

## EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### *Preámbulo sobre la Justicia Administrativa*

Para Ulpiano la justicia es la perpetua y constante voluntad de dar a cada uno lo suyo; y para Aristóteles la justicia consiste en dar igual a los iguales. En la actualidad la justicia hace referencia a la realización y suma de virtudes. Aplicada a la Administración Pública la idea de justicia administrativa se ha concretado a la jurisdicción administrativa, a proceso administrativo, o como el resultado que se produce cuando se hace correcta aplicación de las normas jurídicas. En términos generales la justicia administrativa hace referencia a la serie de actos que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, referida al conjunto de órganos administrativos que realizan tal función. En cambio la función administrativa, formalmente alude a la actividad que el Estado realiza por conducto del Poder Ejecutivo, federal o local, según los casos, y materialmente también es una actividad encaminada a realizar la competencia encomendada al Estado, legalmente, para su ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales.

En resumen y como ya lo hemos expresado repetidamente en esta obra: cuando aludimos a Administración nos referimos ampliamente al conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Estas actividades son dependientes o subordinadas atrás, y t “en el doble sentido de cumplir una elección o una norma precedente y de ejecutar la norma interviniendo para la satisfacción final de intereses y fines ya individualizados”. Bobbio, ob. cit., pág. 13.

La Administración Pública está sujeta al orden jurídico existente, constitucional, legal y reglamentario. En este mismo orden se establecen los medios para que los particulares afectados por una actividad ilícita o ilegal de la administración, sea prontamente reparada o exigir responsabilidades. El régimen de impugnación de los actos administrativos forma un capítulo importante en el estudio del Derecho administrativo.

Por todo ello debe reconocerse que aludimos a justicia administrativa cuando el acto administrativo se somete a un órgano jurisdiccional, cuya competencia está determinada en la legislación administrativa. Se ha considerado como un principio esencial del derecho administrativo a someter la decisión de todo litigio frente a la administración a un tercero independiente.

Debemos afirmar sin reservas, como lo hace la doctrina administrativa, ‘que sólo en cuanto a la Administración Pública se ajuste en su actividad una norma puede cumplir debidamente sus cometidos, por una parte, y, por otra de que sólo respetando el ámbito propio de los ciudadanos puede ofrecer a estos suficientes garantías la acción pública administrativa.

La justicia administrativa opera cuando se han agotado los recursos administrativos que señalan las leyes, si éstos no establecen dichos recursos o de revisiones de oficio, el órgano jurisdiccional es competente para llevar a cabo esta importante función pública de mantener el orden jurídico. Auto tutela y proceso administrativo son importantes factores de distinción. No debemos olvidar este principio: *la administración pública puede obrar cuando goce de la correspondiente habilitación legal.*

“Contencioso administrativo y justicia administrativa, no son locuciones síntomas, ya que, la primera de ellas es mas amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados con el rubro de justicia administrativa”. Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En este sentido dentro de lo contencioso administrativo, debe comprenderse incluso el procedimiento propio de la Administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso; el problema de los recursos administrativos, formaría parte del contencioso administrativo. (La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública. Ed. Porrúa, S. A., 1939. Carrillo Flores A.).

Por su parte, Alfonso Noriega comenta: “La justicia administrativa, en cambio se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente, una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribuna-les”.

En resumen, la expresión Justicia administrativa se reserva para los procesos administrativos.

## 1. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO O PROCESO ADMINISTRATIVO

El contencioso administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone —después de agotada la vía gubernativa— en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos de los particulares con la Administración Pública, en preceptos de Derecho Administrativo.<sup>1</sup>

o facultades regladas, que se litiga entre particulares y la Administración Pública —federal o local— por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente en favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa Manuel J. Argañarás, *de lo contencioso administrativo* tip. E. Argentina, 1955.

La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la Administración, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la Administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa y se denomina contencioso administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la Administración pública como sujeto de derecho administrativo.

Algunos sistemas adoptan formas mixtas y son aquellos que toman elementos de uno u otro de los señalados. Además de la jurisdicción contencioso administrativa existen otras jurisdicciones administrativas.

La jurisdicción contenciosa administrativa, como jurisdicción especial para unos o como función ordinaria para otros, puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material. –

Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados.

Estos tribunales pueden ser judiciales o administrativos y se sitúan, los primeros en la competencia del Poder Judicial de la Federación, y los segundos en la del Poder Ejecutivo Federal, en la relación que más adelante señalamos.

Materialmente el contencioso-administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza el acto lesivo.

