

CAPÍTULO TERCERO

BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

VIII. Los tribunales administrativos en los ordenamientos angloamericanos	73
IX. La tradición germánica de jurisdicción administrativa especializada	88
X. Situación de los órganos de jurisdicción administrativa en los países socialistas	101
XI. El sistema judicialista español	111

VIII. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LOS ORDENAMIENTOS ANGLOAMERICANOS

A. Inglaterra

En Inglaterra predomina el modelo judicialista de jurisdicción administrativa, que se caracteriza por la intervención en forma preponderante de los órganos del Poder Judicial en la solución de las controversias administrativas.¹⁴⁹

Al igual que en el resto de los ordenamientos del *common law* ha predominado en el arquetipo inglés la unidad de jurisdicción al atribuir al juez ordinario la solución de los conflictos en los que es parte la administración.¹⁵⁰

Los jueces ingleses conocen tanto del acto ilícito como del acto inválido de la autoridad administrativa bajo la noción única del *Tort*.

En el derecho inglés no se ha establecido una clara distinción entre el derecho público y el derecho privado. El juez aplica los principios del derecho privado tanto a las personas públicas como a las privadas.¹⁵¹

Al final de la Primera Guerra Mundial, al cerrarse la etapa del Estado liberal, inició la intervención del Estado en los sectores sociales, económicos y culturales, y fue dictada una abundante legislación de carácter social.

El crecimiento de la administración pública tanto en órganos como en competencias, mediante el instrumento de la "legislación delegada", produjo, entre otros efectos, la aparición de órganos con facultades para decidir las controversias administrativas.

¹⁴⁹ Para algunos autores esa afirmación no debe ser categórica. Cfr. Lawson, "La jurisdicción administrativa en Inglaterra", *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Barcelona, número 4, enero-junio de 1955, pp. 141-142; cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, *Algunas...*, *supra* nota 52, p. 452.

¹⁵⁰ Así, la doctrina local y parte de la foránea consideran que la concepción del juez único es la idónea debido a que elimina cualquier conflicto de jurisdicción o de competencia. Al respecto cfr. Gianini, Massimo Severo, "Comparación entre los sistemas del contencioso administrativo", *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, número 33, marzo de 1966, p. 23.

¹⁵¹ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 33, p. 369; cfr. Verde Aldea, José, "Los tribunales administrativos en Gran Bretaña", *Cuadernos de Derecho Angloamericano*, números 14 y 15, enero-diciembre de 1960; cfr. Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, *Tratado...*, *supra* nota 139, p. 490, cfr. Lawson *op. cit.*, *La jurisdicción...*, *supra* nota 149, p. 142.

Algunos autores atribuyen a la puesta en marcha del programa de acción del partido laborista en el año de 1946, el considerable aumento en el volumen de la intervención administrativa.

El amplio contenido de los poderes delegados y la imposibilidad de los particulares para controlar el uso de los mismos hacen difícil el control del poder exorbitante de la administración, y por lo tanto más crítica la situación de los administrados.

Es importante señalar que no obstante la existencia de órganos administrativos, que en algunos casos ejercen funciones jurisdiccionales, la decisión final de las controversias administrativas corresponde a los órganos de la jurisdicción ordinaria.

La estructura de la jurisdicción ordinaria se transformó de manera importante por la reforma legislativa de 1873, conocida como "Leyes de judicatura".

Todos los tribunales de primera y segunda instancia que hasta entonces existían, fueron reunidos en un órgano jurisdiccional unitario en el cual se integra, prácticamente, todo el Poder Judicial: la Suprema Corte de la Judicatura, que se encuentra dividida en dos ramas que son: la *High Court of Justice* (Alta Corte de Justicia), y la *Court of Appeal* (Corte de Apelación).

A su vez, la Alta Corte de Justicia está organizada en cinco divisiones integradas por cada uno de los tribunales de primera instancia que quedaron fusionados en ella:

- a) *King's Bench Division-Queen's Bench Division* (la sala de la Corte del Rey);
- b) La Sala de Cancillería o Equidad (*Chancery Division*);
- c) La Sala de los Juicios Ordinarios;
- d) La Sala del Fisco (*Exchequer Division*), y
- e) *Probate, Divorce and Admiralty Division* (la Sala de Sucesiones, Divorcio y Almirantazgo).

En el año de 1880, tres salas, correspondientes a la Corte del Rey, la de Juicios Ordinarios y la del Fisco, quedaron fusionadas en una sola división: la Sala de la Corte del Rey (*King's Bench Division-Queen's Bench Division*).

La Alta Corte de Justicia, primera de las que integran a la Suprema Corte de la Judicatura, asumió plena jurisdicción en primera instancia en todas las ramas del derecho inglés y toda la materia de "derecho de equidad"; al mismo tiempo esta Corte es tribunal de apelación respecto de los tribunales inferiores radicados en las localidades en que se encuentra dividido el territorio británico:

En primer término debemos mencionar a los juzgados de condado, provistos de competencia genérica hasta determinada cuantía.

La *High Court* conoce a través de la *King's Bench Division* de las impugnaciones contra las resoluciones de los jueces administrativos, incluyendo algunos *tribunals*, y de los *writs of certiorari y de prohibition* dirigidos en contra de las resoluciones dictadas por los jueces inferiores, por los tribunales administrativos inferiores y por los titulares de los ministerios.

La *Chancery Division* de la misma *High Court* es competente para conocer de los *writs of mandamus* en los casos en los que proceden contra las autoridades administrativas.

La *Court of Appeal* (Corte de Apelación) conoce de los recursos interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales de condado (*country courts*); también conoce de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por la *High Court*, salvo las excepciones previamente establecidas.

El supremo órgano jurisdiccional en la Gran Bretaña es la *House of Lords*, que resuelve en última instancia en los casos excepcionales en los que es pedida su intervención.¹⁵²

La jurisdicción ordinaria inglesa posee competencia genérica para conocer de todos los litigios en los que sea parte la administración pública, salvo en los casos excepcionales en los que los *tribunals*, organismos administrativos, deciden de manera autónoma ciertos tipos de controversias.

En los casos en los cuales la legitimación pasiva corresponde a los organismos descentralizados del poder público o a las corporaciones locales, éstos son juzgados como si se tratara de personas de derecho privado, y les son aplicables las reglas comunes a los juicios civiles.

