquellas obras que afectaran el área urbana.¹⁸⁴

Sin embargo, no fue sino hasta la expedición de la Ley 9ª de 1989, descrita por Libardo Rodríguez como “la que contiene, por primera vez, una legislación más o menos completa y sistemática en materia urbanística”,¹⁸⁵ que se logró reunir en un solo texto jurídico toda la normativa aplicable a la materia. Esta ley estableció la obligación de formular el plan de desarrollo conforme a la “política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano – regional”, con el objetivo de “lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los

legalidad urbanística”, o términos similares. Tabla elaborada con datos de: “Acción pública en materia urbanística” en Iberley. *El Valor de la Confianza*, disponible en: <https://www.iberley.es/temas/accion-publica-urbanistica-62165>

¹⁸⁴ Rodríguez Rodríguez, Libardo, *op. cit.*, pp. 289-290.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p.290.

aspectos físico, económico, social y administrativo”.¹⁸⁶ Con el firme propósito de brindar una herramienta que permitiera a cualquier persona, física o jurídica, defender el espacio público y el medio ambiente, instauró la acción popular:

“Artículo 8º.- Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometiesen el interés público o la seguridad de los usuarios. El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de "fraude a resolución judicial". La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil”.¹⁸⁷

El artículo 1005 del Código Civil al que hace referencia la citada norma, señala que “La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados”.¹⁸⁸ Incluso estipula que si a consecuencia de una acción popular se debe demoler o enmendar una construcción, o de resarcir un daño, se otorgará una recompensa al actor con una suma de hasta el 10% de lo que cueste la demolición, enmienda o resarcimiento del daño, con costo para el querellado.

Esta amplia defensa que otorga en favor de los bienes públicos y el gran incentivo que contempla para quien exitosamente ejerza la acción popular, pareciera revelar el fuerte compromiso de la sociedad colombiana con su entorno; o, al menos, la certera intención del legislador de involucrar de manera definitiva al habitante de la entidad territorial con cada uno de los elementos que conforman su

¹⁸⁶ Art. 1, p. 1, *Ley 9 de 1989 por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*, Colombia, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

¹⁸⁷ *Ibidem*, art. 8.

¹⁸⁸ Art. 1005, *Ley 84 de 1873, Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil_pr031.html#1005

entorno. Para comprender de mejor manera el sentido de esta norma, vale la pena rescatar la reflexión de Dávila, Henao y Moreno:

“...si bien los bienes públicos no tienen como titular del derecho de dominio a una o a varias personas naturales, ello no impide, que los particulares velen por su adecuado mantenimiento. En efecto, el Consejo de Estado ha expresado que: “el hecho de que los caminos sean de uso público, no puede vedarle a un particular la realización de actividades de conservación, arreglo y mejoramiento de los mismos” es por este motivo que, las diferentes legislaciones otorgan medios jurídicos como las acciones populares, para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de proteger los bienes públicos que están al servicio de la colectividad...”.¹⁸⁹

El Decreto 2400 de 1989, reformó algunos artículos de la Ley 9ª de 1989, restringiendo el ejercicio de la acción popular a los usuarios del espacio público y del medio ambiente involucrado.¹⁹⁰ Por lo tanto, la interpretación para definir quién se encontraba legitimado para ejercerla y el cómo definir y comprobar la afectación directa por “un determinado medio ambiente”, ocasionó que esta figura quedara descartada.

Afortunadamente, el interés por la acción popular fue tal que se elevó a rango constitucional al incluirse en la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, regulación que se mantiene vigente hasta el día de hoy. De esta manera, forjado en la protección de los derechos inherentes al ser humano, con una política pública encaminada a reconocer la importancia del suelo, el medio ambiente

¹⁸⁹ Dávila Arbelaz, William Alonso, *et al.*, *Tesis La Acción Popular en Colombia como mecanismo para la anulación de contratos estatales en la jurisprudencia del Consejo de Estado durante los años 2008 y 2012*, Universidad Libre Seccional Pereira, Facultad de Derecho, Especialización Derecho Administrativo, Pereira, 2013, p.25, disponible en: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16910/AnulacionContratosEstatales2008a2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁹⁰ “Artículo 5º.- Para efectos del artículo 8 de la Ley 9 de 1989 se entiende por usuario del espacio público y del medio ambiente cualquier persona pública o privada que haga uso o pueda llegar a hacer uso de un determinado espacio público o que haya sido afectada o pueda ser afectada por un determinado medio ambiente.

Artículo 6º.- La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá ser ejercida por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente. Para determinar el juez competente, se tendrán en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada”. *Decreto 2400 1989, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 9 de 1989*, Colombia, disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/1989/dec_2400_1989.pdf

y el desarrollo urbano, y bajo el principio de la democracia participativa, el texto constitucional colombiano adoptó la acción popular, como un mecanismo que cualquier persona física o jurídica podría ejercer para defender los derechos colectivos.¹⁹¹

De manera complementaria, se creó la Ley 472 de 1998, en la cual se desarrolló el contenido del artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares. Así, en su artículo 2°, incluyó la definición de “acciones populares”:

“Artículo 2°.- Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.
Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”¹⁹²

Y proceden contra toda acción u omisión, de la autoridad pública o del particular (sea persona natural o jurídica), que viole, haya violado o amenace con violar los derechos e intereses colectivos.¹⁹³ Para dar certeza sobre aquellos derechos que están comprendidos dentro “derechos colectivos”, en la misma ley el legislador estableció:

“Artículo 4°.- *Derechos e Intereses Colectivos*. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:
a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

¹⁹¹ El Artículo 88 de la Constitución Política de la República de Colombia, establece la acción popular como una herramienta de defensa de los intereses colectivos, como se lee en el texto:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

Constitución Política de la República de Colombia, art. 88.

¹⁹² Art. 2, *Ley 472 de 1998, Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*, disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188>

¹⁹³ *Ibidem*, art. 9 y 14.

- b) La moralidad administrativa;
 - c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
 - d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
 - e) La defensa del patrimonio público;
 - f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
 - g) La seguridad y salubridad públicas;
 - h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
 - i) La libre competencia económica;
 - j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
 - k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
 - l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
 - m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
 - n) Los derechos de los consumidores y usuarios.
- Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia".¹⁹⁴

Del artículo transcrito se puede afirmar que la acción popular colombiana también permite proteger aquellos derechos relacionados con el urbanismo, como se observa del contenido de los incisos a), c), d), e), f) y m).

En lo relativo a la legitimación, el catálogo es basto: puede ejercerla toda persona natural o jurídica; organizaciones no gubernamentales o similares; entidades públicas con funciones de control, intervención o vigilancia; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, Personeros Distritales y municipales, y alcaldes.¹⁹⁵

¹⁹⁴ *Ibidem*, art. 4.

¹⁹⁵ Sobre el tema de la titularidad, en la Sentencia C-215 de 1999, la Corte Constitucional estableció que "la finalidad de este precepto es no sólo la de permitir a la persona afectada en un derecho colectivo ejercer las acciones populares para obtener la protección de su derecho, sino además,

Una peculiaridad es que existen dos vías jurisdiccionales posibles: 1) la contencioso administrativa, conocerá cuando se trate de acciones populares originadas en actos, acciones y omisiones de la autoridad o de particulares que desempeñen funciones administrativas; en todos los demás casos, 2) conocerá la jurisdicción civil. En primera instancia, conocerán los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito; en segunda instancia, la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.¹⁹⁶

Respecto a la determinación de un plazo para ejercitarla, la ley colombiana ha sido contundente al señalar que la acción popular podrá ejercerse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o interés colectivo. Aquí es importante apuntar que el legislador había establecido un plazo de 5 años cuando se pretendiera devolver las cosas a su estado anterior; sin embargo, la Corte Constitucional determinó que esta restricción carecía de fundamento razonable y resultaba violatoria de derecho y principios constitucionales.¹⁹⁷

Finalmente, la decisión de la autoridad jurisdiccional, plasmada en la sentencia, tendrá diferentes objetivos, conforme estableció la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia C-215 de 1999:

a) Orden de hacer o de no hacer;

extender esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el defensor del Pueblo y los Personeros tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6908#1>

¹⁹⁶ Arts. 15 y 16, Ley 472 de 1998, *Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*, disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188>

¹⁹⁷ “Carece entonces de fundamento razonable y por lo mismo violatorio de derechos y principios constitucionales, el que a pesar de que exista la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cierre la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible”, Sentencia C-215 de 1999, de la Corte Constitucional.

b) Condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo: para garantizar los recursos necesarios para que ese organismo realice las gestiones pertinentes y repare los perjuicios causados al interés o derecho afectado.

c) Realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, si es físicamente posible: el juez determinará si ese restablecimiento es factible; de lo contrario, decretará una indemnización. Es pertinente recordar que el objetivo esencial de la acción popular es la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, y la intención primordial es detener o evitar daños; si no es posible evitarlos ni remediarlos, la última opción es la pecuniaria.