El control de los actos de la Administración pública, se lleva a cabo por órganos que son verdaderos tribunales que se denominan “Tribunales administrativos” y parte de la consideración de que los funcionarios públicos están sujetos a todos los errores y contingencias humanas, que deben ser corregidos legalmente.

En lo general significa un sistema de garantías que el Estado reconoce a los particulares en sus relaciones con la Administración.

En lo particular significa *el recurso, acción o litigio suscitado entre un particular y la Administración, a consecuencia de un derecho violado*. Toda una actividad jurisdiccional encaminada al examen de la legalidad de los actos administrativos, o pretensiones fundadas en el Derecho Administrativo.

Acto jurisdiccional “es el que ejecuta un órgano del Estado resolviendo sobre una pretensión jurídica o preparando su resolución definitiva, exclusivamente en interés de la ley. Su efecto es estatuir una verdad permanente para el caso concreto, dentro del orden jurídico”. Ignacio Medina Jr. *Rev. E. de Jur.* Junio-diciembre 1940, núm. 7, pág. 325.

Sistema constitucional relativo al ejercicio de la Función Jurisdiccional. Informe Pte. SCJN, 1982, 2ª Sala. T. 11, pág. 148.

Francisco Pera Verdagué, *De lo contencioso administrativo*. Ed. Bosch. Barcelona, 1953.

---

<sup>1</sup> Manuel J. Argañarás, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Tip. E. Argentina 1955. 3. A.

- Alfonso Nava Negrete, Derecho procesal administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México, 1959. Pág. Humberto Briseño Sierra, Competencia de los tribunales administrativos Rey. Trib. Fiscal Fed» n- 1971, pág. 82. 84

ANDRÉS

El proceso contencioso administrativo debe estudiarse como parte del Derecho Administrativo.

## 2. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL.

En este sentido el contencioso administrativo es una función, Un sistema o un régimen jurídico que estudia esta actividad del Estado en sus elementos propios, sin tomar en consideración los órganos que la realizan, que indistintamente pueden ser del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, de un tribunal administrativo, o revestir una forma mixta, según sea el sistema legal que se hubiere adoptado, es decir, la posibilidad de que ante un órgano jurisdiccional se deduzcan pretensiones fundadas en derecho administrativo.

Se construye el contencioso administrativo material en los siguientes elementos:

1. Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza, o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes;
2. Provocado por un acto de la Administración pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines;
3. Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica;
4. Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo;
5. O agravia intereses legítimos;
6. Que infringe la norma administrativa que regula su actividad;
7. A la vez protege tales derechos e intereses; y
8. Finalmente, este procedimiento permite que el Estado asegure el interés público;
9. Hemos de comprender el procedimiento de lesividad promovido por la propia administración pública contra un particular, en los casos que señalaremos más adelante. Art. 25 de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Todos estos elementos se basan en el principio de legalidad de los actos administrativos.

En resumen el contencioso administrativo o proceso administrativo hace referencia a la serie de actos jurisdiccionales.

Las últimas reformas constitucionales, 10-VIII-1987, a los (artículos 73 fracción X) UXLH, 104 fracción 1, y 107 fracción V, inician una nueva época de la Justicia Administrativa, que es continuación del proceso comenzado con la reforma de 1 al artículo 104 fracción 1 constitucional.

Es prudente señalar el derrotero de la evolución de la Justicia administrativa A partir de esa época la administración pública federal se hizo cada vez más compleja con la aparición de cientos de organismos administrativos, que requirieron la aparición de las leyes de 31-XII-1947; y 4-I-1966 para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Nava Negrete comenta: "1 se sabía si la totalidad o sólo algunos de esos organismos y empresas forman parte de la administración y, lo más graves, si todos eran órganos de a 1» 1 podían ejercer poder público frente a los administrados".

También los tribunales judiciales no reconocieron el carácter de autoridad aquellos organismos y negaron la procedencia del juicio de amparo en contra de actos, salvo raras excepciones. La reforma legislativa del Presidente Díaz Ordaz, ordenó se sometieran los anteproyectos de presupuestos a la aprobación de la Cámara de Diputados. El número de los organismos aumentó con la aparición del fideicomiso público.

La ley orgánica de la Administración Pública Federal del 29-XII-1976 reunió numerosos organismos administrativos bajo el rubro de paraestatales, a todo lo cual siguió la reforma al artículo 90 constitucional de 21-IV-1981, la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales del 14-V-1986 y las últimas reformas a la Constitución, antes citadas.