En los asuntos en los que la demandada es la Corona, los actos administrativos pueden ser impugnados cuando son ilegales, sea por ser *ultravires*, sea por ser contrarios a la justicia natural (*natural justice*), o por no estar de acuerdo con el principio de razonabilidad (*rule of reasonableness*). Es pertinente añadir que el control jurisdiccional de actos de la Corona, a partir de una serie de maniobras legislativas promovidas por el gobierno, ha sido apartado del contralor judicial.¹⁵³

¹⁵² Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 32, p. 373; cfr. Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, *Tratado...*, *supra* nota 139, p. 492.

¹⁵³ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 33, pp. 337-379.

De conformidad con la *Crown Proceeding's Act* de 1947, las reclamaciones por daños y perjuicios contra la Corona proceden tanto en los casos de incumplimiento contractual como en los de responsabilidad extracontractual.¹⁵⁴

Ante los órganos judiciales se sigue el procedimiento de derecho común con las limitaciones y excepciones que imponen las leyes. Los jueces pueden dictar *writs* (*orders* desde 1938) de *mandamus prohibition* y de *certiorari*, aunque en algunos casos cabe la *injunction* o un pronunciamiento declarativo (*declaratory judgement*).¹⁵⁵

El proceso tiene las siguientes características:

La legitimación pasiva puede corresponder tanto a un particular como a una persona de derecho público. Hasta antes de la *Crown Proceeding's Act* era imposible demandar a una entidad pública, solamente era posible demandar a la persona física que la representaba, pero a partir de 1947 existe la posibilidad de demandarla.

Respecto del objeto del proceso, es decir, el tipo de pretensiones procesales que pueden deducirse, caben las declarativas, las constitutivas (*v. gr.* la anulación de un acto por medio de las *orders* de *prohibition* y de *certiorari*, y las de condena).

El procedimiento puede ser dividido para su estudio en tres fases:

a) La fase previa se inicia con la interposición de la demanda por parte del actor. En ella debe mencionarse su calidad, el tipo de sentencia que desea obtener (*prohibition* o *certiorari*), que son las más comunes, y los motivos por los cuales la solicita. A continuación, el juzgador deberá emitir una resolución declarando fundada la demanda (*rule nisi*), que produce efectos suspensivos respecto del acto impugnado;

b) La segunda fase se desarrolla en procedimiento contradictorio, ya que en el ordenamiento procesal inglés predomina el principio de oralidad y la inmediatez del juzgador con las partes, y

c) La tercera y última fase es la sentencia. En caso de ser declarada fundada la pretensión del actor la *rule nisi* se convertirá en *rule absolute*, pero en el caso de ser rechazada la pretensión, la *rule nisi* desaparece.

¹⁵⁴ Artículo 21.

¹⁵⁵ *Cfr.* Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, *Tratado...*, *supra* nota 139, p. 491.

La sentencia, por cuanto a sus efectos, se limita a declarar la nulidad del acto o resolución impugnados sin dictar una nueva decisión sobre el fondo del asunto.¹⁵⁶

También puede pronunciarse la sentencia sobre la cuestión de fondo del asunto concediendo un nuevo acto (*certiorari*), o limitándose a emitir una sentencia declarativa.

Respecto de los procedimientos mediante los cuales se puede demandar a las autoridades administrativas en Inglaterra, debemos mencionar a los antiguos *writs*, ahora *orders*, de los cuales, la *prohibition* y el *certiorari* se han utilizado para controlar solamente las actividades de las autoridades judiciales.¹⁵⁷

El *mandamus* ha sido empleado para controlar tanto las actividades de las autoridades administrativas como la de las judiciales. El *mandamus* es una orden girada a las autoridades para que realicen una actividad que han omitido, y el juez cuenta con una amplia discrecionalidad para concederlo en los casos que considere adecuados y negarlo en otros.¹⁵⁸

La *prohibition* es la orden que se gira a una autoridad pública prohibiéndosele el ejercicio de una competencia que conforme a derecho no posee.¹⁵⁹

El *certiorari* es la orden que se gira a una autoridad pública a efecto de que remita los informes de sus actuaciones al tribunal supremo, el que después de inspeccionar los autos puede anular las actuaciones de la autoridad demandada, ya sea porque dichas autoridades no tengan competencia, o bien, por error de derecho manifiesto en sus informes.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Vgr. La sentencia de *mandamus* en la cual el órgano jurisdiccional se limita a casar la decisión impugnada y reenvía los autos a la autoridad que dictó dicha decisión a fin de que se pronuncie en determinado sentido.

¹⁵⁷ Los *Writs* se llaman desde 1938 *orders*, y aunque con los mismos efectos eran conocidos antes con el nombre de órdenes de prerrogativa. Cfr. Lawson, *op. cit.*, *La jurisdicción*, *supra* nota 149, p. 144.

¹⁵⁸ Cfr. Lawson, *op. cit.*, *La jurisdicción*, *supra* nota 149, p. 142, *cf.* Wade, *Derecho administrativo*, traducción al español de la segunda edición por Manuel Pérez Olea, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971: "...consiste esencialmente en una orden real dada en nombre de la Corona por la *Court of King's Bench* —ahora la *Queen's Bench Division* de la High Court—, ordenando el cumplimiento de una obligación pública legal", p. 253.

¹⁵⁹ Cfr. Wade, *op. cit.*, *Derecho...*, "se empleaba para prohibir que un tribunal inferior continuase excediéndose en su jurisdicción o amenazase cometer algún exceso de jurisdicción", p. 325.

¹⁶⁰ Cfr. Wade, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 158, "...se emplea para discutir ante la High Court la decisión de un tribunal o autoridad inferior con objeto de

La idea básica del *certiorari* consiste en que todos los tribunales y autoridades inferiores, por tener jurisdicciones o potestades limitadas, deben ser mantenidos dentro de los límites señalados por las leyes.

El *habeas corpus* desempeña un importante —aunque limitado— papel, en la jurisdicción administrativa. El auto de *habeas corpus* es un medio eficaz para verificar la validez de un encarcelamiento o arresto de una persona, cuando dicha validez gira en torno a la legalidad de un acto administrativo, y se tramita por medio de un recurso para aplicar el principio de *ultra vires*.

También debemos hacer mención de las *acciones declarativas*. Con ellas, el actor no pretende obtener un resultado definitivo en el presente, sino que se limita a pedir al tribunal que realice una declaración interpretativa respecto de un contrato o de un acto emprendido o de inminente realización que considere ilegal. La sentencia dictada en este caso no provee ejecución pero sí proporciona una base para una acción futura.¹⁶¹

La jurisdicción impartida por órganos administrativos

Si bien es cierto que en Inglaterra predomina el principio de unidad de jurisdicción, ello no obsta para que algunos organismos situados en el Poder Ejecutivo ejerciten funciones jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales. La aparición de dichos organismos bajo las más variadas formas (comités, comisiones, agencias administrativas) ha dado como resultado la conformación de un conjunto heterogéneo en el que no existe un procedimiento uniforme y único, y cuyas funciones no están claramente definidas.