La Corte Colombiana justificó el pago de la indemnización, porque no sólo se trata del resarcimiento por la violación a los derechos de quien ejerció la acción, sino se trata de la reparación de los daños causados por la vulneración a derechos e intereses colectivos, por lo que este pago es en beneficio de toda una comunidad afectada; además, se trata de una sanción justa al o a los responsables.¹⁹⁸ Con este mismo argumento, el legislador había incluido el pago previsto en la Ley 9ª de 1989, relativo al incentivo para el actor popular: se preveía que quien ejerciera la acción popular tenía derecho a recibir un incentivo que la autoridad jurisdiccional fijaría entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales; sin embargo, esta disposición fue derogada por la Ley 1425 de 2010.

III. Las acciones populares en Italia y Alemania.

¹⁹⁸ Sentencia C-215 de 1999, Corte Constitucional Colombiana.

Como se advierte de los apartados anteriores, existe una similitud terminológica respecto de los términos “acción” pública” y “acción popular”. En mi opinión, el término acción pública es el que más se acerca al punto de estudio de del presente trabajo, por dos razones. La primera, porque el análisis de la referida figura se centra en el área del derecho público y, por ende, en el área del Derecho Administrativo. La segunda razón se debe a la finalidad que se pretende con dicha figura, esto es, proteger el derecho de un gobernado respecto del actuar de la administración.

Realizo la anterior acotación, ya que al entrar al estudio de la acción pública en Italia será necesario recordar que tienen su antecedente en el Derecho Romano, en donde se identificaba a dicha figura con el término acción popular.¹⁹⁹

En la época más reciente, en el Derecho Italiano también se identifica a la acción popular (azione popolare) como una acción iniciada por cualquier ciudadano, tendente a cumplir dos funciones muy específicas: suplir una deficiencia u omisión de la administración, o corregir una actuación de la misma.²⁰⁰

Incluso, Juan Carlos Guayacán Ortiz refiere que se trata de una acción para la tutela de un interés público, esto es un interés que está bajo la titularidad del Estado. Este autor también indica que en el Derecho Italiano se intentó implementar una acción popular para la defensa de bienes públicos (Proyecto Luchini); sin embargo, dicho proyecto fue rechazado por el parlamento.²⁰¹

¹⁹⁹ “En roma la evolución y desarrollo de la acción popular estaba enlazada con el concepto de populus y este a su vez con el concepto de res pública. L res pública era el patrimonio del populus. El populus manifestaba su condición de sujeto público en la protección de ciertos derechos privados de los ciudadanos que, que revestían especial importancia para la comunidad, era titular de derechos y cosas situadas bajo las mismas condiciones de los particulares incluyendo todo aquello que fuera de importancia para el populus y en donde este fuera titular de derechos y obligaciones. El verdadero sujeto de la acción popular era el ciudadano, quien actuaba como parte integrante del populus”. Citado por Londoño Toro, Beatriz, “Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación”, Revista estudios Socio-Jurídicos, p. 105, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2723400>

²⁰⁰ Guayacán Ortiz Juan Carlos, Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas, Universidad Externado de Colombia. Colombia 2013, p. 165.

²⁰¹ Idem. p. 203.

Debido a lo anterior, en Italia las acciones populares se refieren a temas específicos como acción popular municipal, de tributos, elecciones administrativas, en materia de electorado activo, de licencias de construcción, reparación del daño ambiental, entre otras, en las cuales cualquier ciudadano puede presentar su acción, lo que denota una amplitud en la legitimación para poder acudir por esta vía. Incluso, en la jurisprudencia italiana al hacer referencia a la legitimación del actor popular, se ha mencionado si éste es legitimado ordinario porque defiende un derecho propio; un legitimado extraordinario porque representa un derecho ajeno, o un sustituto procesal, en virtud de que defiende a nombre propio un derecho ajeno.²⁰²

Respecto al tema de la acciones populares en Alemania, es preciso señalar que legitimación en el contencioso administrativo alemán se rige por criterios subjetivos. Lo anterior significa que para poder acceder a la jurisdicción administrativa es necesario acreditar la existencia de la lesión jurídica en derechos individuales.²⁰³

En ese sentido es evidente que en el ámbito del derecho administrativo no se encuentra regulada alguna acción pública o popular; sin embargo, a través de la Ley para reglamentar el Derecho de las Condiciones Generales de Contratación, de 9 de diciembre de 1976, se creó una acción pública grupal para demandar la validez de algunas cláusulas en los contratos por adhesión privados y en aquellos en donde se ha previsto que el vendedor se exime de responsabilidad si ocurre un hecho gravoso por su culpa o dolo.²⁰⁴

²⁰² Idem. p.p. 204 y 209.

²⁰³ *“La participación en el procedimiento administrativo no se determina según los elementos materiales sino según elementos de tipo formal. No es automáticamente interesado quien tiene sus derechos materialmente afectados a través del procedimiento y de la decisión que pone punto final al mismo, sino tan solo aquel que, por fuerza de ley o en virtud de declaración administrativa, adquiere aquella posición. Ciertamente, la posición formal de interesado se vincula a posiciones jurídico-materiales; sin embargo, no es suficiente, siendo preciso un reconocimiento jurídico-procesal”.* Maurer Hartmut, Derecho Administrativo Alemán, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, p. 481.

²⁰⁴ Londoño Toro, Beatriz. op cit, p.107.

Además, Karl-Peter Sommermann refuerza el comentario en el sentido de que en la Ley de Justicia Administrativa Alemana no se admite alguna acción popular ni una legitimación de asociaciones que actúen en favor de intereses colectivos o difusos, pues incluso en temas de afectación ecológica, las asociaciones han tenido que comprar terrenos vecinos para conseguir la legitimación en una acción administrativa o bien han solicitado el apoyo de propietarios legitimados.²⁰⁵

IV. Derecho Anglosajón.

Para poder hacer referencia al derecho anglosajón, en principio, es necesario recordar que la jurisdicción contencioso administrativa de México se encuentra basada en el sistema francés, conforme al cual los tribunales administrativos se encuentran dentro Poder Ejecutivo, esto, es son entes, formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales; sin embargo, en el common law el control de la legalidad de los actos de la administración se encuentra encomendada al Poder Judicial, lo que significa que las controversias entre los particulares y la administración corresponde a los órganos de dicho poder y, por ende, son formal y materialmente jurisdiccionales.

Sentado lo anterior, resulta conveniente destacar que las acciones públicas o acciones populares en el common law se identifican principalmente con el término class action, la cual tiene su origen y desarrollo en el derecho canadiense y estadounidense, a través del cual se permite a una o varias personas, o una entidad, representar a un grupo numeroso de individuos en situación parecida en una demanda cuyo objeto es una indemnización.²⁰⁶

²⁰⁵ Sommermann, Karl-Peter, El papel de la Ley Alemana de la Justicia Administrativa para la realización del estado de Derecho, p. 15, visible en: [d815adef-c853-e100-42b6-ac4b014f92e2](https://doi.org/10.15445/d815adef-c853-e100-42b6-ac4b014f92e2).

²⁰⁶ Deborah Hensler citada por Rodrigo González Quintero y Andrés Sarmiento Lamus, "Procedimientos colectivos en el derecho comparado latinoamericano: el caso de Chile y México", Revista de Derecho Político, enero-abril 2021, p. 381.

Por otra parte, Sonia Venegas Álvarez señala que class action es una acción de grupo emprendida por un gran número de personas que sufrieron individualmente el mismo perjuicio. Esta acción le interesa a una categoría, a un grupo de personas. Denominada en inglés por el término class, los implicados en ellas responden a las mismas características; por ejemplo, consumir tal producto o servicio, ser accionista de tal sociedad, etcétera. Class actions son pues procesos iniciados por grupos de personas que desean obtener la reparación de un perjuicio causado por el mismo comportamiento o por el reembolso de una suma cierta.²⁰⁷

Esa class action a nivel federal en Estados Unidos se encuentra regulada en la Regla 23 del Procedimiento Civil Federal y está disponible en cualquier controversia, para cualquier materia siempre que la conducta de derecho sustantivo no haya prescrito y que el legislador no las haya prohibido.²⁰⁸ En este tipo de acciones, Rodrigo González Quintero y Andrés Sarmiento señalan que cualquier miembro de la clase o grupo puede representarla, siempre que se adecúe a los intereses de los demás.²⁰⁹

Sin embargo, no solo existen las denominadas class action, pues también se encuentra la qui tam action, misma que surgió en 1863 con la Ley de Reclamaciones Falsas (FCA, por sus siglas en inglés) como un esfuerzo conjunto del gobierno federal para combatir el fraude de los contratistas de defensa durante la Guerra Civil. Este tipo de acciones permiten a los ciudadanos particulares interponer demandas en nombre del gobierno de los Estados Unidos, con la promesa de una parte de cualquier suma recuperada como incentivo.