No debemos omitir el desarrollo de los organismos administrativos desconcentrados, artículo 17 de LOAPF y las Sociedades Nacionales de Crédito. Ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito 144-1985.

### 3. ACTOS QUE PUEDEN GENERAR LA CONTIENDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

- a) Deben ser *actos administrativos*, fundados en leyes administrativas.
- b) O sea los que emanan *de la autoridad pública administrativa*.
- c) En el desenvolvimiento de la gestión administrativa.

“Sólo pueden ser materia contencioso-administrativa, aquellas *providencias que la Administración dicta administrando, por decirlo así, esto es, aplicando las leyes y disposiciones vigentes cuya ejecución le está encomendada a los casos concretos que se presentan.*

*No podrán d lugar a la materia contencioso administrativa aquellas otras providencias que toma el poder administrativo, digámoslo así, mandando (o gobernando, diríase también); esto es, usando de las facultades que tiene para disponer, en general lo que crea conveniente al interés de todos los ciudadanos y procediendo en esto discrecionalmente, y sin más limitaciones que su responsabilidad según las leyes de cada país”<sup>2</sup>*

Es necesario delimitar el campo de los diversos intereses que se presentan en conflicto, en el recurso de lo contencioso-administrativo. La terminología es muy amplia, debatida y ofrece numerosas contradicciones.

a) *El simple interés*. Las leyes administrativas comúnmente se dictan en el interés general de la colectividad, y garantizan de inmediato la satisfacción del mismo, mediante procedimientos adecuados a ese fin.

*Su cumplimiento puede interesar a cualquier miembro de la comunidad, pero ese interés que aparece como un reflejo de la norma protectora del interés general, no es el interés protegido que constituye el derecho subjetivo.*

Por lo tanto, el buen funcionamiento de un servicio público:

- a) Interesa a una multitud indiferenciada de individuos;
- b) Eventuales usufructuarios de ese servicio;
- c) Protege de una manera difusa el interés general;
- d) Se trata de un simple interés;
- e) No se da acción contencioso-administrativa para que el servicio público sea mantenido.[...]

### 2. EL CONTENCIOSO DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL

b) *El interés legítimo*. Puede ocurrir que la norma administrativa llegue también a proteger, bien que indirectamente, un interés individual, dando lugar al llamado “interés ocasionalmente protegido” o interés legítimo.

Ejemplo del caso de los postulantes ‘de una licitación o de un concurso que pueden agravarse por la violación de los procedimientos.

Estas personas suman al interés genérico de todos en el regular desenvolvimiento de la función administrativa un interés particular. Este interés particular que difiere del general, aunque sea conexo con él, no tiene por la ley una tutela directa y por ello no constituye un derecho subjetivo.

Sus titulares pueden, sin embargo, poner en movimiento recursos especiales para conseguir que sean anulados o modificados los actos producidos con violación de las normas establecidas para la tutela de los intereses generales, y de esa manera queda eliminada la lesión que tales actos han producido a los intereses individuales de referencia.

c) *El derecho subjetivo*. El derecho subjetivo implica un interés más intensa mente protegido, un interés particularizado; un interés directamente contemplado por la norma administrativa; de tal manera que aparecen

---

<sup>2</sup>Gallostra, Lo contencioso administrativo. 1881, págs. 126 y siga.

configurados los elementos esenciales de todo derecho subjetivo; es a saber; un sujeto activo y un sujeto pasivo; una prestación debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de fundamento y protección.

Entre el derecho subjetivo y el interés legítimo, la relación es de especie con el género, en cuanto el derecho subjetivo presupone la existencia de un interés legítimo de su titular, mientras que el interés legítimo puede existir muchas veces sin alcanzar la categoría de un derecho subjetivo.

*La protección del derecho subjetivo vulnerado por el acto de la administración pertenece al contencioso de plena jurisdicción; 2. Mientras que la del interés legítimo agraciado pertenece al contencioso de anulación o ilegitimidad.[...]*

## 1. NOCIONES CONCEPTUALES DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y NATURALEZA JURÍDICA.

### A. Nociones conceptuales.

El Contencioso Administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o de Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero.

Es una controversia que se promueve a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional y que puede ser el gobernado o la Administración Pública, y que por regla general se ataca un acto administrativo que lesiona el interés jurídico del demandante, y para ese efecto el procedimiento respectivo comienza con la presentación que por escrito se haga de la demanda conducente, y se desarrolla en varias etapas constituidas por la admisión de esa promoción, el emplazamiento a la parte demandada y a los terceros si los hay para el efecto de que contesten la demanda dentro del plazo que marca la ley y puedan alegar lo que a su derecho convenga, continua con el desahogo de las pruebas ofrecidas en la audiencia de ley, la recepción de alegatos, el cierre de la instrucción y la emisión de la resolución respectiva que debe notificarse en tiempo a las partes interesadas, con ello termina dicha secuela procedimental.