La expresión *administrative tribunal* (“tribunal administrativo”) ha sido acuñada por la doctrina inglesa para designar aquellos organismos que tienen origen en la legislación delegada, que han sido creados al margen del sistema ordinario de tribunales civiles y criminales, y que al prestar ayuda a los distintos ministerios del gobierno, en el cumplimiento de sus funciones, actúan como partes integrantes de la administración.

Los tribunales administrativos no integran un sistema coherente de control y supervisión sobre el conjunto de actividades de la administración pública. Cada uno de ellos constituye una pieza separada,

comprobar su legalidad, si la decisión no supera la prueba se anula, es decir, se invalida”, p. 192; cfr. Lawson, *op. cit.*, *La jurisdicción*, *supra* nota 149, p. 145.

¹⁶¹ Cfr. Lawson, *op. cit.*, *La jurisdicción*, *supra* nota 149, p. 146.

y son creados a partir de la decisión del titular del ministerio respectivo.

La naturaleza jurídica de los *tribunals* administrativos corresponde a la de órganos administrativos dotados de una competencia *ratione materiae* y territorial determinada en cada caso concreto. Sus decisiones, salvo limitados casos, son susceptibles de ser revisadas por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

Los rasgos comunes a los “tribunales administrativos” son los siguientes: son órganos colegiados, que resuelven controversias entre los particulares y la administración (con la excepción de los concursos de oposición entre particulares); que la mayoría de ellos decide en primera y última instancia, aunque algunos llegan a constituir una segunda o tercera instancia (pudiendo llegar la decisión del ministro competente).

Los fundamentos del procedimiento ante los *tribunals*, radican en la aplicación de los principios o reglas de justicia natural. El fin perseguido con estos órganos consiste en contar con un procedimiento cuyas reglas sean sencillas, de bajo costo, que sea expedito, y que además se encuentre en manos de funcionarios expertos.

Entre los aspectos históricos de los *tribunals* debemos mencionar que desde 1929 el *Lord Chancellor* ordenó la creación de un comité para que realizara un estudio detallado de estos cuerpos creados por medio de legislación delegada. El *Doughmore Committee*, llamado así por el nombre de su presidente, rindió su dictamen en 1932; en él recomendó el ejercicio de un estricto control sobre la legislación delegada. Aunque reconoció las ventajas de los *tribunals* frente a la jurisdicción ordinaria, recomendó la necesaria revisión judicial de sus decisiones ante su inevitable creación y multiplicación.

En el año de 1954 el caso *Crichel Down* causó una fuerte impresión entre la opinión pública inglesa respecto de la defectuosa administración ordinaria. El caso culminó con la decisión pronunciada por un tribunal administrativo y la publicación de un “Libro Blanco” sobre los límites de la intervención del gobierno en la actualidad económica de los particulares, y se criticó, además, la excesiva discrecionalidad con la que operaban algunas autoridades administrativas.¹⁶²

Debido a la presión que ejerció el Parlamento sobre el *Lord Chancellor*, fue creado el *Frank's Committee (Committee of the Adminis-*

¹⁶² Cfr. Verde Aldea, *op. cit.*, *Los tribunales...*, *supra* nota 151; cfr. Wade, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 158, p. 391.

trative Tribunals and Inquiries) el cual, bajo la presidencia de sir Olivier Franks, e integrado por quince miembros, tuvo por encargo examinar la creación y funcionamiento de *tribunals* distintos de los de la jurisdicción ordinaria y creados por un *act* del Parlamento o de un ministro. El citado comité también debía examinar los procedimientos relativos a las investigaciones administrativas.

Después de una amplia consulta el *Frank's Committee* rindió su informe el quince de julio de 1957. El informe destacó la insuficiencia del mecanismo de legislación delegada para crear y dotar de un procedimiento a los *tribunals* y la carencia de medios de impugnación para combatir las decisiones de dichos órganos. Subrayó la importancia de los *tribunals* y la necesidad de que en todo procedimiento existieran tres requisitos: imparcialidad, publicidad y honradez.

El *Frank's Committee* recomendó crear dos consejos de tribunales administrativos, uno para Inglaterra y Gales y otro para Escocia. Dichos consejos tendrían como encargo fundamental la supervisión del funcionamiento de los tribunales administrativos, pero carecerían de facultades para revisar sus decisiones.

El consejo debería proponer un procedimiento concreto para cada tribunal, procurando combinar la inmediatez, la ausencia de formalismos y el respeto a los derechos subjetivos de los ciudadanos. Se recomendó dar publicidad al procedimiento y otorgar al administrado la posibilidad de impugnar las decisiones de los *tribunals*, por lo mismo, concluía el reporte, sería necesario que las decisiones de los *tribunals* fueran fundadas y motivadas.¹⁶³

En 1958 fue preparada y aprobada por el Parlamento la *Tribunal and Inquiries Act*, que recibió el primero de agosto del mismo año la aprobación real. Siguió en términos generales las recomendaciones formuladas por el *Committee* por cuanto a judicializar los *tribunals*; sin embargo, después de un importante debate en el seno del Parlamento, se decidió no integrarlos a la estructura del Poder Judicial.¹⁶⁴

La *Tribunal and Inquiries Act* es una ley con aplicación en todo el Reino Unido, y prescribe la ordenación de los tribunales administrativos con el propósito de controlar su funcionamiento y aumentar la seguridad jurídica de los administrados. Aunque no resolvió la totalidad de los problemas relacionados con los tribunales administrativos, sí resultó adecuada, pues el fundamento que la ley aportó hizo posible

¹⁶³ Cfr. Wade, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 158, pp. 395-396.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

introducir numerosas reformas al sistema de tribunales administrativos.¹⁶⁵

El Consejo de Tribunales (*Council of Tribunals*), constituye el elemento central de la reforma. A diferencia de las indicaciones del *Frank's Committee*, sobre la creación de dos consejos, la ley creó sólo uno, que, en su interior, alojó una comisión para los tribunales escoceses.¹⁶⁶

La tarea del consejo consiste en supervisar tanto el funcionamiento de los tribunales administrativos como la organización de las investigaciones administrativas.

La existencia de un órgano único para la supervisión, consultoría y vigilancia del adecuado funcionamiento de los tribunales administrativos constituye un elemento unificador en el sistema británico.