Bryan Lemons refiere que la razón de ser de éste tipo de acciones fue mejor expresada por la Corte Suprema en el caso Estados Unidos ex rel. Marcus v. Hess,

²⁰⁷ Venegas Álvarez, Sonia, La class action como solución a la demanda de Justicia, Universidad Autónoma de México, p. 881, disponible en: [46.pdf](#)

²⁰⁸ Idem. p. 391.

²⁰⁹ Idem 388.

en la que señaló "...Uno de los medios más económicos y eficaces para prevenir los fraudes al Tesoro es responsabilizar a sus autores ante las acciones de particulares que actúen, si se quiere, bajo el fuerte impulso de la mala voluntad o la esperanza de obtener un beneficio".²¹⁰

En ese sentido, es evidente que la qui tam action permite a los ciudadanos denunciar actos de corrupción y recibir un beneficio económico por su colaboración.

Otra acción es la identificada como public interest litigation (litigio de interés público), cuyo antecedente se remonta a mitad del siglo XX en el derecho anglosajón norteamericano.

María Carlota Ucín²¹¹ considera que esta acción es la que se desarrolla por abogados que trabajan directamente para alterar algún aspecto del statu quo político, social o económico y que asumen, a su vez, que las actuales condiciones sociales impiden la participación y los beneficios de algunos grupos subordinados, trabajando centralmente para dar voz a estos intereses.

En opinión de dicha autora, en la experiencia americana, dicha acción se gestó a partir de la tutela de los pobres y de aquellos intereses de la sociedad que aparecían sub-representados, por lo que surgió así, como un correctivo de la desproporcionada influencia, que los intereses de los económicamente poderosos ejercían sobre el sistema legal.

Esta figura también ha tenido aplicación en países como Colombia con asuntos como la reforma al sistema carcelario y del sistema de salud en tanto que en Argentina se ventilaron casos relacionados con las condiciones de detención en

²¹⁰ Lemons, Bryan, An over view of "Qui Tam" actions, p. 1, disponible en: https://www.fletc.gov/sites/default/files/imported_files/training/programs/legal-division/downloads-articles-and-faqs/research-by-subject/civil-actions/quitam.pdf

²¹¹ Ucín, María Carlota, Litigio de Interés Público, Revista en Cultura de la Legalidad, Septiembre 2017, p.p. 248 y 249, disponible en: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3656>

cárceles y comisarías y la contaminación del Riachuelo en la Ciudad de Buenos Aires.²¹²

Por otra parte, también resulta importante mencionar a las acciones ciudadanas, identificadas como citizen suits, están encaminadas a la protección de temas ambientales, mismas que se encuentran previstas en la mayoría de las leyes ambientales norteamericanas que se han aprobadas desde 1970.²¹³

Estas acciones surgieron ante la necesidad de superar las limitaciones de las class action y de otras instituciones del common law, pues PEÑALVER I CABRÉ refiere que *“Las class actions consisten, principalmente, en un instrumento eficaz para los casos de ejercicio colectivo de acciones para la defensa de múltiples intereses individuales (daños y perjuicios a múltiples bienes y personas individuales por casos de contaminación ambiental). Mientras que las citizen suits tutelan situaciones jurídicas colectivas como los intereses colectivos ambientales, si bien desde un punto de vista objetivo. Es importante destacar la diferencia de estas dos acciones porque las class actions han sido tratadas de forma equivocada por un amplio sector doctrinal español para adaptar nuestro ordenamiento jurídico-administrativo a las nuevas exigencias de los intereses colectivos (entre ellos, los ambientales)”*.²¹⁴

La legitimación en estas acciones no puede ejercerla cualquier persona, pues se requiere tener un interés suficiente en el litigio, lo que conlleva acreditar los tres requisitos: alegar un perjuicio (injury in fact), la conducta ilegal ha causado este

²¹² Idem. p. 252

²¹³ “Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act (CERCLA), 42 U.S.C. §9659; Resource Conservation and Recovery Act (RCRA), 42 U.S.C. §6972; Emergency Planning and Community Right-to-know Act, 42 U.S.C. §11046; Endangered Species Act, 16 U.S.C. §1540 (g); Noise Control Act, 42 U.S.C. §4911, o Toxic Substances Control Act, 15 U.S.C. §2647.” Mencionadas por PEÑALVER I CABRÉ, ALEXANDRE ALEXANDRE, Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa . De las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus, Revista de Administración Pública, Madrid, Enero-Abril 2007, p. 441.

²¹⁴ Idem. 450.

perjuicio «causation») y que éste pueda ser reparado por una sentencia favorable («redressability»²¹⁵).

Finalmente, cabe señalar otras de las acciones en el common law es el judicial review. Esta figura cuyos orígenes se remontan al derecho inglés, tuvo su máximo desarrollo a partir del siglo XX en el common law del derecho norteamericano. Dicha acción se encamina a la facultad de los tribunales de examinar, con ocasión de un caso concreto del que estén conociendo, si la legislación aprobada por el Congreso y de aplicación in casu es o no conforme con la Constitución.²¹⁶

²¹⁵ Idem. 453.

²¹⁶ Fernández Segado, Francisco, Los Orígenes de la Judicial Review, Revista de las Cortes Generales, 2011, p. 11, disponible en: Vista de Los orígenes de la Judicial Review

CAPÍTULO QUINTO. LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

I. Herramientas legales para proteger los derechos urbanísticos en México.

En el capítulo segundo de este documento, se retomaron las bases constitucionales del Derecho Urbanístico en México. El artículo 4° contempla los derechos relativos al medio ambiente sano y a la vivienda, a la par que el artículo 27 regula la propiedad de la tierra y la obligación de las autoridades de cuidar su conservación, desarrollo equilibrado y de dictar las medidas necesarias para ordenar asentamientos humanos. Complementariamente, el artículo 73 prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir las legislaciones que establezcan la concurrencia en materia de asentamientos humanos y medio ambiente.

Asimismo, se revisó que el artículo 26 constitucional instaura el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, el cual también implica recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Al tratarse de materias concurrentes, en el artículo 115 señala como facultades de los Municipios la formulación de los planes de desarrollo, el control y vigilancia del uso de suelo, regular la tenencia de tierra, otorgar permisos para construcciones y participar en la administración de reservas ecológicas.

Con estos fundamentos constitucionales presentes, corresponde avanzar hacia el modelo de protección jurídica de los derechos urbanísticos; es decir, al análisis legal que permitirá identificar qué figuras legales permiten a las personas exigir el cumplimiento de la legislación e instrumentos de ordenación territorial y medioambientales.

Al respecto, es pertinente desde ahora señalar que no existe en la Constitución Federal ni en las leyes federales la figura de “acción pública”, “acción urbanística”, ni “acción popular”, como observamos se denomina en otros países. Sin embargo, sí se encuentran previstas la “denuncia popular” a nivel federal y la

“acción pública” en legislación local. Cada una fue plasmada en la legislación mexicana en diferentes momentos, producto incluso del impulso global por la defensa de estos derechos.

1. La denuncia popular en materia ambiental

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) contempla la denuncia popular, a través de la cual se puede denunciar: “todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales”, o por contravenir las leyes u ordenamientos relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.²¹⁷ Se encuentran legitimados para ello, cualquier persona, grupo social, organización no gubernamental o asociación civil, y se presenta ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); en caso de no existir representación estatal de ésta, se puede formular la denuncia ante la autoridad municipal.

Los requisitos son mínimos,²¹⁸ pues basta presentar un escrito que contenga: 1) Nombre o razón social del denunciante, domicilio, teléfono y, en su

²¹⁷ “Artículo 189.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente”.

²¹⁸ “Artículo 190.- La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

caso, de su representante legal; 2) Los actos, hechos u omisiones denunciados; 3) Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y 4) Las pruebas que en su caso se ofrezcan. Esta denuncia incluso puede hacerse vía telefónica; el servidor público levantará acta circunstanciada y el denunciante deberá ratificarla por escrito.

La denuncia popular puede concluir al solucionarse a través de la conciliación²¹⁹ entre las partes, cuando no involucra violaciones a la normativa ambiental ni afectaciones al orden público o interés social. Por otra parte, si de las investigaciones se advierten actos, hechos u omisiones de las autoridades federales, estatales o municipales, se concluirá con el dictado de una recomendación no vinculante²²⁰ para promover las acciones que correspondan.

Si bien la LGEEPA señala que las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de violaciones a la legislación local ambiental, advierte que la denuncia popular

Asimismo, podrá formularse la denuncia por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente artículo, en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan”.

²¹⁹ “Artículo 196.- Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas”.

²²⁰ “Artículo 195.- Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.