El órgano jurisdiccional, es aquel que conforme a derecho esta dotado para conocer y resolver las controversias de naturaleza administrativa, y para cumplir sus funciones esta revestido de la autoridad necesaria para declarar el derecho a favor de la parte que le asista y ello se demuestra con la sentencia que recaiga a cada conflicto.

Sostiene Héctor Fix Zamudio, que por influencia de la terminología francesa, entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue a ante un Tribunal u Organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo...

De acuerdo con el sistema actualmente en vigor en nuestro país, el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores:

a) En primer término determinados actos y resoluciones de la administración pública, tanto federal, como local, pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los jueces ordinarios; b) Los restantes actos y resoluciones, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata.<sup>1</sup>

Sobre esta cuestión Alfonso Nava Negrete argumenta lo siguiente:

“Siendo jurídicos el control del recurso administrativo y el control del contencioso administrativo, el primero es de orden administrativo y el segundo de orden jurisdiccional; es a este último a quien la doctrina calificó desde un principio como recurso contencioso administrativo y al cual tradicionalmente se impuso el sinónimo de justicia administrativa, proceso administrativo, jurisdicción contenciosa-administrativa o litigio de derecho administrativo.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fix Zamudio, Héctor. (.Contencioso Administrativo Diccionario jurídico) Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1985, Tomo II, Págs. 285 y 286.

<sup>2</sup> Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, SA. México, 1959, Pág. 109.

Continuando con sus comentarios Nava Negrete asienta que: Para el maestro Antonio CARRILLO FLORES el término contencioso administrativo comprende “la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella”, de modo que quien estudie el contencioso administrativo a de incluir el estudio de los recursos administrativos pues, la justicia administrativa se restringe a la intervención jurisdiccional de órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales...

Resumiendo su pensamiento, afirmando que el contencioso administrativo es un control jurisdiccional exclusivamente y, la justicia administrativa otro tanto sólo que como ya hemos convenido su estudio puede abarcar también los recursos administrativos, no porque éstos sean un control jurisdiccional, sino por cuanto que con ellos el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo administrativo, de una autoridad administrativa y con apoyo en el derecho administrativo. En esas condiciones el contencioso administrativo es un proceso administrativo que se desarrolla ante un organismo jurisdiccional.<sup>3</sup>

El distinguido maestro Andrés SERRA ROJAS conceptúa al contencioso administrativo de la siguiente forma: “Es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa...”

“La jurisdicción contencioso administrativo, como jurisdicción especial para unos y como función ordinaria para otros, puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

“Formalmente el contencioso administrativo esta constituido por conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados, estos tribunales pueden ser Judiciales o administrativos.

“Materialmente el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo. Lo cual se refiere a la esencia del pleito, juicio o controversia.”

Por otro lado el tratadista Gabino FRAGA, dice: El contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde un punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.[...]

Sergio Martínez ROSASLANDA argumenta, que el contencioso administrativo es un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, por tribunales administrativos.

Existen diversas definiciones de la expresión Contencioso Administrativo, cuyas características pueden resumirse de la siguiente manera:

a) El contencioso administrativo se presenta como una primera característica, que es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia, emitida por tribunales administrativos, entendiéndose por estos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo o Administrativo realizan funciones materialmente jurisdiccionales.

---

<sup>3</sup> Ibidem. Págs. 110-111

b) Un segundo elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.

c) Un tercer elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.<sup>6</sup>

#### B. *Naturaleza jurídica.*

En la doctrina del derecho administrativo tradicionalmente se ha concebido al contencioso administrativo, como formando parte de la teoría general del derecho administrativo; sin embargo esa opinión ha sido enjuiciada por los técnicos del derecho procesal que mantienen una profunda discrepancia con los administrativistas sosteniendo, que el contencioso administrativo realiza los fines que al derecho procesal se le asignan en lo general; no obstante la teoría administrativa rechaza esta idea porque el derecho administrativo y el contencioso administrativo cumplen ambos los mismos propósitos, esforzándose en ambos casos para que los fines de la administración pública se cumplan íntegramente, pues la finalidad del derecho procesal administrativo es la de mantener la vigencia del orden jurídico, que al quebrantarse por la administración pública da paso a la pretensión del particular.