La naturaleza del Consejo de Tribunales responde a la de un cuerpo consultivo que no ejercita funciones de tipo ejecutivo, y sólo posee las de supervisión y consulta concentradas en los aspectos de creación, funcionamiento y de procedimiento ante los *tribunals*. Además, debe señalarse que el Consejo no ejerce funciones jurisdiccionales en materia administrativa.

Las funciones básicas de supervisión y vigilancia comprenden otras que les son conexas: así, respecto del procedimiento, es obligatoria la consulta al Consejo antes de ser ejecutada cualquier regla de actuación ante los tribunales; también resulta obligatoria la consulta al Consejo en aquellos casos en que los tribunales administrativos no tengan el deber de motivar sus decisiones.

Dado su carácter consultivo, carece de facultades para nombrar a los funcionarios de los tribunales administrativos, cuyos miembros son designados por el *Lord Chancellor* con absoluta independencia y libertad. El Consejo sólo tiene la posibilidad de formular recomendaciones generales para la designación de los miembros de los tribunales.

El Consejo debe entregar al *Lord Chancellor* un informe anual sobre sus actividades y las del comité escocés. Dicho informe constituye un balance breve y claro sobre el funcionamiento de los tribunales administrativos. El hecho de que el Consejo deba remitir sus informes y

¹⁶⁵ Debemos decir que existen algunos proyectos de reformas al sistema de tribunales administrativos, varios de los cuales, incluso, intentan acercarlo al modelo francés de tribunales administrativos. Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 33, pp. 370-371; cfr. Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, *Tratado...*, *supra* nota 139, p. 491.

¹⁶⁶ El *Council of Tribunals* entró en funcionamiento el 3 de diciembre de 1959.

recomendaciones al funcionario responsable de la jurisdicción ordinaria y de los tribunales administrativos, revela para algunos tratadistas el deseo de “judicializar” los *tribunals*, tal como se recomendaba en el informe del *Frank’s Committee*.¹⁶⁷

B. Estados Unidos

En los Estados Unidos de América encontramos un modelo que en sus rasgos generales es muy parecido al inglés. El sistema del *common law*, que proporcionó el fundamento al modelo norteamericano le transmitió sus caracteres básicos.¹⁶⁸

Las diferencias más evidentes derivan de que Estados Unidos es un Estado federal, de que tiene una forma de gobierno presidencialista, y de la existencia de una Constitución rígida, con sus respectivas implicaciones.¹⁶⁹

Además de los cambios que ofrecen las estructuras jurídicas de ambos Estados, se menciona la evolución que han experimentado tanto la legislación como la jurisprudencia norteamericanas y que finalmente condujeron a la creación de la Corte de Reclamaciones (*Court of Claims*), en 1941 y a la expedición de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.¹⁷⁰

Al igual que en Inglaterra, se afirmó la inexistencia de un derecho administrativo y el sometimiento de la administración al derecho común.¹⁷¹

En los Estados Unidos, aunque con otra etiología, también se presentó el fenómeno universal del crecimiento en el volumen de actividades de las autoridades administrativas, siendo las causas señala-

¹⁶⁷ Cfr. Verde Aldea, *op. cit.*, *Los tribunales...*, *supra* nota 151, p. 35.

¹⁶⁸ Al igual que en Gran Bretaña, predomina el principio de que los conflictos que se susciten entre la administración y los particulares deben ser resueltos por los tribunales ordinarios, tal como si se tratara de un juicio entre particulares. También comparten, ambos sistemas, la circunstancia de una tardía configuración de un derecho administrativo. Cfr. López Ríos, Pedro, “La jurisdicción administrativa en las entidades federativas de México”, *Boletín de la Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato*, Guanajuato, número seis, abril-junio de 1982.

¹⁶⁹ Cfr. Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, *Tratado...*, *supra* nota 139, p. 495.

¹⁷⁰ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 33, pp. 383-384.

¹⁷¹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 253; *cfr.* González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 33, “lo anterior significa que ni el Estado federal ni los estados particulares pueden ser demandados ante los tribunales”, p. 394.

das con más frecuencia la del desarrollo industrial y comercial que dicho país experimentó.¹⁷²

La gran mayoría de los autores que emprenden el análisis de la justicia administrativa norteamericana coinciden en comparar el rígido sistema constitucional que existió al ser fundada dicha nación con el relativo desequilibrio que dicho sistema presenta actualmente. El Estado “administrativo” que prevalece en nuestros días, surgió del gran desarrollo industrial y comercial que dicho país ha experimentado durante el presente siglo. La urbanización, el avance tecnológico, y los problemas económicos y sociales que dichos avances produjeron, requirieron de un aparato gubernamental institucionalmente más flexible y de procedimientos más expeditos que los que las cortes judiciales podían ofrecer.

Franklin D. Roosevelt al ascender a la presidencia, fundó su programa de gobierno (*New deal*), en la capacidad del “proceso administrativo”. La creación de numerosas agencias administrativas para hacer frente a los problemas económicos y sociales, introdujo grandes cambios en la vida de la sociedad estadounidense.

Se atribuye a la legislación de seguridad social dictada por Roosevelt, el incremento en la actividad de los organismos administrativos.

Con ello apreciamos la modificación del sistema tradicional, la legislación delegada presenta un desarrollo extraordinario, también aparece el principio de la responsabilidad del Estado.

Como consecuencia de esta evolución, se crearon numerosos organismos administrativos, algunos de los cuales tienen entre sus funciones a la administrativa, la legislativa y la jurisdiccional.¹⁷³

Los organismos que ejercían funciones de tipo “jurisdiccional” presentaban una complicada trama de procedimientos y medios de impugnación. Su funcionamiento era desigual y amenazaba con devenir anárquico.

¹⁷² Rodolfo Bledel señala que la necesidad de regular el mercado dio origen al Estado regulador. Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho. .*, *supra* nota 33, p. 395.

¹⁷³ Cfr. Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, *Tratado. .*, *supra* nota 139: “...Con mayor o menor medida de independencia respecto del poder ejecutivo se les confieren funciones administrativas de regulación y decisión de ciertas actividades individuales —principalmente aquellas de interés público—. Sus atribuciones son básicamente administrativas pues les corresponde dictar normas de carácter general (llamadas en el derecho norteamericano cuasi-legislativas) y decisiones en casos concretos, pero a veces ejercen verdaderas funciones jurisdiccionales,” p. 466.

La proliferación de organismos administrativos con funciones jurisdiccionales llevó al gobierno del presidente Truman a expedir, el once de junio de 1946, la *Federal Procedure Administrative Act*, que además de contener las reglas concernientes al procedimiento administrativo interno frente a las autoridades de la administración activa, incluye las relativas al trámite ante los tribunales administrativos (*Tribunals, Boards, Agencies*, etcétera).