Las recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente serán públicas, autónomas y no vinculatorias”.

no afectará el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran ejercerse.²²¹

Esta herramienta permite hacer del conocimiento de las autoridades las afectaciones que se ocasionen por violación de las leyes medio ambientales; al procurar el mecanismo de conciliación, incluso se convierte en una forma eficiente y eficaz de emplear los recursos públicos para atender con rapidez un conflicto. Sin embargo, el que se limite su conclusión a una recomendación no vinculante si no se logran acuerdos entre las partes, hace que esta herramienta accesible no cumpla con las funciones y consecuencias que se han estudiado tienen las acciones populares en otras partes del mundo.

2. La Acción Pública en la Ciudad de México.

La Constitución Política de la Ciudad de México, resultado de la reforma política a nivel federal de 2016 que la reconoció como una entidad federativa y que obligó a la transformación de sus bases administrativas para asumir las nuevas facultades que se le atribuyeron, fue publicada en la Gaceta de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México plasmó nuevos derechos y principios rectores, acordes al paradigma de derechos humanos instaurado en la Constitución Federal en 2011, entre los cuales se incluyen algunos relacionados al derecho urbanístico.

En este sentido, la Constitución local prevé desde su artículo 1° que “la

²²¹ “Artículo 198.- La formulación de la denuncia popular, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia”.

“Artículo 200.- Las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación local ambiental”.

sustentabilidad de la Ciudad exige eficiencia en el uso del territorio”²²² y asume como principios rectores el respeto a la propiedad privada, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural, a la par que reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado. De manera complementaria reconoce la función social que tiene la Ciudad, con la finalidad de garantizar el bienestar de sus habitantes en armonía con la naturaleza.²²³

Así, en el Título Tercero titulado Desarrollo Sustentable de la Ciudad, con el Capítulo único Desarrollo y Planeación Democrática, enuncia los instrumentos de planeación del desarrollo, como lo son el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía. En su artículo 16 define al ordenamiento territorial como “la utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México, y su propósito es crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos”. Al abordar el tema del uso del suelo, señala que la ley definirá los procedimientos para las modificaciones correspondientes, y que: “El Gobierno de la Ciudad es responsable de administrar y gestionar el suelo para garantizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, el desarrollo incluyente y equilibrado”.²²⁴

Sobre la distribución de competencias, señala que las Alcaldías tendrán competencia²²⁵ dentro de sus respectivas jurisdicciones en obra pública y desarrollo urbano.

En cuanto a la autoridad encargada de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública de la Ciudad de México, las alcaldías y los

²²² Art. 1, numeral 7, *Constitución Política de la Ciudad de México*, disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/76f67cbc87855c534dc1cf122b4f51377115be20.pdf>

²²³ *Ibidem*, art. 3, numeral 2, incisos a) y b).

²²⁴ *Ibidem*, art. 16 primer párrafo, y apartado C numeral 1.

²²⁵ *Ibidem*, art. 53, numeral 12, fracción II.

particulares, la Constitución local señala como responsable al Tribunal de Justicia Administrativa.²²⁶ Este tribunal está dotado de autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, regido por la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, así como la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Como puede observarse, esta Constitución tiene un corte garantista, pues busca establecer en el texto legal un amplio catálogo de derechos humanos y busca garantizarlos a través de diversos mecanismos. Por ejemplo, establece que “toda persona, grupo o comunidad podrá denunciar la violación a los derechos individuales y colectivos reconocidos por esta Constitución, mediante las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”²²⁷ y menciona que para tales efectos contarán con la acción de protección efectiva de derechos, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos y las demás previstas en el texto constitucional.

A nivel local, la Ciudad de México contempla la figura de la “acción pública”. En la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el año 2013, se establecía que:

“Artículo 106. Las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta Ley, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y en los Programas, podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para dar trámite a la acción pública, bastará que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos de la autoridad o autoridades presuntamente infractoras, el nombre y domicilio del actor, así como los medios de prueba con que cuenten”.

Como puede apreciarse, limitaba su procedencia a afectaciones por

²²⁶ *Ibidem*, art. 40, numeral 1 y 2 fracción I.

²²⁷ *Ibidem*, art. 5, apartado B.

construcciones, cambios de suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que fuesen contrarios a la propia ley, los reglamentos complementarios y los programas relacionados. Sin embargo, no establecía mayores requisitos que la presentación de un escrito con la narración de los hechos, las infracciones alegadas, los datos del actor y de las autoridades involucradas, y de los medios de prueba que tuviere.

Al no existir mayor regulación de la acción pública, se suscitaron diversas controversias sobre la competencia de las autoridades y los alcances de esta figura, una de las cuales dio origen a la tesis aislada “ACCIÓN PÚBLICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA”, producto del Amparo en Revisión 69/2013, resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, asunto en el cual el suscrito participó como secretario proyectista.²²⁸

Afortunadamente, con la intención de solventar esta omisión, en marzo de 2017, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal optó por incluir el procedimiento correspondiente en los artículos 162 a 169, del Título XVI De la acción pública, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Además, estipuló de manera expresa que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son las competentes para conocer de “la acción pública promovida por personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación vecinal por presuntas violaciones a cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles”.²²⁹ Como parte de este paquete de reformas, los legisladores locales también aprovecharon para modificar la definición

²²⁸ Tesis [A]: I.9o.A.39 A (10a.), T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo III, Septiembre de 2013, p.2432, Reg. digital 2004368.

²²⁹ Texto reformado del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. *Decreto que contiene las observaciones al diverso por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 24 de marzo de 2017, disponible en: http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/documentos/art14/ID_1_240317.pdf

de acción pública prevista en la Ley de Desarrollo Urbano:

“Artículo 106. La acción pública es el instrumento jurídico por medio del cual el Tribunal, conoce de manera directa las situaciones fácticas o jurídicas contra los que se inconformen las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.

Para dar trámite a la acción pública se deberá estar conforme a lo dispuesto en el título XVI de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”.²³⁰

Posteriormente, en septiembre de 2017 se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y se expidió la nueva Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la cual dedica un capítulo exclusivo para regular el procedimiento de la acción pública y retoma en su artículo 154 la definición prevista en la ley anterior.²³¹ Además, en la también nueva Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa se dispuso que el tribunal conocería de los juicios de acción pública promovidos por presuntas violaciones a cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su Reglamento y el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.²³² Siendo las competentes para conocer de estos juicios las Salas Jurisdiccionales del Tribunal.²³³

²³⁰ Texto reformado del artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. *Idem*.

²³¹ Artículo 154, *Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*, disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/d1a0d498da84ea073f3e9ab7ed789d6cf7924238.pdf>

²³² Art. 3, fr. XVII, *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*, disponible en: https://www.tjacdmx.gob.mx/images/Normatividad/ley_organica_tjacdmx_con_reformas_abril_2019.pdf

²³³ *Ibidem*, art. 31.

“Art. 31. Las Salas Jurisdiccionales son competentes para conocer:
[...]

Durante una entrevista en el programa de radio “El Derecho al alcance de todos”, la ministra Yasmín Esquivel Mossa explicó en 2018, cuando fungía como magistrada presidenta de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, lo que es la acción pública:

“Si un ciudadano está inconforme por una construcción irregular, por un uso del suelo expedido de manera ilegal, por un establecimiento mercantil que se está llevando a cabo en una zona que se encuentra prohibido, un taller mecánico, algún restaurante, algún bar, o está fuera de la norma generando problemas de ruido al medio ambiente, puede venir vía acción pública al Tribunal de Justicia Administrativa...y poder demandar a las autoridades que están expidiendo o que hayan expedido incorrectamente o ilegalmente un uso de suelo, una licencia de construcción, un permiso de establecimiento mercantil, y podemos revisar nosotros si efectivamente fueron expedidos dentro de la norma o fuera de ella y declarar la nulidad de los documentos en caso de que se haya presentado esta situación”.²³⁴

“...Es un juicio que el ciudadano puede promover [...] cuando haya algo que esté pasando en su comunidad que considere que es ilegal; por ejemplo, la construcción de un edificio ilegal. Puede venir el ciudadano vía acción pública a denunciar que, en su calle, o en su colonia, se está construyendo un edificio que está fuera de la norma que le afecta; y lo que hace el Tribunal es abrir el juicio, elaboramos una demanda en contra de la autoridad que emitió los permisos y como tercero interesado mandamos a llamar al constructor o a la persona física que esté desarrollando esa actividad [...]. La autoridad nos tiene que acreditar si efectivamente dio los permisos [...], tiene que venir a acreditar la legalidad de esa actividad. En caso de que la autoridad no haya emitido esos documentos, también nos tiene que decir que no ha emitido ningún permiso o ninguna autorización [...]. Y se manda llamar también al tercero interesado para saber por qué está desempeñando esa actividad sin documentos o qué documentos tiene que [le] acreditan para desempeñar esa actividad de la que el ciudadano se está quejando [...] Todo lo que genere problemas en la comunidad que tenga que ver con sus autoridades, es susceptible de conocerse en el Tribunal de Justicia Administrativa [...]”.²³⁵

XI. La acción pública promovida por particulares por presuntas violaciones a cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles; [...].