En esas condiciones se ha buscado la armonía entre el derecho procesal en general y el contencioso administrativo para que su conciliación permita alcanzar la eficacia esperada de este último, y en efecto las corrientes de ambas tendencias se han fundido para alcanzar convicciones similares que nos permiten desentrañar la esencia del contencioso administrativo, sin perder de vista que sus formalidades legales en gran medida han sido tomadas del procedimiento civil y han servido de inspiración para substanciar y resolver los juicios de naturaleza administrativa.

En esa virtud por su naturaleza jurídica, para los administrativistas, el contencioso administrativo se reduce a una controversia entre la administración pública y los administrados, provocada por los actos ilegales de aquella.

Para los procesalistas, el contencioso administrativo es un proceso administrativo, es decir, una serie de actos concatenados destinados a decidir un conflicto entre la administración pública y los gobernados. Por ello las formalidades que conforman el procedimiento respectivo se encuentran debidamente enlazadas y que se han dividido en varias etapas para explicar dicha secuela, siendo las siguientes: la presentación de la demanda ante el órgano jurisdiccional; la admisión y emplazamiento a la parte demandada y a los terceros; el período probatorio; la audiencia de ley y el cierre de la instrucción; la formulación de la sentencia y la notificación de la misma, con lo cual termina el proceso administrativo.

Ambas posturas son correctas ya que estudian el contencioso administrativo desde los puntos de vista material o sustantivo, y procedimental o adjetivo. Esto es en el primer caso el contencioso administrativo es una controversia surgida entre la administración pública y los particulares y que es planteada ante un tribunal administrativo o judicial para que declare el derecho a la parte que le asiste; en el segundo caso, el contencioso administrativo es un proceso o juicio que comienza con una demanda y concluye con una sentencia, en donde se deben cumplir fielmente las formalidades del procedimiento jurisdiccional.

## 2. CLASIFICACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La clasificación del contencioso administrativo la hacemos tanto por razones pedagógicas como de orden práctico, con el fin de poder comprender los diversos enfoques y explicaciones que se han dado en la doctrina del derecho administrativo a la naturaleza jurídica del contencioso administrativo, en esas condiciones se habla de los siguientes casos: a) El contencioso formal; b) El contencioso material; c) El contencioso de anulación; d) El contencioso de plena jurisdicción; e) El contencioso de interpretación; y f) El contencioso de represión.

a) *El contencioso formal.* Como ya se ha dicho ello se refiere a la clase de órganos del Estado que conocen de las controversias que surgen entre la administración pública y los particulares, de tal manera que han surgido diversos sistemas que nos permiten apreciar en forma específica ante quien se debe plantear la demanda respectiva, y son: el administrativista, que también es conocido como sistema francés o continental europeo en vista de que la mayoría de

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ ROSAS LANDA, Sergio. El contencioso administrativo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México Editado por dicho tribunal, México 1982, Tomo 11. Pág. 13

países de ese continente lo han adoptado y en donde los tribunales competentes están encuadrados dentro del marco del Poder Ejecutivo; el sistema judicialista, angloamericano o de los tribunales judiciales, cuyos países que lo enarbolan son España, Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica entre otros; sistema germánico, conocido también como de los tribunales especiales o independientes, tomando en consideración que los pleitos que surgen entre las autoridades administrativas y los particulares son examinados por tribunales independientes tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial; el sistema mixto, como su nombre lo indica, se trata de una combinación de los dos primeros, esto es, el administrativista y el judicialista, toda vez que los juicios administrativos son tramitados originalmente ante tribunales administrativos y finalmente ante tribunales judiciales, o bien se puede acudir ante los segundos, tal es el caso de México.

Indiscutiblemente los tribunales administrativos tienen su origen en Francia, cuyo primer antecedente lo encontramos en la Ley 7-14 de octubre de 1790 que señalaba que las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso son del resorte de los tribunales y deben ser llevados ante el Rey, Jefe de la administración general, para ese efecto fue creado el Consejo de Estado, como primer tribunal de naturaleza administrativa en el mundo.

El Consejo de Estado preparaba en nombre del Rey las decisiones del Ejecutivo y se fundaban, primero, en la incompetencia del autor del acto reclamado; en segundo término, se aceptó el vicio de forma, como causal de reclamación y, por el año de 1840, el vicio de desvío de poder, que consiste en el uso de una facultad para fines distintos de aquellos por los que la ley le ha conferido. Para 1906 surgió la cuarta causal de nulidad, por violación de la ley y de derechos adquiridos.