La finalidad perseguida con la expedición de la citada ley fue la de ordenar y regular la actividad de todas las autoridades administrativas, asegurando así la protección de los particulares frente a los órganos de la administración, “mediante el establecimiento de un adecuado procedimiento administrativo”.

Compuesta por doce secciones, la ley dedica la primera de ellas a su denominación; la sección segunda se ocupa de las definiciones empleadas en la misma ley, el resto de las secciones contienen la regulación del “procedimiento administrativo”, que en la terminología norteamericana se refiere al realizado ante los órganos administrativos que ejercen funciones cuasilegislativas y cuasijurisdiccionales (las que para Jesús González Pérez son seudojurisdiccionales), incluyendo el procedimiento para la revisión judicial de las mismas.

En el derecho norteamericano las decisiones de los organismos administrativos pueden ser revisadas, en todos los casos, por los órganos de la jurisdicción ordinaria, por medio de la utilización de la revisión judicial (*judicial review*).

En concordancia con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sección décima, inciso *b*, los tribunales del Poder Judicial son los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las pretensiones deducidas en contra de la administración y de los funcionarios administrativos.

a) Organización del Poder Judicial ordinario

En términos generales podemos decir que el Poder Judicial Federal se integra por los juzgados de distrito, los tribunales de circuito de apelación y la Corte Suprema. Los órganos antes señalados son denominados “tribunales constitucionales” por encontrarse previstos en la carta fundamental.

Al lado de la jurisdicción ordinaria se ubica un conjunto de “tribunales administrativos”: *The Board of Tax Appeals. The procesing Tax Board of Review Interstate Commerce Commision.*

También encontramos tribunales especiales como la Corte de Reclamaciones (*Court of Claims*), el Tribunal aduanal de los Estados Unidos (*United States Custom Court*), el Tribunal de Apelaciones en materia aduanal y de patentes (*Court of Custom and Patent Appeals*).¹⁷⁴

Las sentencias definitivas dictadas por estos tribunales especiales son revisadas por los órganos del Poder Judicial.

b) El proceso

La legitimación activa en el proceso administrativo corresponde a toda persona que considere haber sufrido un daño jurídico-legal, a consecuencia de un acto de un organismo administrativo, o resulta agravada por tal acto en los términos de las leyes respectivas.¹⁷⁵

Respecto del objeto del proceso, son susceptibles de ser revisados todos los actos en los cuales se prevenga expresamente la pertinencia del medio de impugnación; aquellos actos respecto de los cuales no prevea la ley otro recurso, además del “acto intermedio” no susceptible de ser revisado sino hasta que se examine el acto definitivo.

Por lo anterior, el sistema norteamericano es calificado como de “cláusula general”, en el que se prevé la utilización de un recurso paralelo.¹⁷⁶

La revisión judicial (*a contrario sensu*), no puede ser prohibida por ninguna ley.

Tratándose de actos “discrecionales”, predomina el principio de que no son impugnables judicialmente, salvo cuando la Corte considere que han sido dictados en abuso de dichas facultades discrecionales.¹⁷⁷

La ley, al ocuparse de las cuestiones que se pueden plantear, las divide en “cuestiones de derecho” y “cuestiones de hecho”.

La sección décima, inciso *e* de la Ley prescribe que los tribunales judiciales declararán ilegales y anularán los actos y resoluciones de los organismos administrativos que encuentren contrarios a derecho, poder, privilegio o inmunidad constitucional; dictadas con exceso de jurisdic-

¹⁷⁴ Alfonso Nava Negrete afirma que son llamados tribunales legislativos por ser creados por una ley y por no encontrarse previstos en la Constitución. *Cfr. op. cit., Derecho. . . , supra* nota 21, p. 254.

¹⁷⁵ Sección 10a., inciso *a* de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. No faltan quienes establecen una analogía con el recurso en el sistema francés, ya que se habla de un interés personal y directo: Villar Palasi, citado por González Pérez, *op. cit., Derecho. . . , supra* nota 33, p. 392.

¹⁷⁶ *Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit., Derecho. . . , supra* nota 21, p. 256.

¹⁷⁷ *Cfr. González Pérez, op. cit., Derecho. . . , supra* nota 33, p. 394.

ción o fuera de las limitaciones legales; o faltos de fundamento legal, o sin la observancia del debido procedimiento legal.¹⁷⁸

A los órganos judiciales también corresponden la decisión de todas las cuestiones de derecho y la interpretación de todas las disposiciones constitucionales y legales. Asimismo, pueden determinar el significado de la terminología empleada en cualquier procedimiento administrativo.¹⁷⁹

Las cuestiones de hecho también son reguladas por la ley en su sección décima, inciso *e*.¹⁸⁰

c) Procedimiento

Por cuanto a la tramitación judicial, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica que ésta será conforme “al procedimiento establecido por las leyes correspondientes, para cada caso específico, y ante el tribunal previamente determinado por las leyes aplicables”. En ausencia de una ley que determine la tramitación y el órgano competente, siempre es posible actuar ante los órganos del Poder Judicial que resulten competentes.¹⁸¹

También se pueden invocar *writs of injunction, prohibition, mandamus y habeas corpus*.

Los actos de organismos administrativos pueden ser sometidos a revisión judicial “en los casos civiles o criminales de ejecución judicial, cuando dicha revisión resulte pertinente con la adecuada y exclusiva oportunidad para tal revisión y salvo las limitaciones establecidas por una ley previa”.

¹⁷⁸ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 257. Quien considera que la ley norteamericana recoge “implícitamente las nociones del sistema continental europeo: de la competencia, la ilegalidad y la falta de formalidad.

¹⁷⁹ Sección décima, inciso *e*, Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁸⁰ “La Corte declarará ilegales y anulará los actos, resoluciones y conclusiones de los órganos administrativos que encuentre que son caprichosos, arbitrarios, emitidos con abuso de facultades discrecionales o que de otra manera no sean acordes con la ley; los no fundados en prueba sustancial en los casos sujetos a los requisitos de las secciones séptima y octava, o cuando no sean justificados los hechos en aquellos casos que se encuentren sometidos a juicios *De Novo* por la Corte de revisión”.