²³⁴ Yasmín Esquivel Mossa, “La acción pública”, *Foro Jurídico*, 23 de agosto de 2018, entrevista disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wuaoBrCXpls>

²³⁵ Yasmín Esquivel Mossa, entrevista en el programa radiofónico *El Derecho al alcance de todos*. *Foro Jurídico*, Radio Red, 23 de agosto de 2018, disponible en: <https://forojuridico.mx/la-accion-publica/>

Consecuentemente, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es la instancia gubernamental ante quien deberá ejercerse esta acción pública; pero para hacerlo, la ley marca que la persona (sea física o moral) deberá acreditar su interés legítimo o que existe una afectación en el patrimonio o esfera jurídica del órgano de representación ciudadana promovente. Además, establece que deberá promoverse dentro de los 45 días hábiles siguientes a la fecha en que se tuvo conocimiento de la situación, debiendo cumplir con las siguientes formalidades:

1. Indicar nombre del accionante o de quien promueve en su nombre, señalando domicilio en la Ciudad de México para recibir notificaciones.
2. Hacer relación sucinta de los hechos.
3. Señalar las presuntas infracciones cometidas estableciendo el nexo causal entre la infracción y el patrimonio afectado o su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante.
4. Señalar la autoridad o autoridades infractoras y el domicilio para notificarlas.
5. Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
6. Indicar la pretensión que se deduce.
7. Firma del accionante.
8. Pruebas para sustentar la acción.

Respecto a la forma de comprobar el interés legítimo, la ley señala que se acreditará cuando de la narración de hechos se desprendan presuntas violaciones a los derechos humanos, y que con documento legal o elemento idóneo se compruebe fehacientemente que se trata de la persona agraviada.²³⁶

²³⁶ **Artículo 154.** La acción pública es el instrumento jurídico por medio del cual el Tribunal, conoce de manera directa las situaciones fácticas o jurídicas contra los que se inconformen las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.

Una vez admitida la acción, el Tribunal deberá emplazar a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, por tener la calidad de autoridad ambiental garante del cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Quien ejerce la acción pública podrá solicitar la suspensión de los trabajos que la motivaron en cualquier etapa del procedimiento, con la intención de que las cosas permanezcan en el estado en que se encuentran. La suspensión también puede consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México. Si se trata de actividades reguladas (que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización, aviso o registro) y no se cuente con la documentación pertinente, la suspensión procede de oficio y se detendrán los trabajos de obra que motivaron la acción pública. Sin embargo, si es en perjuicio del interés público o se contravinieren disposiciones de orden público, no podrá otorgarse la suspensión.²³⁷

Llama la atención, que la misma Ley de Justicia Administrativa señala que las autoridades en su contestación deberán indicar “si el acto que motivó la acción pública es legal o manifestar que en el ejercicio de autocontrol a que están obligadas todas las autoridades han variado las condiciones en las que se otorgó o bien que el tercero perjudicado no se apegó a las mismas”.²³⁸ Disposición que nos reitera la existencia de controles internos y externos a la actuación de las autoridades, tal y como vimos en apartados anteriores de este documento. Es decir, conscientes de los alcances de sus facultades deben revisar la legalidad de sus propias actuaciones, lo cual traerá consecuencias jurídicas y no sólo en el marco de la

...

Bastará que se tenga por acreditado el interés legítimo de las personas físicas o morales que promuevan la Acción Pública, cuando se desprenda de la fracción II de éste artículo, presuntas violaciones a los Derechos Humanos, previa acreditación con cualquier documento legal o elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la persona agraviada”.

²³⁷ *Ibidem*, art. 156.

²³⁸ *Ibidem*, art. 158, fr. IV.

acción pública.

Continuando con la acción pública, los efectos de las sentencias que emita al respecto el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México pueden ser varios:

1. Si se detecta la ausencia de elementos de validez del acto que motivó la acción pública, se ordenará la nulidad del acto y, dependiendo del caso, se puede ordenar la clausura, demolición o restitución del inmueble.
2. Si se realizaron trabajos de obra sin la documentación que acredite su legalidad, se puede ordenar la demolición de la construcción.
3. Si en la emisión del acto administrativo materia de la acción pública se detectó que medió error, dolo o mala fe por parte de las autoridades, se dará vista al Órgano Interno de Control de la autoridad competente para que se inicie el procedimiento correspondiente.
4. Si se detecta que los actos que motivaron la acción pública estuvieron debidamente fundados y motivados, se hará un reconocimiento de los parámetros de legalidad bajo los cuales se emitieron.
5. Se puede sobreseer el juicio conforme a las causales previstas en ley.²³⁹

Finalmente, la apelación es el recurso que pueden presentar ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal quienes se inconformen contra las sentencias

²³⁹ *Ibidem*, art. 93:

“Artículo 93. Procede el sobreseimiento en el juicio cuando:

I. El actor se desista del juicio;

II. Durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. El demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés;

IV. La autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna;

V. El juicio quede sin materia; y

VI. No se haya efectuado acto procesal alguno durante el término de ciento veinte días naturales, ni el actor hubiere promovido en ese mismo lapso.

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

dictadas con motivo de la acción pública.²⁴⁰

Y, como veremos a continuación, por su naturaleza esta herramienta también se encuentra vinculada al derecho a la buena administración pública (previsto en la Constitución de la Ciudad de México), el cual vinculado a las facultades regladas de las autoridades, dio origen a la tesis aislada de rubro “PETICIÓN RELACIONADA CON LA MATERIA DE UNA ACCIÓN PÚBLICA. CUANDO SE PLANTEAN RIESGOS A LA POBLACIÓN Y VIOLACIONES A LA REGULACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LA AUTORIDAD, EN ACATAMIENTO AL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE CONTESTARLA BAJO LA PREMISA DE QUE, INCLUSO DE OFICIO, DEBE OCUPARSE DE LA REVISIÓN PERTINENTE DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS, PUES NO SE TRATA DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO REGLADAS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)” señala que:

“...Hechos: Una persona, por su propio derecho y a nombre de una asociación vecinal, que fue afectada en su vivienda por la construcción de un edificio realizada en un predio colindante, al observar que de los datos públicos contenidos en la página de Internet de una Alcaldía de la Ciudad de México se advertían fotos de una fachada que no correspondía al inmueble en construcción, presentó escrito de petición ante la autoridad competente en la Alcaldía para que revisara y verificara si se ajusta a derecho el trámite denominado "alineamiento y número oficial", llevado a cabo por el propietario o poseedor del inmueble en construcción. La respuesta a la parte afectada fue en el sentido de que, conforme al artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, no se podía atender su solicitud, toda vez que ni ella ni la asociación son los titulares o causahabientes respecto del trámite referido, además de que no acreditaron su interés legítimo. Inconforme, promovió juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la autoridad interpuso recurso de apelación, en el que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local reconoció la validez de la sentencia, la cual fue impugnada por aquélla mediante juicio de amparo directo. Sin embargo, el escrito de petición no fue revisado adecuadamente y mucho menos atendido por la autoridad demandada, ni por el Pleno señalado.

²⁴⁰ El recurso previsto para hacer frente a las sentencias emitidas por la acción pública es la apelación, tal y como se revela en los siguientes artículos de la *Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*:

“Artículo 161. En contra de las sentencias que se dicten con motivo de la acción pública prevista en este capítulo, procederá el recurso de apelación señalado en el artículo 116 de esta Ley”.

“Artículo 116. Contra las resoluciones de las Salas Ordinarias Jurisdiccionales que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento serán apelables por cualquiera de las partes ante el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior”.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando en un escrito de petición relacionado con la materia de una acción pública se plantean riesgos a la población y violaciones a la regulación en el ámbito urbanístico, que es de interés general, la autoridad, en acatamiento al derecho fundamental a la buena administración pública, debe contestarla bajo la premisa de que, incluso de oficio, debe ocuparse de la revisión pertinente de los aspectos señalados, pues no se trata de facultades discrecionales, sino regladas.