Dicho organismo jurisdiccional entre 1790 a 1872 fue un tribunal de justicia retenida, porque sólo formulaba dictámenes que se sometían a la consideración del jefe de Estado para que resolviera en definitiva. A partir de 1872, el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal de justicia delegada en virtud de que emite en forma autónoma sus determinaciones.[...]

b) El contencioso material. Se refiere a la naturaleza intrínseca de la controversia que se entabla ante un organismo jurisdiccional, entre un particular y la Administración Pública, como consecuencia de un acto administrativo dictado por esta última y que afecta los derechos del primero o los de la segunda.

La contienda administrativa es un desacuerdo apoyado en un interés jurídico que se considera lesionado, por la manifestación de voluntad de un órgano o dependencia del Poder Ejecutivo, en donde puede ser notable el desvío de poder, la desproporción, la injusticia manifiesta, la arbitrariedad, la falta de motivación o fundamentación, la incompetencia de la autoridad que emitió ese acto, y que ello requiere el restablecimiento u observancia correcta del orden legal que regula la función pública de que se trate, así como la protección de las propiedades, posesiones o derechos del gobernado.

El acto administrativo, que es motivo del contencioso administrativo esta constituido por una manifestación unilateral o bilateral externa de voluntad, de una autoridad administrativa competente, ya sea federal, estatal o municipal, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en relación con los particulares, o con una persona física o moral determinada.

Dicho acto puede revestir las siguientes características: que sea escrito excepto la negativa o positiva ficta, definitivo, nuevo, personal y directo, y que cause agravios al demandante.

Será escrito por regla general, toda vez que por su forma los actos administrativos deben estar plasmados en un documento oficial para que se identifique plenamente a la dependencia u organismo que lo emitió, la autoridad que lo firmó, la fecha de expedición y de notificación, el contenido de ese oficio, resolución o acuerdo de que se trate, y sobre todo para que se pueda demostrar los agravios que le ocasiona a la parte demandante, pues ello es una prueba documental pública básica de la pretensión deducida, para poder alcanzar la declaración de su nulidad absoluta o relativa, o para que se ordene la reposición del procedimiento viciado, en caso de demostrar su ilegalidad.

En la actualidad la legislación administrativa federal, local y municipal que regula el contencioso administrativo consagra la posibilidad del silencio administrativo que da margen a la configuración de la negativa ficta, que es una resolución ficticia contraria a los intereses de los particulares, por lo común es una consecuencia de la tramitación de los



recursos administrativos que no son resueltos dentro del término que marca la ley o los reglamentos en la materia administrativa, al darse esa presunta confirmación del acto recurrido, la parte agraviada podrá esperar a que se le notifique la resolución expresa o promover directa mente el juicio en contra de esa negativa ficta para que así alcancen eficacia sus derechos reclamados.

También es atacable en dicho juicio la resolución positiva ficta que se constituye de igual forma por el silencio de las autoridades administrativas a favor de los particulares, al no dar respuesta en el plazo que establecen las normas jurídicas a las peticiones o instancias que les formulan los gobernados. La demanda en tal caso corre a cargo de la dependencia u organismo que considere lesionados los intereses públicos, o por los particulares que no se les reconozca tal configuración por la autoridad responsable, y ello es visible en la Ley de Procedimiento Administrativo y Ley del Tribunal de 1 Contencioso Administrativo ambas del Distrito Federal, así como en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Que sea definitivo el acto impugnado, lo cual significa que se haya agotado el recurso administrativo, siempre y cuando sea obligatoria su tramitación del medio de defensa, antes de acudir al juicio contencioso administrativo, y que se encuentre contemplado en la ley o reglamento de que se trate, y que no sea optativa la promoción de la reconsideración administrativa, porque en tal virtud, el particular puede intentar directa mente dicho juicio por resultar más conveniente y eficaz en la práctica, y sobre todo para abreviar la tramitación de los medios de defensa en esa materia.

Que sea nuevo el acto administrativo, esto quiere decir, que no haya sido materia de otro juicio contencioso administrativo ante el mismo tribunal administrativo o judicial, o que no haya sido aceptado expresa o tácitamente por el interesado, esto último indica que no sea un acto consentido, porque de darse tal supuesto se propicia que el tribunal deseche la demanda o dicte el sobreseimiento del juicio, por su notoria improcedencia.

