

EL JUICIO ORDINARIO ADMINISTRATIVO Y EL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Luis José BÉJAR RIVERA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La justicia administrativa en México.*
III. *La competencia concurrente.* IV. *El juicio ordinario administrativo.*
V. *Conclusiones.*

INTRODUCCIÓN

La justicia administrativa en México ha avanzado bastante desde sus primeros intentos con la “ley Lares” y el Consejo del Estado, hasta la actual Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹

Aunque representa una consolidación de la materia contencioso-administrativa en México, también es cierto que existe un sector de la doctrina que no comparte la idea de sostener un sistema de justicia apartado del Poder Judicial, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, tal vez por una omisión del legislador en 1995, o por una herencia del anterior texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² se preserva un numeral que le permite a los jueces de distrito en materia administrativa conocer de controversias en materia de legalidad, tratándose de actos de autoridad o de un procedimiento administrativo; el artículo 52, fracción I, dice:

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un

¹ Publicada en el *D. O. F.* el 6 de diciembre de 2007.

² Publicada en el *D. O. F.* el 26 de mayo de 1995.

acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

Así, se dedica este modesto ensayo al análisis de una institución que legalmente existe, y aunque si bien es cierto no está particularmente difundida o popularizada, invade el área natural de conocimiento del contencioso-administrativo.

II. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La doctrina nos lleva a hacer dos grandes distinciones en la justicia administrativa: por una parte está el sistema francés o contencioso-administrativo, cuyo origen se identifica con el *Conseil d'Etat* y *L'Arrêt Blanco*³ en Francia; y por otra parte, el sistema judicialista o *judicial review*, tradicional a los sistemas anglosajones de derecho.

El sistema judicialista, *grosso modo*, implica que la solución de conflictos entre la administración pública y los administrados (que como señala Jesús González Pérez,⁴ es un concepto que debe ser rescatado), le corresponde al Poder Judicial resolverlos. En este sentido, como bien lo destaca Alfonso Nava Negrete,⁵ México ha gozado de una amplia tradición judicialista, interrumpida por la “ley Lares”⁶ y las leyes de Maximiliano que crean al Consejo del Estado, adoptando el modelo francés.

A partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se puede afirmar que inicia en México la tradición del contencioso-administrativo, con la que surge el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano al cual se le confiere la potestad de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados, sin pertenecer al Poder Judicial.

Aún más, tal como lo señala Jaime Araiza Velázquez: “actualmente, podemos afirmar que Estados nacionales auténticamente democráticos se han negado a aceptar que los asuntos derivados de controversias administrativas sean de la competencia de los tribunales que corresponden al Poder Judicial de estructura”.⁷

³ El 18 de febrero de 1873.

⁴ González Pérez, Jesús, *El administrado*, Querétaro, Fundap, 2003.

⁵ Nava Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso, *Justicia administrativa en México*, Querétaro, Fundap, 2002.

⁶ Que tuvo oposición casi inmediata de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerarla invasiva de las facultades del Poder Judicial.

⁷ Araiza Velázquez, Jaime, “Justicia administrativa”, en Cisneros Farías, Germán *et al.* (coords.), *Justicia administrativa, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 2.

Aunque en México ha predominado un sistema mixto, tal como lo destaca el maestro uruguayo Durán Martínez,⁸ pues el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce de las controversias en materia administrativa como instancia ordinaria, mientras que los órganos del Poder Judicial de la Federación lo hacen por conducto de los medios extraordinarios de defensa (amparo), tenemos otros ejemplos como el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, que se erige como un Tribunal autónomo dentro del Poder Judicial local.

Fuera del caso de Jalisco, México tiene una fuerte inclinación por el contencioso-administrativo, y por regla general no se rompe con ella, porque la justicia administrativa conferida al Poder Judicial se ejerce en términos generales por los medios extraordinarios de defensa y en ejercicio del control constitucional.