Justificación: Lo anterior, porque de los artículos 60 de la Constitución Política, 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México, se advierte, entre otras cosas, que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, de conformidad con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales. Ahora bien, **el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal** (hoy Ciudad de México), prevé **que las personas físicas o morales que se consideren afectadas por construcciones, cambios de uso del suelo o del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esa ley, en su reglamento, en el Reglamento de Construcciones local y en los programas urbanísticos, podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México.** Asimismo, los artículos 5, 32, 42 y 228 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México establecen, en relación con los titulares de éstas y su personal, que entre sus facultades y obligaciones están registrar las manifestaciones de obra y expedir las autorizaciones, permisos, licencias de construcción y de demoliciones, conforme a la normativa aplicable, autorizar los números oficiales y alineamientos, vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de construcciones, edificaciones y uso de suelo; entre otras. En consecuencia, **si un escrito de petición se encuentra relacionado con la materia de una acción pública y se plantean riesgos a la población y violaciones a la regulación en materia de urbanismo, que es de interés general, la autoridad deberá contestar la petición bajo la premisa de que, incluso de oficio, debe ocuparse de la revisión pertinente a las cuestiones en comento, pues no se trata de facultades discrecionales, sino regladas;** considerando, además, que la peticionaria de manera indirecta podría ser denunciante de posibles faltas administrativas de servidores públicos, y ello bastaría para ser considerada como parte en un eventual procedimiento de responsabilidad administrativa que pudiera surgir en contra de las autoridades omisas de la Alcaldía.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 309/2021. Laura Hortensia Castillo Vallejo. 28 de octubre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra”.²⁴¹

Sin embargo, es inevitable hacer mención de las críticas a esta figura. La magistrada Ruth María Paz Silva Mondragón, del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, señala que la regulación de la acción pública se presta para “confundir el interés legítimo con intereses difusos o colectivos, o incluso individuales con efectos colectivos”. Así, por ejemplo, menciona que hay casos en los que particulares acuden al Tribunal para denunciar la actuación indebida de un particular que atenta contra normas de desarrollo urbano, o de uso de suelo, pero se complica que acrediten el interés legítimo porque esos actos no están dirigidos hacia ellos. También persisten las dudas sobre cómo acreditar el interés legítimo porque no están claros los supuestos en la ley.²⁴²

II. Regulación de la Acción Pública en el contencioso administrativo federal y local.

Primeramente, cabe indicar que los hechos y actos jurídicos administrativos son susceptibles de generar la necesidad de promover una acción pública, en virtud de que a través de aquéllos la administración genera conductas o actos jurídicos que producen efectos jurídicos determinados en la esfera de gobernados, de ahí que sea necesaria la existencia de una fase contenciosa para controvertirlos.

Así, después de analizar las herramientas existentes para hacer valer los derechos medioambientales y urbanísticos, se puede deducir que la acción pública prevista en la legislación de la Ciudad de México es una herramienta útil para que

²⁴¹ Tesis [A]: I.4o.A.6 A (11a.), T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, libro 8, tomo III, Diciembre de 2021, p.2265, Reg. digital 2023954.

²⁴² Ruth María Paz Silva Mondragón, en *Mesa Redonda “Interés Jurídico y Legítimo”*, Quincuagésimo Aniversario del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 23 de febrero de 2021, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=MepecYBaFH4>

cualquier persona, cumpliendo con requisitos mínimos, pueda acudir ante la justicia administrativa y obtenga una resolución efectiva y no simplemente una recomendación no vinculante para quien actúa infringiendo la ley.

Sin embargo, esa legislación no es aplicable en todos los estados del país al juicio contencioso administrativo local y mucho menos al contencioso administrativo federal, de ahí que es imperativo que tanto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo como en las legislaciones estatales relativas a las jurisdicción contencioso administrativa regulen de manera expresa el procedimiento respectivo para la atención de la acción pública, ya que sólo así se establecerá la forma, tiempos y procedimiento para la atención de ese tipo de acciones que cada vez son más frecuentes entre los gobernados.

En efecto, el hecho de que en diversas entidades del país se encuentre legislada la jurisdicción contenciosa administrativa para controlar el actuar del autoridades y velar por el respeto al principio de legalidad, no significa que se encuentre garantizado el ejercicio de tutela jurisdiccional efectiva respecto de las acciones públicas, pues como ya se mencionó al analizar la regulación de dicha figura en la Ciudad de México, hasta antes que ésta se reglamentara de manera expresa, existían muchas dudas respecto de qué tribunal es el que debía conocer, así como las diversas reglas en relación a la temporalidad para formular la demanda y el procedimiento a seguir.

Así, es importante destacar que resulta indispensable que tanto el Congreso Federal como los congresos locales legislen todo lo relativo a la acción pública, pues aun cuando en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México existe una regulación bastante amplia, lo cierto es que todavía se pueden poner a discusión

diversos temas como el ámbito de competencia de dicha acción, pues dicha legislación únicamente acota su actuar a temas urbanísticos y ambientales.²⁴³

Además, el artículo 154 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México restringe el ejercicio de esa acción a un plazo de cuarenta y cinco días, en tanto que la ley colombiana ha sido contundente al señalar que la acción popular podrá ejercerse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o interés colectivo y la Corte Constitucional determinó que la restricción que había establecido el legislador al conceder un plazo de cinco años para poder promover la demanda carecía de fundamento razonable y resultaba violatoria de derecho y principios constitucionales.

Asimismo, es importante resaltar que la magistrada Ruth María Paz Silva Mondragón, integrante del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, señaló que persisten las dudas sobre cómo acreditar el interés legítimo en el ejercicio de la acción pública, porque no están claros los supuestos en la ley, de ahí que todos esos temas deben ser abordados desde el aspecto legislativo tomando en consideración tanto lo regulado en la Ciudad de México como la experiencia de otros países que ya tienen regulada dicha acción.

Máxime que el marco establecido por la LGEEPA, respecto a la denuncia popular para que se denuncie ante la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable o los gobiernos municipales, todo hecho, acto u omisión que ocasione o pueda ocasionar desequilibrio ecológico o daños al ambiente, es

²⁴³ “Artículo 154. La acción pública es el instrumento jurídico por medio del cual el Tribunal, conoce de manera directa las situaciones fácticas o jurídicas contra los que se inconformen las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que **contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes...**”.

deficiente, pues únicamente culmina con la resolución que no tiene fuerza vinculante.

En este contexto, estimo que si bien la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es un avance importante para la regulación de la acción pública, también lo es que su incorporación por el legislador al juicio contencioso administrativo la aleja un poco de su naturaleza y finalidad, respecto de la propia materia a la que puede referirse, la oportunidad, la legitimación, el procedimiento a seguir y los efectos que pueden tener la resolución respectiva.

Para entender esta postura, es necesario recordar que la acción pública surge con la finalidad de que todo individuo que se vea afectado por una acción urbanística o ambiental, pueda controvertir de manera eficiente esa situación en la vía contencioso administrativa; sin embargo, la regulación de la acción pública en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México acota la materia de estudio de este tipo de juicio a los temas urbanísticos y programas ambientales, lo cual deja fuera otros temas locales que pudieran ser de interés general como seguridad, salud y acceso a servicios públicos, como sí lo regula la legislación colombiana en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, en la cual se desarrolló el contenido del artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares.

Entiendo que la sola decisión de establecer la materia respecto de la cual podría ser legislada la acción pública es un punto que trae de suyo gran complejidad, ya que se enfrentan diversos intereses por conciliar, pero ello no puede ser un obstáculo para que se abra el debate a nivel no solo local sino federal, a fin de que se determine la materia que debe regular la acción pública.

De inicio, considero que podría proponerse la regulación de la acción pública a nivel constitucional para las materias urbanística y ambiental y que ello genere que las legislaturas locales también incluyan su regulación nivel estatal, para

que a su vez se legisle el procedimiento a seguir en la fase contenciosa administrativa.

Una vez superado el punto de la materia que debe regular la acción pública, estimo que otro aspecto que debe ir de acuerdo con su finalidad es el tema de la legitimación.

En este punto, es importante recordar que el antecedente legislativo que se tiene de la acción pública es el previsto en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la cual en su artículo 154 establece, como ya se vio en párrafos precedentes, que para ejercitarla debe comprobarse un interés legítimo, a fin de acreditar fehacientemente que se trata de la persona agraviada.

En relación al tema del interés, es importante destacar que existen distintos tipos y éstos se pueden entender desde el aspecto relacionado con el número de personas a los que se dirige (individual y colectivo o difuso) y en relación al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, suspensional, legítimo y jurídico).

Así, debe entenderse que el interés individual es el que está dirigido a una sola persona, en tanto que el colectivo o difuso es aquél que se relaciona con un grupo de personas determinadas o bien indeterminadas.

Ahora, en relación con el interés atendiendo al nivel de afectación, nos encontramos en primer término al denominado interés simple el que se concibe con el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido.²⁴⁴

²⁴⁴ Como lo refiere la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 690.

Otro tipo de interés de acuerdo al nivel de afectación en la esfera jurídica, es el interés suspensional, mismo que se concibe como el vínculo entre quien solicita una medida cautelar por la posibilidad de afectación a su esfera jurídica, con una determinada relación sustancial, lo cual únicamente se relaciona como condición para acceder a dicha medida cautelar, cuya existencia permite al operador jurídico analizar si se cumplen los requisitos de los que depende el otorgamiento de la medida solicitada.