Que sea personal y directo el acto administrativo causante de la demanda, lo cual se prueba por el propio texto de la resolución expresa de la misma, esto es, al dirigirse a una persona física o moral, se viene a justificar el nombre completo del destinatario, y como consecuencia se deducen las obligaciones o sanciones que en forma directa le esta imponiendo la Administración Pública a ese individuo, para que pueda hacer valer su demanda en defensa de sus derechos personales.

Que cause agravios al demandante, esto significa que debe lesionar sus intereses personales o patrimoniales, y ello se demuestra con la justificación de su personalidad jurídica, con la referencia de sus obligaciones y derechos que resulten afectados, o por la imposición de una sanción administrativa que sea contraria a derecho.

#### c) El contencioso de anulación.

Los tribunales administrativos de anulación son organismos jurisdiccionales encausados en el marco del Poder Ejecutivo, gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, como consecuencia de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares, por actos ilegales de la primera, y en cuanto a sus sentencias se limitan a declarar la nulidad o la validez de la resolución o acto controvertido y en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido, sin embargo no pueden ejecutar sus fallos, pues no disponen de la autoridad suficiente o de medios disciplinarios para hacerlo, y por lo tanto tales sentencias son meramente declarativas, no obstante se han creado para preservar la vigencia del Estado de Derecho.

El maestro Alfonso Cortina Gutiérrez, dice que: El Contencioso de Anulación es un procedimiento abstracto de la legalidad de los actos administrativos... Por lo cual se caracteriza típicamente por cualquier recurso tramitado por exceso de poder, y que se haga valer en contra de cualquier reglamento, de cualquier tarifa, u otro acto administrativo respecto de los cuales, independientemente de los perjuicios que de ellos derivan, respecto a los particulares, ha de precisarse si estos actos están ajustados o no a la ley, si dentro del contencioso de anulación se determina la ilegalidad del acto, un particular pretende tener un derecho concreto en contra de la administración pública.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Ciencia Financiera y Derecho Tributario. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen 1 México, 1981, Págs. 212 y 213.

Para Andrés SERRA ROJAS, el contencioso de anulación hace antitesis con el de plena jurisdicción. El tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin poder modificar el acto.<sup>9</sup>

Por su limitada autoridad de los tribunales de anulación algunos estudiosos de su situación jurídica, les niegan importancia jurisdiccional, porque no tienen las facultades habituales de un juez, y ello propicia que los servidores públicos, burlen sus determinaciones o simplemente dictan medidas arbitrarias en perjuicio de los gobernados, a sabiendas de que los enunciados juzgadores, no podrán exigirles que cumplan con la ley, y que la única solución a los problemas administrativos se encontrará con la interposición del juicio de amparo, que es un reme dio más eficaz para mantener la vigencia del derecho en nuestro país. No obstante dicha opinión, los tribunales administrativos de anulación, especialmente el Tribunal Fiscal de la Federación y el desaparecido Tribunal Fiscal del Estado de México, han dejado una importante huella jurisdiccional, en cuanto a la calidad de sus sentencias y la rapidez con que han sido dictadas, lo cual es digno de felicitación y un ejemplo para cualquier otro Tribunal de naturaleza administrativa, pues a pesar del sentido declarativo de sus fallos, en una mayoría de casos han sido cumplidos en sus términos y contenido por la Administración Pública, con casos excepcionales que si han requerido de la de manda de garantías para la ejecución de esas determinaciones.

Se considera que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción aún cuando recoge algunas de las características de este último pero que no le hacen perder su naturaleza de anulación. Dos son las características que configuran, sin lugar a dudas, que el Tribunal Fiscal es de anulación y ellas son: a) El Tribunal Fiscal no puede ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho Tribunal, el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción para ob tener de este órgano el mandato de la exigibilidad o de cumplimiento, a partir de 1988, se le otorgó competencia para conocer de casos de incumplimiento de sus sentencias pero únicamente contra la indebida repetición de un acto anulado o por exceso o defecto de su cumplimiento, no procediendo contra actos negativos de la autoridad. b) Ante el Tribunal Fiscal el juicio es de ilegitimidad, violación de la ley con, la resolución emitida; en cambio ante los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales.

El hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación recoja algunas características del Tribunal de Plena jurisdicción no le quita su naturaleza de Tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de justicia administrativa y nada más.<sup>10</sup>

d) El contencioso de plena jurisdicción.