Retomando una idea anterior, a partir de los años treinta del siglo XX, México se inicia formalmente en la tradición del contencioso-administrativo por la que se ha distinguido, pero que ya no encaja con el modelo tradicional francés, pues ha sido dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, se le han otorgado facultades de condena y coercitividad de sus sentencias, pasando de una vieja concepción de la justicia retenida a una plena jurisdicción.

III. LA COMPETENCIA CONCURRENTE

En México, tal como se destacó en líneas precedentes, la justicia administrativa es impartida tanto por órganos jurisdiccionales como por órganos judiciales, siendo los primeros los juzgadores de instancia, y los jueces del Poder Judicial conocen de manera excepcional por vía del amparo.

Cuando surge la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al igual que en el siglo XIX, tuvo sus detractores, argumentado, bajo rigidez de la tradicional concepción de la división de poderes que un tribunal de naturaleza administrativa invadía la esfera del Poder Judicial.

También es cierto que en cierto momento fue justificada, no como el órgano altamente especializado en la materia administrativa que es en la actualidad, sino como una determinada concesión que se hacía y que finalmente no afectaba a la división de poderes, pues en última instancia el Poder Judicial era el revisor de la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones que éste emitiera.

⁸ Durán Martínez, Augusto, *Contencioso administrativo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2007.

Esta clase de concurrencia en la justicia administrativa es inherente a nuestra cultura jurídica ya en pleno siglo XXI, y es un sistema que ha demostrado su funcionalidad: los órganos jurisdiccionales ejerciendo el control de la legalidad, y los judiciales como titulares del control de constitucionalidad de los actos de autoridad administrativa.

Pero tal como se destacó en la introducción de este trabajo, existe además otro punto de concurrencia en la justicia administrativa entre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los jueces de distrito en materia administrativa: lo dispuesto en el artículo 52, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Conforme a la redacción de este texto, los jueces de distrito en materia administrativa conocerán: “De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas”.

A diferencia de lo dispuesto en el resto de las fracciones de ese numeral, donde se especifica que será en materia de amparo,⁹ al no hacer ninguna distinción, en una interpretación un tanto pueril se puede fácilmente concluir que el juez de distrito en materia administrativa (al igual que lo hacen los jueces civiles) se erige como juez de instancia, no obstante la existencia de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, leyes que por cierto, de ninguna manera especifican la competencia exclusiva de este Tribunal respecto de la solución de conflictos en materia administrativa.

⁹ El artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala textualmente:

Artículo 52. “Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio”.

Ahora, al hacer esto el legislador no previó que también los jueces de distrito (fuera del juicio de amparo) pueden conocer de impugnaciones de actos administrativos sin que el fondo del asunto sea la constitucionalidad de los mismos. Pero tampoco se advierte que el juez de distrito sea competente para aplicar la LFPCA, por lo que se tiene que regir por sus leyes adjetivas naturales, al no ser amparo, forzosamente lo remite al Código Federal de Procedimientos Civiles.

IV. EL JUICIO ORDINARIO ADMINISTRATIVO

El concepto del juicio ordinario administrativo, tramitado como un juicio civil ordinario, no está contemplado en ninguno de los diversos supuestos.

En estas condiciones, el juicio ordinario administrativo es una controversia judicial entre un administrado y la administración pública en relación con un acto administrativo.

Este tipo de juicios no son nuevos; incluso, antes de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 11 del texto abrogado señalaba que era competencia de este Tribunal: “VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”.

Bajo esta redacción excluía de su competencia los conflictos relativos a los contratos de adquisiciones, por una parte, y por otra, cualquier contrato público celebrado con la administración paraestatal, que aun cuando estos entes están dotados de autonomía de gestión y alejados de la esfera inmediata del Ejecutivo, forman parte de la administración pública y por lo tanto son emisores de actos administrativos.