Por otra parte, como ya se indicó, se encuentra el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.²⁴⁵

Cabe destacar que el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo o difuso, en virtud de que puede existir un interés legítimo de carácter individual; así como un interés legítimo de una persona que responda a un interés colectivo o difuso, pues como ya se mencionó, el interés desde el aspecto relacionado con el número de personas al que se dirige.²⁴⁶

Finalmente, se encuentra el interés jurídico, el cual implica la existencia de un derecho subjetivo que se encuentra vulnerado por el actuar de la autoridad. Este tipo de interés es el más riguroso para su acreditación y en la actualidad tiene una connotación muy similar tanto en sede administrativa o contenciosa cuando se requiere su acreditación para poder actuar.

De lo anterior, es posible advertir que el concepto de interés legítimo es más

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Como lo refiere la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 33/2021 (11a.) , visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo II, página 1309.

flexible que el de interés jurídico y es precisamente el que se relaciona en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México con el tema de la acción pública; sin embargo, en la ley orgánica del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se solicitaba un interés más simple que el que se requiere en la actualidad para actividades reglamentadas en sede contencioso administrativa.

No obstante, hay que recordar que en el juicio contencioso administrativo tanto a nivel local como federal se manejan conceptos como interés jurídico e interés legítimo para distinguirlo del interés simple. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que interés jurídico y legítimo tienen una connotación diferente en el juicio contencioso administrativo, ya que el primero se refiere al que tiene la titularidad del derecho subjetivo respectivo y, el segundo, supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.²⁴⁷

Lo anterior, evidencia que para instar el juicio contencioso administrativo necesariamente se requiere acreditar alguno de esos dos intereses (legítimo o jurídico), ya que la falta de alguno de éstos genera la actualización de una causa de improcedencia y, en consecuencia, el sobreseimiento en el juicio, lo cual se

²⁴⁷ **“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico” (Novena Época, 2a./J. 141/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 241).

contrapone con la finalidad de la acción pública, ya que ésta tiene como finalidad que cualquier persona que se vea afectada por una acción urbanística o ambiental pueda controvertirla, lo cual no sucederá si se obliga al particular afectado a la acreditación de alguno de esos dos tipos de intereses, de ahí que corresponde al legislador definir si se requiere un interés legítimo para instar ese tipo de acciones o si basta un interés simple.

Este es un cuestionamiento que deriva de tratar de entender la finalidad de la acción pública y la forma en que se requiere acreditar el interés legítimo en el juicio contencioso administrativo, pues incluso en el juicio de amparo en el que se controvierten cuestiones ambientales, la Primera Sala del Máximo Tribunal²⁴⁸ indicó que para tener por acreditado el interés legítimo de los quejosos, únicamente es necesario que éstos acrediten que son beneficiarios de los servicios ambientales que presta el ecosistema afectado, lo cual corrobora que ese medio de control constitucional matizó el concepto de interés legítimo para maximizar el acceso a esos tipo de cuestiones, por lo que ese también es un aspecto a considerar al momento de legislar sobre este tema en relación con la acción pública dentro del juicio contencioso administrativo a fin de ampliar el acceso a ese tipo de jurisdicción, de ahí que el concepto de interés legítimo exigido en la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México para promover la acción pública debe ser considerado para dar una mayor apertura a ese tipo de procedimientos jurisdiccionales.

Otro punto a considerar al legislar en torno a la acción pública, es la oportunidad.

²⁴⁸ **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA AMBIENTAL. LO TIENEN LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES QUE PRESTA EL ECOSISTEMA AFECTADO”** (Undécima Época, 1a./J. 79/2023 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Junio de 2023, Tomo IV, página 3569).

Como se vio al analizar las legislaciones España y Colombia el término para presentar un acción pública es muy distinta a la forma en que lo hace la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, pues en ésta se otorga un término de cuarenta y cinco días para promoverla en tanto que en España es término va de cuatro a quince años, dependiendo la comunidad en que se promueva, en tanto que en Colombia se eliminó el término de cinco años y se dejó la posibilidad de promoverla en cualquier tiempo.

El término para promover la acción pública va íntimamente relacionado con su finalidad, ya que si su objetivo principal es que las personas afectadas por acciones urbanísticas o ecológicas lesivas, de ahí que es entendible que los plazos sean más amplios o, bien, mientras subsista la afectación, por lo que el establecimiento de un término igual que al establecido en un juicio de nulidad no va con la naturaleza de la acción pública.

Por otra parte, cabe señalar que un tema de gran relevancia en caso de regularse la acción pública sería el relativo a si pueden ser objeto o no de ésta los contratos administrativos.²⁴⁹

En Colombia se ha pasado por dos etapas. En la primera,²⁵⁰ se determinó que los contratos no podían ser objeto de las acciones populares y en una última se

²⁴⁹ Jorge Fernández Ruiz considera que los contratos administrativos son “...*aquellos en los que cuando menos una de las partes es una persona de derecho público en ejercicio de una función administrativa, con observancia de formalidades especiales y posible contenido de cláusulas exorbitantes del derecho privado, destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general o de interés público, cuyas controversias que susciten deberán ser de la competencia del órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo...*”. Derecho Administrativo en el Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2023, p. 204.

²⁵⁰ “*En tanto el Consejo de Estado reconoció el carácter principal y no subsidiario de la acción popular, explican que aun así no puede el juez avocar el control de legalidad del contrato, en consideración al artículo 87 del código contencioso administrativo, el cual restringe que frente al contrato estatal exclusivamente será aplicable la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho además advierte que de su procedencia la acción popular perdería su naturaleza y características, también observando que respecto a los contratos estatales son solo competentes los jueces contenciosos administrativos, restricción legal que se encuentra en nuestro código Administrativo*”. Ospina Plata, Luis Guillermo, La acción popular procede contra los contratos estatales, Universidad La Sabana, Postgrados, Especialización en Contratación Estatal, Bogotá 2011, p. 6.

consideró que sí pueden ser materia de dichas acciones cuando se vulneren derechos colectivos.²⁵¹

En mi opinión, estimo que actualmente los contratos administrativos no podrían ser objeto de una acción pública, en virtud de que los mismo están sujetos al control judicial a través del juicio contencioso administrativo de conformidad con el artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,²⁵² por virtud del cual se le dota al referido tribunal de competencia para conocer de “...*la interpretación y cumplimiento de contratos públicos...*”.

Además aquellos contratos en los que la Administración no puede imponer su contratación pública y se ve obligada a someterse a la contratación privada tampoco podrían ser sujetos de una acción pública, pues se ubican dentro del derecho privado y, por ende, no están sujetos a las reglas del Derecho Público, sino a la voluntad de las partes y no existen cláusulas de exorbitancia que son propias de los contratos administrativos.

Por otra parte, también se encuentra el procedimiento de las acciones públicas, en lo cual se encuentran inmersos temas relacionados con cargas probatorias, términos, preclusión y efectos mismos de la sentencia que resuelva dicha instancia, los cuales son aspectos que al legislar, se deben analizar tomando en consideración la finalidad de este tipo de acciones y no sujetarlas a lo ya regulado para otros aspectos generales del juicio contencioso administrativo, porque como

²⁵¹ “En esta tendencia jurisprudencial, se aclara que sí es procedente la acción popular, pero el juez popular deberá verificar el cumplimiento con ciertos aspectos antes de proferir sentencia, llegando hasta la suspensión del contrato estatal, el cual es una facultad propia del juez contencioso administrativo pero por vulnerar derechos colectivos podría intervenir el juez popular”. Ospina Plata, Luis Guillermo, Op cit. 7.

²⁵² “Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

...

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal...”.

he comentado algunas de sus diferencias no lo hacen compatibles con un mismo tipo de procedimiento.

En conclusión, estimo que tanto el Congreso Federal como los congresos locales se presenten iniciativas de reformas a las leyes que regulan la jurisdicción contencioso administrativa, a fin de que se discutan la forma, tiempos y procedimiento que se debe seguir tanto en el ámbito federal como local para poder ejercitar una acción pública.