¹⁸¹ Sección décima, inciso *b*, LFPA.

d) Efectos del procedimiento (suspensión del acto impugnado)

La iniciación del procedimiento judicial no surte efectos suspensivos, pero el tribunal encargado de la revisión puede disponer todo lo necesario a fin de diferir la actuación de los organismos administrativos en los casos de daños irreparables, o también, con el objetivo de preservar todas las situaciones o derechos pendientes de resolución por el procedimiento.¹⁸²

El tratadista español Jesús González Pérez entiende que se trata de un “proceso especial incidental” como garantía de los administrados frente a la ejecutoriedad del acto administrativo.¹⁸³

e) La sentencia

La sentencia dictada en el proceso administrativo podrá declarar ilegales y anular los actos y resoluciones administrativos; también podrá obligar a los organismos administrativos para que dicten la resolución respectiva en los casos en los que su pronunciamiento haya sido rehusado ilegalmente o “irracionalmente” retardado. En este caso podemos hablar de una sentencia de condena.¹⁸⁴

f) Clasificación de los procedimientos

Los procedimientos seguidos en el proceso administrativo norteamericano han sido clasificados de la siguiente forma:

1. Ataque independiente de los actos administrativos: a) De modo directo, y b) De modo indirecto. Cuando el acto administrativo es impugnado en forma mediata o a través de un litigio entre particulares, como cuestión de previo y especial pronunciamiento.

2. Revisión judicial (en sentido estricto): a) En aquellos casos en los que el organismo que dictó el acto solicita al tribunal la confirmación del mismo, y b) En los casos en los que la ley o las disposiciones reguladoras del organismo que dictó el acto admiten el *writ of error* ante los tribunales.¹⁸⁵

¹⁸² Sección décima, inciso d de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁸³ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho. . .*, *supra* nota 33, p. 400.

¹⁸⁴ Sección décima, inciso e de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁸⁵ Nathan, Isaac's, “Judicial Review of Administrative Einding”, *Yale Law Review*, 1921.

La existencia de múltiples procedimientos ha sido criticada por un sector de la doctrina norteamericana. La idea de establecer un procedimiento uniforme para la revisión judicial de los actos administrativos ya ha sido propuesta por algunos tratadistas, quienes han planteado la abolición de todos los procedimientos extraordinarios utilizados como medios de revisión.¹⁸⁶

IX. LA TRADICIÓN GERMÁNICA DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADA

A. *República Federal de Alemania*

a) Evolución histórica

En Alemania, el rechazo a las instituciones originadas en la Revolución francesa y en el imperio napoleónico, obstaculizaron la instalación de una jurisdicción administrativa semejante a la francesa.

A partir de la constitución del imperio germánico se instauraron en Alemania los tribunales administrativos. El proceso de desarrollo de los mismos podemos situarlo entre 1871 y 1895.

Antes de esa época, a finales del siglo XVIII, los tribunales de la jurisdicción ordinaria gozaban de una gran independencia frente al poder del soberano. Eran, en principio, competentes para conocer de los asuntos en los que un particular demandara a la administración y en aquellos en los que se reclamara la afactación de un derecho subjetivo.

Sin embargo, esta competencia tenía límites. Por una parte, las decisiones emanadas del propio soberano no podían ser llevadas ante los tribunales. Por otra parte, existían jurisdicciones especiales, dependientes del soberano, para juzgar cierto tipo de asuntos.

Aunque la Revolución francesa tuvo influencia, los estados alemanes titubearon entre adoptar el antiguo sistema judicial o el sistema francés, tal como Napoleón lo estableció.

Los principales estados del sur de Alemania establecieron durante el periodo de 1808 a 1814 el principio francés de la independencia de la administración frente a las jurisdicciones judiciales, haciendo perder a éstas una gran parte de la competencia que antes tenían respecto de los asuntos en los que era parte la administración. No obstante, permaneció en sus manos la competencia para juzgar los contratos de

¹⁸⁶ Cfr. K. C. Davis, *Administrative Law*, 1951, p. 718.

la administración pública y las indemnizaciones exigidas a la administración, en los asuntos en los que se reclamaba su responsabilidad patrimonial.

En los estados del norte de Alemania existió una reacción contra la influencia francesa, por lo que al inicio del siglo XIX, reafirmaron el principio de la competencia de los tribunales ordinarios en los litigios administrativos.

Sin embargo, en estos mismos estados se expidieron, durante la primera mitad del siglo XIX, numerosas leyes con la finalidad de limitar el conocimiento de los tribunales ordinarios de una gran parte de controversias administrativas.

A mediados del siglo XIX, la parte más importante del contencioso administrativo se tramitaba por la propia administración, sistema inaceptable para el pensamiento liberal, y por ello el proyecto de Constitución Imperial de 1848 en su parágrafo 148, mandaba que “el ejercicio de la jurisdicción por la administración debía cesar”. Esta resolución es considerada por algunos autores como el punto de partida de un movimiento tendiente a crear en Alemania una jurisdicción administrativa.¹⁸⁷

Por medio de una ley de 15 de octubre de 1863, en Baden, se creó una Corte de Justicia Administrativa, cuyo ejemplo fue seguido por el resto de los estados después de la fundación del segundo *Reich*.

En 1875 se creó en Prusia un Tribunal Superior Administrativo junto con un grupo de tribunales administrativos. En 1876 en Wüttemberg se creó una Corte de Justicia Administrativa en reemplazo de un antiguo consejo secreto; en 1878 se establecieron en Baviera los tribunales administrativos.¹⁸⁸

El aspecto más interesante radica en que los estados alemanes no adoptaron el modelo francés de tribunales administrativos y prefirieron establecer un conjunto de jurisdicciones especializadas paralelas a los tribunales civiles.

Para algunos tratadistas significó la apertura de una vía distinta de la solución francesa y de la británica.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Cfr. Hans, Peter, “La jurisdicción administrativa en la República Federal Alemana”, *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Barcelona, número 4, enero-junio de 1965, p. 23. Quien menciona que el origen de la jurisdicción administrativa alemana se remonta a la segunda mitad del siglo XIX.

¹⁸⁸ Cfr. Alvarez Gendín, Sabino, *Teoría y práctica de lo contencioso administrativo (Glosas a la nueva ley)*, Barcelona, Bosch, 1960, p. 29.

¹⁸⁹ Cfr. Auby et Fromont, *op. cit.*, *Les recours...*, *supra* nota 127, p. 26.

Los estados alemanes resolvieron en forma distinta la organización de sus tribunales administrativos. Podemos decir que en aquella época existían dos tipos de tribunales germánicos: el de los estados de Alemania del sur, y el de los estados alemanes del norte de acuerdo con el modelo prusiano.

Para el sistema establecido en el sur de Alemania, para acudir ante el tribunal, debía ser afectado un derecho subjetivo. Este tipo de tribunales no poseía competencia para controlar el ejercicio de la facultad discrecional.