La jurisprudencia 66/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, claramente ilustra lo anterior:

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL “AVISO-RECIBO” DE LUZ CONTIENE UN APERCIBIMIENTO IMPLÍCITO, QUE VÁLIDAMENTE PUEDE CONSIDERARSE ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, MAS NO SUSTITUYE AL “AVISO PREVIO” QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. De conformidad con dicho precepto, la entrega del “aviso-recibo” de luz que expide la Comisión Federal de Electricidad no sustituye la notificación del “aviso-previo” o apercibimiento formal que se requiere para efectos de suspender el servicio de energía eléctrica, por falta de pago oportu-

no en un periodo normal de facturación, porque aun cuando aquél contiene un apercebimiento implícito, en la medida en que con la expresión “corte a partir de” advierte anticipadamente al usuario de la consecuencia que puede derivar del incumplimiento de pago oportuno, lo cierto es que dicho aviso no sustituye al previo que exige la ley, toda vez que éste tiene como finalidad constatar formalmente el conocimiento del gobernado, respecto de los términos en que se genera su obligación de pago, a fin de que tenga oportunidad de defensa y asuma la consecuencia legal del incumplimiento a dicha obligación. De ahí que, aunque la ley exige un “aviso previo” sin el cual no se debe suspender el servicio por falta de pago, no puede desconocerse que el recibo de luz contiene ya un apercebimiento de corte, de modo que también puede considerarse, válidamente, como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.¹⁰

Así, en la práctica, el juicio ordinario administrativo era utilizado como una forma de resolver conflictos administrativos en materia contractual con entes de la administración pública paraestatal; empero, no por ello excluye el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial la competencia del juez de distrito para conocer de otros actos administrativos fuera del amparo.

Esto nos lleva a involucrar a los administrados y a la administración pública paraestatal en una clase de juicio que no es natural al sistema adoptado por México desde las primeras décadas del siglo XX, bajo reglas ajenas a la naturaleza del litigio administrativo, como la instancia de parte en todas y cada una de las etapas procesales, la posibilidad de acudir a una instancia de apelación ante los magistrados unitarios, por citar algunos ejemplos.

Por otra parte, y algo que no se debe perder de vista, la tentación de acudir a este tipo de juicios para el administrado es amplia, y explico el porqué.

El procedimiento contencioso-administrativo tiene una dinámica particular que lo aleja de los sistemas procesales tradicionales: se guía bajo un esquema oficioso por parte del Tribunal, la instancia de parte únicamente opera para la presentación de la demanda.

Aunque la autoridad administrativa no se ve en ningún momento en estado de indefensión, nunca se pierde de vista el carácter de autoridad que tiene, ni que el fondo del asunto es un acto administrativo.

¿Qué pasa en el ordinario administrativo? En el juicio, al seguirse conforme a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, tanto el administrado como la autoridad se colocan en una posición perfectamente equilibrada de partes procesales, donde se puede perder, en gran medida, de vista que el fondo del asunto no se trata de una pretensión *versus* una excep-

¹⁰ Jurisprudencia 66/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, t. XIX, mayo de 2004, p. 524.

ción en un sentido típico, donde la litis se plantea para determinar un mejor derecho de una parte respecto de la otra; en el contencioso-administrativo, y aun como lo establece la propia fracción I del artículo 52, su objeto es la legalidad de un acto o un procedimiento administrativo, institución que considero incompatible con las reglas procesales civiles.

Adicionalmente, tomando en consideración la ley adjetiva civil federal, esta clase de juicios se tramitarán en su totalidad a instancia de parte, es decir, las fases procesales únicamente avanzarán si las partes lo solicitan expresamente al juzgador, rompiendo de plano con la idea fundamental del interés público tutelado en el contencioso-administrativo.

La formación tradicional del abogado postulante, ajeno a la materia administrativa, le permite hacer uso en un juicio como el ordinario administrativo, de la totalidad de los medios procesales a su alcance con fines dilatorios; diferencia del contencioso-administrativo aquí no se encuentran prohibidas las condenas a costas, por lo que si obtiene la declaración de ilegalidad del acto o resolución se afecta claramente al erario público.