FUENTES

1. Bibliografía

BLÁSQUEZ CALERO, Paula. *La Acción Pública en el Derecho Administrativo*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Financial Thinking, Madrid, 2020.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, “Acción Pública en Materia Urbanística” en *Revista de Administración Pública*, número 71, Madrid, 1973, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112589>

Diccionario panhispánico del español jurídico, Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana, 2020, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/acci%C3%B3n-p%C3%ABblica>

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. Capítulo Tercero – Acto y Procedimiento Administrativo*. INEHRM, SEGOB, IJ – UNAM, México, 2016. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Editorial Porrúa. México 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y RIVIERA HERNÁNDEZ, Juan, (coords.), *Derecho Urbanístico*, IJ – UNAM, 2011, México, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/4.pdf>

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Temis S.A. y Palestra. Bogotá-Lima 2008.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2002.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego, “La acción pública en Urbanismo en la jurisprudencia”, en *Diario La Ley*, no. 8998, 12 de junio de 2017, disponible en: https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMTc3MTQ7Wy1KLizPw8WyMDQ3MDMwNDtbz8INQQF2fb0ryU1LTMvNQkJLMtEqX_OSQyoJU27TEEnOJUtdSk_PxsFJPIYSYAAPrqzpZjAAAAWKE

GONZÁLEZ ROJAS, Edgar Armando, *Urbanismo integral y planeación estratégica de la Ciudad de México y Zona Metropolitana, Retos y propuestas*. INAP, México, 2016, disponible en https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/10/INAP-Urbanismo_Integral-2020.pdf

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Tomo 3. El Acto Administrativo, Edit. FDA, Décima Edición, Buenos Aires, 2011, disponible en www.gordillo.com./tomo3.php

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo 5. Primeras Obras, Edit. FDA, Primera Edición, Buenos Aires, 2012, disponible en <http://www.gordillo.com./tomo5.php>

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Tomo 8. Teoría general del derecho administrativo, Edit. FDA, Primera Edición, Buenos Aires, 2013, disponible en www.gordillo.com./tomo8.php

GUAYACÁN ORTIZ, Juan Carlos, *Las acciones populares y de grupo frente a las acciones colectivas*, Universidad Externado de Colombia. Colombia 2013.

ISLAS COLÍN, Alfredo, “El Servicio Público en el Derecho Francés”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

JAQUENOD DE ZOGON, Silvia, *Iniciación al Derecho Ambiental*, Primer Edición, Editorial Dykinson, Madrid, 1996.

JEZE, Gastón. *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires 1948.

LÓPEZ VELARDE VEGA, Óscar, “El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México” en *Derecho Urbanístico*, FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y RIVIERA HERNÁNDEZ, Juan, (coords.), México, IIJ – UNAM, 2011, disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11958>

MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Servicios públicos. Actos de la Administración Pública.* [http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo II.pdf](http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_II.pdf)

MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 5ª Edición.* Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 2003.

MARTÍNEZ GIL, José Pablo. “El Derecho Urbanístico” en *Derecho Urbanístico*, FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y RIVIERA HERNÁNDEZ, Juan, (coords.), México, IIJ – UNAM, 2011. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11958>

MARTÍNEZ GIL, José Pablo, “Derecho Urbanístico en Jalisco” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo LXXI, número 279, Enero – Abril

2021, pp. 962 – 963, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/62489/54962>

HARTMUT, Maurer Derecho Administrativo Alemán, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, Vol. I, Porrúa, México, 1998.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, “Derecho Urbanístico” en *Introducción al Derecho Mexicano*, UNAM, México, 1981, disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9288>

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Vigésima sexta Edición, México 2006.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México, 2018.

ZANOBINI, Guido. Curso de Derecho Administrativo. Vol. I. Traducción Héctor Massnatta. Editorial Arayú. Buenos Aires 1954.

2. Documentos de investigación

DÁVILA ARBELAZ, William Alonso, *et al.*, *Tesis La Acción Popular en Colombia como mecanismo para la anulación de contratos estatales en la jurisprudencia del Consejo de Estado durante los años 2008 y 2012*, Universidad Libre Seccional Pereira, Facultad de Derecho, Especialización Derecho Administrativo, Pereira, 2013, disponible en:

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16910/AnulacionContratosEstatales2008a2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

MACIÁN MEZQUITA, Eugenio Manuel, Trabajo de Fin de Master: La Acción Pública Urbanística, Universitat Jaume, Master Universitario en Abogacía, Enero 2020.

3. Revistas

Derecho Ambiental y Ecología, TRAD NACIF, Jeanett, “Las acciones colectivas: un paso adelante en el marco ambiental mexicano”, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA), pp. 43 – 47, disponible en http://ceja.org.mx/IMG/LAS_ACCIONES_COLECTIVAS.pdf

Iberley. El Valor de la Confianza, “Acción pública en materia urbanística”, disponible en: <https://www.iberley.es/temas/accion-publica-urbanistica-62165>

Revista del sector inmobiliario, No. 151, Madrid, MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, José Antonio. “La acción pública para la protección de la ordenación del territorio y el urbanismo”, 2015, pp. 6-11.

Revista de Ciencias Jurídicas No. 138 (135-160) Setiembre-Diciembre 2015, Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, “La Primera Fase Histórica del Servicio Público”, pp. 135 – 159, disponible en <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/22858/23305>

Revista de Administración Pública, No. 71, COSCULLUELA MONTANER, Luis, “Acción Pública en Materia Urbanística”, 1973, pp. 9 – 57, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112589>

Revuelta Vaquero, Benjamín y Verduzco Moreno, Claudia Alejandra, “El Derecho Ambiental y su Naturaleza Jurídica”, Revista De Iure, mayo 2012, disponible en: <https://doctorvaquero.com.mx/wp-content/uploads/2024/03/DA005-El-derecho-ambiental-y-su-naturaleza-juridica.pdf>

Jaramillo Marín, Ruby Stella, “Derecho ambiental: un recorrido por sus inicios y crisis en Colombia y el mundo”, Revista Caribeña de Ciencias Sociales, (marzo 2019), disponible en: www.eumed.net/rev/caribe/2019/03/derecho-ambiental.html

Gorosito Zuluaga, Ricardo, Revista de Derecho. Segunda época. Año 12. N.º 13 (julio 2016), 87-139 - ISSN 1510-3714 - ISSN On line 2393-6193

López Sela, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro, Derecho Ambiental, Iure Editores, S.A. de C.V., 2006.

Londoño Toro, Beatriz, “Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación”, Revista estudios Socio-Jurídicos, p. 105, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2723400>

Revista estudios Socio-Jurídicos, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2723400>

Sommermann, Karl-Peter, El papel de la Ley Alemana de la Justicia Administrativa para la realización del estado de Derecho, p. 15, visible en: [d815adef-c853-e100-42b6-ac4b014f92e2](https://doi.org/10.1016/j.derecho.2016.04.002)

Rodrigo González Quintero y Andrés Sarmiento Lamus, “Procedimientos colectivos en el derecho comparado latinoamericano: el caso de Chile y México”, Revista de Derecho Político, enero-abril 2021.

Venegas Álvarez, Sonia, La class action como solución a la demanda de Justicia, Universidad Autónoma de México, disponible en: [46.pdf](#)

Lemons, Bryan, An over view of “Qui Tam” actions, p. 1, disponible en: https://www.fletc.gov/sites/default/files/imported_files/training/programs/legal-division/downloads-articles-and-faqs/research-by-subject/civil-actions/quitam.pdf

Ucín, María Carlota, Litigio de Interés Público, Revista en Cultura de la Legalidad, Septiembre 2017, disponible en: <https://doi.org/10.20318/economia.2017.3656>

PEÑALVER I CABRÉ, ALEXANDRE ALEXANDRE, Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa . De las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus, Revista de Administración Pública, Madrid, Enero-Abril 2007

Fernández Segado, Francisco, Los Orígenes de la Judicial Review, Revista de las Cortes Generales, 2011, disponible en: Vista de Los orígenes de la Judicial Review.

4. Publicaciones oficiales

Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 8-TER, Décima cuarta época, 29 de enero de 2004, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal”, p. 21, disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/enero04_29_8_ter.pdf,

5. Legislación Mexicana

Código Federal de Procedimientos Civiles
Constitución Política del Estado de Jalisco,
Constitución Política de la Ciudad de México
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México,
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Ley Federal de Procedimiento Administrativo
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

6. Legislación colombiana

Constitución Política de la República de Colombia
Decreto 2400 1989, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 9 de 1989,
Colombia, disponible en:
https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/1989/dec_2400_1989.pdf

Ley 9 de 1989 por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Ley 84 de 1873, Código Civil de los Estados Unidos de Colombia, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil_pr031.html#1005

Ley 472 de 1998, Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se

dictan otras disposiciones, disponible en:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188>

7. Legislación española

Constitución Española, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883>

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>

Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – administrativa, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584>

Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-369>

Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12588>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, art. 5, inciso f), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

8. Videos

Foro Jurídico, “La acción pública”, Yasmín Esquivel Mossa, 23 de agosto de 2018, entrevista disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wuaoBrCXpls>

El Derecho al alcance de todos. Foro Jurídico, Yasmín Esquivel Mossa, Radio Red, 23 de agosto de 2018, disponible en: <https://forojuridico.mx/la-accion-publica/>

Mesa Redonda “Interés Jurídico y Legítimo”, Ruth María Paz Silva Mondragón, TJACDMX Canal, 23 de febrero de 2021, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=MepecYBaFH4>