Los tribunales de tipo prusiano, desarrollados en el norte de Alemania, tenían como prioridad la protección del derecho objetivo, los derechos subjetivos pasaban a ocupar un segundo plano. Poseían facultades jurisdiccionales tan amplias que incluían además del control de la legalidad, también el control de la potestad discrecional. El legislador enumeró los casos en los que podía ser aplicado este principio.

De acuerdo con el paradigma prusiano, sólo el tribunal superior poseía funciones estrictamente judiciales, pues los órganos judiciales inferiores también tenían funciones administrativas. El *Reich* instituyó algunas jurisdicciones administrativas especiales, específicamente en el terreno de la seguridad social.

Una ley de fecha 6 de julio de 1884 creó la Oficina Nacional de Seguros, que reunía funciones administrativas y jurisdiccionales.

Más tarde, al desarrollarse la administración fiscal del *Reich*, fue necesaria la creación de jurisdicciones administrativas especiales, que únicamente en la instancia suprema constituían verdaderas jurisdicciones (la Corte de Finanzas del *Reich*, verbigracia).

Poco antes de la Primera Guerra Mundial el gobierno había elaborado un proyecto para la creación de un Tribunal Administrativo Nacional. Durante la República de Weimar existieron numerosos proyectos que nunca fueron cristalizados debido a las circunstancias de la época.

Este sistema de jurisdicción, establecido en los últimos meses de la guerra de 1914-1918, por la ley de 26 de julio de 1918, fue perfeccionado en el Código Nacional de Impuestos.

La instauración del régimen nacional-socialista (1933-1945), no significó la desaparición inmediata de todos los órganos jurisdiccionales encargados de proteger al individuo frente al Estado. En la práctica, las autoridades se dieron a la tarea de suprimir parcialmente la independencia de los jueces y de retirarles progresivamente sus atribuciones jurisdiccionales. En este sentido, destaca el decreto del *Führer*, de 28 de agosto de 1939, que subordinó la procedencia del recurso de anula-

ción a la consideración de una autoridad administrativa. De tal forma que, al finalizar la Segunda Guerra, los tribunales administrativos no tenían juicios pendientes.

Pese a haber sido creado en 1945 el Tribunal Administrativo del *Reich* como órgano supremo de la jurisdicción administrativa, careció de trascendencia, y fue suprimido en forma coincidente con la reposición de los tribunales administrativos por una Ley del Consejo de Control Aliado en 1946.

Las autoridades de ocupación reinstalaron en Berlín los primeros tribunales administrativos.¹⁹⁰

La Ley del Consejo de Control Aliado dispuso el restablecimiento de las jurisdicciones administrativas, social y fiscal en casi la totalidad del territorio ocupado.

La formación de la República Federal de Alemania produjo reformas más profundas. El agrupamiento de las tres zonas de ocupación occidentales permitió establecer jurisdicciones supremas.

La ley fundamental de 23 de mayo de 1949 concedió al legislador las facultades y la competencia necesarias para uniformar las jurisdicciones administrativas y para crear un Tribunal Federal Administrativo como una jurisdicción suprema competente en toda la República Federal de Alemania.¹⁹¹

El artículo 19, apartado cuarto, de la misma ley fundamental, establece que: “la vía judicial está abierta contra la violación de los derechos de los particulares por los poderes públicos”.

El artículo 90 contiene la mención de que “Tribunales Superiores Federales serán creados en materia de derecho común, administrativo, fiscal; derecho del trabajo y de seguridad social”.

En 1950 se creó, para la jurisdicción ordinaria, el Tribunal Supremo de la República Federal de Alemania. En 1951 fue creado el Tribunal Constitucional Alemán, ambos con sede en Karlsruhe.

Al regular la creación del Tribunal Federal Constitucional, la ley fundamental invitó al legislador a confiarle el control supremo de la regularidad jurídica de todos los actos estatales, comprendiendo entre ellos tanto los actos de carácter individual como los de carácter legislativo y reglamentario.

La Ley del Tribunal Federal Constitucional de fecha 12 de marzo de 1951, en cumplimiento del texto constitucional, abrió el acceso al

¹⁹⁰ En el sector americano el 9 de noviembre de 1945, en el sector británico el 9 de diciembre de 1945.

¹⁹¹ Artículo 90.

Tribunal Federal Constitucional a todos los ciudadanos que se quejaren de haber sido lesionados en sus libertades fundamentales por un acto estatal y particularmente por un acto gubernamental o de la administración.

El recurso constitucional se encuentra previsto en la ley suprema desde la reforma constitucional de 29 de enero de 1969.

El 21 de enero de 1960 se emitió la ley que codificó y reorganizó el procedimiento frente a las jurisdicciones administrativas.¹⁹²

Una ley de fecha 23 de septiembre de 1952 creó el Tribunal Superior Administrativo con sede en Berlín.¹⁹³

El legislador, a fin de aplicar el principio de separación de los tribunales —y a la vez de abrir una vía de impugnación contra todos los actos del Estado—, y en cumplimiento del mandato de la ley fundamental, reorganizó las jurisdicciones de seguridad social y las financieras.¹⁹⁴

Los principios torales de la jurisdicción administrativa alemana se encuentran consagrados en la ley fundamental de la República Federal de Alemania de fecha 23 de mayo de 1949, en las Constituciones de los *Länder*, en la Ley sobre Administración Federal, así como en las distintas leyes de los tribunales administrativos de los *Länder*. Además, existen leyes federales y de los *Länder* sobre las diferentes ramas especiales de la jurisdicción administrativa.¹⁹⁵

En Alemania, al lado de una jurisdicción administrativa genérica, se encuentran organizadas jurisdicciones administrativas especiales en materia fiscal y de seguridad social dotadas de autonomía.

Aunque las distintas jurisdicciones administrativas poseen peculiaridades derivadas de su materia y del grado de su competencia, en términos generales comparten una serie de elementos básicos por cuanto a su organización y funcionamiento.

¹⁹² El proyecto de ley fue elaborado desde 1951 por una comisión integrada por representantes del Ministerio Fiscal del Interior y de los tribunales administrativos, y fue debatido hasta 1959 en el *Bundestag*. El texto final fue aprobado por ambos cuerpos legislativos los días 11 y 18 de diciembre de 1959 y fue sancionado por el presidente el 21 de enero de 1960.

¹⁹³ Bachof, Otto, "La jurisdicción administrativa en la República Federal Alemana", *Revista de Administración Pública*, Madrid, número 25, p. 297.