Por otra parte, no se debe de perder de vista, tal como lo destaca Adolfo Merkl, que la acción administrativa se desprende de un precepto legal;

[la acción administrativa] se destaca como aplicación del derecho y, debido a la circunstancia de que ese precepto jurídico tiene que ser aplicado por un órgano administrativo, se muestra como acción administrativa. Si una acción que pretende presentarse como acción administrativa no puede ser legitimada por un precepto jurídico que prevé semejante acción, no podrá ser comprendida como acción del Estado.¹¹

El procedimiento civil destaca en su dimensión como solucionador de conflictos entre dos personas de derecho privado (aun si una de ellas es el Estado, actuando no como autoridad, sino como un sujeto de derechos y obligaciones *sui generis*), que atiende a hechos y actos propiamente emitidos por sujetos de derecho privado; mientras que el procesal administrativo, aun desde su origen con *L'Arrêt Blanco*, destaca que su intención es calificar de legal o ilegal una actuación administrativa.

Al acudir al ordinario administrativo, y precisamente por atender a las reglas y principios del procedimiento civil, este sistema no permite una sana apreciación de la legalidad de la actuación; en cambio, lleva al juzgador a hacer una valoración más factual que legal, lo que pone en peligro la naturaleza del litigio administrativo.

¹¹ Merkl, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, Granada, Comares, 2004, p. 207.

De la mano de esto pongo a consideración del lector la complejidad de plantear un reclamo de legalidad de un acto o procedimiento administrativo a la luz de las disposiciones del procedimiento civil, tarea que se antoja *ab initio* difícil (aunque no imposible), pero que sí somete al juez no natural a la materia en un problema de una sana interpretación de la litis que complica su correcta solución.

No pretendo satanizar el modelo del procedimiento civil, pero sí destacar que la historia ha probado que no es el adecuado para resolver los conflictos entre la administración y los administrados por las características del propio derecho administrativo.

A la fecha, la nota distintiva del derecho administrativo, y por ende, del procedimiento contencioso-administrativo es su régimen exorbitante.¹² Pero tal como lo señala Julio Rodolfo Comadira:

...en la actualidad, la exorbitancia no significa sino la búsqueda permanente de un equilibrio, de una armonía entre las exigencias del interés público, traducidas en la prerrogativa y las provenientes del interés individual, plasmadas en la garantía... En cualquier caso, esa búsqueda supone como referencia hermenéutica la consideración del interés público como estándar de interpretación de la relación jurídico administrativa, en la inteligencia de que ese interés, gestionado vicarialmente por la administración, engloba los intereses de cada ciudadano, de modo que, paradójicamente, el interés público... integra, en rigor, el interés de la otra parte (el administrado), con la cual parece estar en oposición...¹³

Precisamente estas notas distintivas del procedimiento contencioso-administrativo nos llevan a reiterar nuestra idea del error en que ha incurrido el legislador para facultar al órgano judicial para conocer como primera instancia de los conflictos entre la administración y el administrado, pues la pauta de interpretación a la cual se somete el judicial para resolver un negocio jurídico no es la ponderación del interés general frente a una lesión individual, sino que se abocará a la ponderación de dos intereses individuales, no importando que uno de ellos, en el caso concreto, carece de éste.

Reiterando la idea anterior, la tutela jurisdiccional de los actos de autoridad se fundamenta en la ponderación entre el interés general (que en

¹² Aun cuando en la actualidad existe una fuerte inclinación por la llamada “huída al derecho privado”, no logra satisfacer a todos los estudiosos del derecho administrativo; *cf.* Bauzá Martorell, Felio J., *La desadministración pública*, Madrid, Marcial Pons, 2001; Rivero Ortega, Ricardo, *Administraciones públicas y derecho privado*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

¹³ Comadira, Julio Rodolfo, “El juez contencioso-administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa). Los intereses a proteger”, en Cisneros Farías *et al.* (coords.), *Justicia...*, *cit.*, pp. 78 y 79.

alguna medida incluye a los intereses personales) y la afectación directa en la esfera jurídica del administrado; este espíritu está claramente captado en la legislación contenciosa-administrativa, pero sobre todo en los ochenta años de tradición del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, altamente especializado en esta dinámica procesal. Por otra parte, el juez del Poder Judicial (en el ámbito federal) está altamente especializado en la tutela de derechos fundamentales, vía juicio de amparo.