Los tribunales administrativos de plena jurisdicción, tienen amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, ya que pueden modificar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituya; determinar el monto de la sanción aplicables a una persona física o moral; condenar el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la nulidad o la validez de una resolución discutida; así mismo, disponen de medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

Los poderes de plena jurisdicción encierran el ejercicio de una competencia completa de hecho y de derecho sobre un litigio con la fuerza suficiente para que las sentencias pronunciadas en cada caso particular se cumplan fielmente por sus destinatarios.

En el contencioso de plena jurisdicción se discute fundamentalmente un derecho del particular, lesionado por el Poder Público y una vez contestada su existencia y los agravios planteados por el demandado, el juez condena a la Administración Pública al pago de una indemnización, en caso de que se le hayan producido perjuicios al patrimonio del demandante, o simplemente declarar la nulidad absoluta o relativa del procedimiento controvertido, debiendo ser clara, precisa y congruente con la pretensión deducida para que sea válida y eficaz dicha sentencia. El Tribunal de lo

---

<sup>9</sup> Rojas. Andrés. Op. Cit. Pág. 533.

<sup>10</sup> MARCAIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. Págs. 7 y 8.

Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México se pueden mencionar como ejemplos de organismos de plena jurisdicción.

Emilio MARGAIN MANAUTOU, asienta que: Las diferencias más notables entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico, son las siguientes:

I. En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.

II. En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.

III. En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes. En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.

El mismo tratadista expresa, que para CORTINA GUTIÉRREZ las características y, por ende, diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y un tribunal de plena jurisdicción, son: a) El primero al nulificar un acto, no puede “dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo”; el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para “reglamentar las consecuencias de su decisión”. b) Ante el primero se impugna “una resolución ejecutoria”, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del “exceso de poder”; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad... c) En el primero, las causas de nulidad son variantes de la legalidad;

En el segundo, no sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto de estudio del caso sometido a la plena jurisdicción. d). En el primero el juicio es objetivo “porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley”; en el segundo el juicio es subjetivo “en el que el actor reclama una ventaja personal.”<sup>11</sup>

e) El contencioso de interpretación.

Es una controversia planteada ante un organismo jurisdiccional por el particular o la administración pública, para alcanzar mediante una sentencia, el alcance o interpretación que debe dársele a una disposición de carácter general, o bien a una decisión administrativa, esto es, mediante el fallo respectivo se debe indicar el sentido de una norma jurídica para que sea interpretada y aplicada correctamente bajo el principio de legalidad. El juez no está obligado a tomar una decisión productora de efectos directos, solamente debe sugerir en su resolución los elementos que debe tomar en cuenta una autoridad administrativa para cumplir correctamente sus funciones legales.

Se refiere a interpretar una decisión, desentrañando su sentido jurídico; apreciar su legalidad, para determinar su valor y eficacia. Sin embargo otra de las razones históricas consiste en aproximar la interpretación y la apreciación, para que el juez administrativo oriente a una autoridad administrativa para que tome una decisión productora de efectos directos, estando solamente obligado a sugerir los elementos de la resolución que tomará una dependencia pública para que este revestida de las formalidades legales.

El juez administrativo debe dar una respuesta a la cuestión planteada sobre interpretación o apreciación de la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, ya sea para que se confirme o se modifique ese acto por la autoridad que ha sometido a su consideración la consulta de interpretación o apreciación

f) El contencioso de represión.

Como su nombre lo indica tiende a resolver una controversia entre la administración pública y un particular, como consecuencia de las sanciones impuestas por la primera al segundo, al cometerse infracciones a las leyes o reglamentos administrativos. En Francia es frecuente verlo como resultado de las infracciones relacionadas con las vías de comunicaciones y transportes, caminos, por daños voluntarios o involuntarios a los bienes patrimoniales del Estado,

---

<sup>11</sup> Ibidem. Págs.4-5

en el rubro de tránsito, etc. Que ante todo se busca el pago de daños y perjuicios o ponerle un escarmiento a los que han infringido una norma jurídica. Esta clase de contencioso queda encuadrado dentro del que ya se ha comentado como de plena jurisdicción, en donde pueden ser planteadas toda clase de controversias que surgen tanto en perjuicio de los particulares como de la sociedad por actos o resoluciones de la administración pública que lesionen tanto a los intereses de los gobernados como de los servidores públicos en ejercicio de la potestad represiva del Poder Ejecutivo.

En esas condiciones, el contencioso de interpretación y el contencioso de represión son de relativa importancia, al grado tal que una mayoría de estudiosos del derecho administrativo se limita a señalar como clases del contencioso administrativo a las siguientes: de anulación, de plena jurisdicción, el formal y el material. [...]