Insisto, de ninguna manera considero que se trate de un error la coexistencia del órgano especializado en el contencioso-administrativo y los jueces del Poder Judicial en la justicia administrativa, pues tal como se indicó al inicio de esta exposición, la justicia administrativa mexicana tiene como nota distintiva esta concurrencia. Mi objeción radica en la permisón, por parte del legislador, para que los órganos judiciales conozcan como jueces de instancia de las controversias suscitadas entre la administración y los gobernados, y no en vía extraordinaria de defensa, en cuyo caso sí vulnera la naturaleza del procesal administrativo.

Otra de las tentaciones para acudir al juicio ordinario, en lugar de atender al contencioso-administrativo, la constituyen los plazos. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mucho ha luchado en contra del retraso en los acuerdos, situación preocupante, pues la impartición de justicia debe ser pronta y expedita; sin embargo, las insostenibles cargas de trabajo de las salas regionales y metropolitanas ha entorpecido la sana impartición de justicia, orillando a los abogados postulantes a ser creativos en la búsqueda de otras vías de la justicia administrativa, no obstante que no sean las ordinarias, como es el caso que aquí planteamos.

Aun si se viera desde un punto de vista estricto en relación con la división de poderes tradicional y se considerara, como en su momento se pensó en el siglo XIX, que el contencioso-administrativo rompe con este principio, en realidad esto no ocurre, pues la tutela final de los actos administrativos y de la justicia administrativa queda en manos de los órganos del Poder Judicial en la vía del amparo.

Algunos críticos del sistema contencioso-administrativo consideran que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es un tribunal de plena jurisdicción, no obstante que la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo ha dotado a los órganos jurisdiccionales de una serie de posibilidades, sea en medida cautelar, así como de formas de exigir el cumplimiento de sus resoluciones; a más de un escéptico se le antojará pensar que una verdadera justicia y sobre todo una garantía de cumplimiento de sentencia sólo puede provenir de un órgano judicial. Me parece que en este punto estamos en una posición histórica determinante para comprobar

esto, aun cuando creo que la balanza se inclina por un fortalecimiento de los tribunales jurisdiccionales.

Finalmente, y retomando ideas que han sido entredichas en líneas precedentes, la alta especialización que exige la materia administrativa, así como el manejo de una amplia gama de normatividad (sea desde una ley orgánica hasta un decreto delegatorio de facultades con un ente coordinado en el ámbito municipal), sin demeritar la importante labor del juez judicial, le corresponde de manera natural al juzgador del contencioso-administrativo; entonces, hay que dejar la justicia constitucional para el juez de amparo.

V. CONCLUSIONES

Aunque lo aquí planteado no es más que un somero análisis de la figura procesal en comento, se puede concluir lo siguiente:

1. El sistema de justicia administrativo mixto en el sistema mexicano funciona en la medida en que claramente se distinga cuáles son los puntos donde la competencia para conocer de las controversias administrativas estén plenamente separadas entre los órganos jurisdiccionales y los del Poder Judicial de la Federación.
2. La existencia de la jurisdicción concurrente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no provoca otra cosa más que una lesión al balance que en la materia procesal administrativa ha existido desde el siglo XX y que se ha luchado por fortalecer.
3. Se debe eliminar de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la fracción I del artículo 52, que le permite al juez de distrito en materia administrativa conocer como órgano de instancia respecto de las controversias suscitadas entre la administración pública y los administrados, con el fin de respetar el concepto básico de justicia administrativa y del sistema que se ha decidido adoptar en nuestro país.
4. Esto únicamente tiene como consecuencia el fortalecimiento del contencioso-administrativo en México del que tan orgullosos estamos y por el cual se ha luchado incansablemente.