¹⁹⁴ Mismas que fueron reformadas por las leyes de 3 de septiembre de 1953 y 6 de octubre de 1965, respectivamente. La modernización se realizó procurando respetar la originalidad de dichas jurisdicciones y su autonomía frente a la jurisdicción administrativa general.

¹⁹⁵ Para consultar al detalle las leyes locales de tribunales administrativos, *cfr.* Hans, Peter, *La jurisdicción...*, *supra* nota 187, p. 23.

Cada una de las jurisdicciones se compone de tres instancias, a excepción de la fiscal, que sólo tiene dos, y para cada una de ellas existe un supremo tribunal especial. Además, ellas poseen sus propios reglamentos de procedimientos, que por lo demás, como ya lo dijimos, coinciden en lo fundamental.

En torno a la existencia de esta diversidad de jurisdicciones, existen autores que proponen su unificación.¹⁹⁶

Es pertinente señalar que existen algunas materias de derecho público cuya solución está encomendada a la jurisdicción ordinaria.

De acuerdo con el artículo 92 de la ley fundamental, el Poder Judicial se ejerce en las instancias inferior y media por los tribunales de los *Lander*, radicando en la instancia federal sólo un supremo tribunal administrativo.

Así, resultan tres instancias: el Tribunal Administrativo de primera instancia (llamados en Alemania del sur “tribunales administrativos”), en cada *Land* encontramos un tribunal administrativo superior de segunda instancia (llamado “Corte Judicial administrativa”), y finalmente el Supremo Tribunal administrativo, radicado en Berlín.

b) Organización interna de los tribunales administrativos

Todos los tribunales administrativos son colegiados y se encuentran divididos en cámaras (primera instancia), o en senados (segunda y tercera instancias), y se integran por un número variable de jueces (tres a cinco), respectivamente.¹⁹⁷

c) Personal de los tribunales administrativos

Junto a los jueces profesionales actúan los escabinos, que no son jurados, pues integran el tribunal, y cuya experiencia práctica es aprovechada en la solución de las controversias administrativas.

Todos los jueces son independientes, ya que la ley fundamental garantiza su independencia “material” y “personal”. No están obligados a obedecer más que al texto de la ley.

Son inamovibles, pues únicamente pueden ser destituidos de su cargo cuando exista previa resolución judicial (artículos 97 y 98); no pueden

¹⁹⁶ Cfr. Vogel, Klaus, “La tutela jurídica frente al poder público en la República Federal Alemana”, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, tomo 66, número 78, mayo de 1968, pp. 153-158.

¹⁹⁷ Cfr. Ordenanza número 165.

ser separados de sus funciones sin su consentimiento; los jueces que ya formen parte del escalafón no pueden ser suspendidos temporal o definitivamente, trasladados o jubilados, sino cubriendo los requisitos previstos en la ley, en cuanto cualquier medida de este tipo sólo puede ser decretada por los tribunales disciplinarios especiales.

En los tribunales administrativos también intervienen fiscales “representantes del interés público”, que pueden ser oídos conforme a las normas reglamentarias, y en lo relativo al interés del Estado que ellos representan.

Debido a la organización judicial, en Alemania la mayoría de los asuntos comienzan en primera instancia ante un tribunal local, pasan a la segunda mediante el recurso de apelación, debiendo investigarse nuevamente el asunto tanto en sus aspectos de “hecho” como en los de “derecho”.

El Tribunal Administrativo Federal conoce sólo cuando el tribunal administrativo de segunda instancia (que es local), lo admite en forma expresa. El Supremo Tribunal Administrativo es una instancia de revisión (*rectius* casación) limitada al examen de las cuestiones de “derecho”.

En algunos casos expresamente mencionados por la ley, el Tribunal Federal Administrativo es competente para conocer en primera y última instancia, litigios de naturaleza no constitucional entre la Federación y los *Länder*.

d) Tribunales administrativos especiales

En materia tributaria existe el Tribunal Federal de Finanzas con sede en *München*. Es un tribunal administrativo federal superior. Para los asuntos de seguridad social es competente el Tribunal Social Federal con sede en Kassel.

e) Competencia de los tribunales administrativos

Con arreglo al artículo 19, apartado cuarto, de la ley fundamental, todo ciudadano que sea lesionado en sus derechos por el poder público, tendrá abierta la vía judicial “. . . en tanto no se haya previsto otra competencia”, se entiende que son los tribunales ordinarios.

De lo anterior podemos desprender que en Alemania Federal se sigue desde 1949 el principio de cláusula general o de competencia universal de los tribunales respecto de los actos de autoridades admi-

nistrativas susceptibles de ser impugnados. Las leyes administrativas federales y de los *Lander* han tenido que aceptar el carácter general de la jurisdicción administrativa, pues de lo contrario las controversias no previstas en ellas serían resueltas por la jurisdicción ordinaria.

El Reglamento Orgánico de los Tribunales Administrativos, en su párrafo 40, apartado primero (de acuerdo con el texto de la ley fundamental) establece que: “la vía judicial ante los tribunales de lo contencioso administrativo estará abierta [...] en todos los litigios de derecho público siempre que el conocimiento de los mismos no haya sido atribuido expresamente a otro tribunal por una ley federal.”

De lo anterior se colige que la competencia de los tribunales administrativos no comprende aquellas materias para las cuales la ley ha previsto la competencia de los tribunales administrativos especiales o de los tribunales ordinarios.

Los asuntos constitucionales tampoco son resueltos por los tribunales administrativos, sino por el Tribunal Federal Constitucional o los de las entidades federativas (*Lander*), en primera o en última instancia.

Al tenor del artículo 19, apartado cuarto, de la carta fundamental y de las disposiciones reglamentarias correspondientes a la organización de los tribunales administrativos, todos los actos de los órganos del Poder Ejecutivo se encuentran sujetos al control jurisdiccional, sin que ninguno de ellos pueda quedar exceptuado con carácter general de dicho control.

Respecto de los actos de gobierno (actos soberanos de especial significación política), aunque ni el artículo 19, apartado 4º ni las leyes orgánicas prevén tal excepción, la doctrina estima que por razones de principio, no se admite el control de tales actos.

Aunque la jurisprudencia no ha resuelto en forma definitiva e inequívoca sobre el particular, para algunos autores la discusión sólo tiene significación teórica debido a que por regla general tales actos no afectan en forma directa intereses individuales.¹⁹⁸

También quedan exceptuados del control de los tribunales administrativos, los actos administrativos que se realizan en los procesos penal, civil, de ejecución, los realizados ante la jurisdicción voluntaria y los procesos de “desnacificación”.

¹⁹⁸ Cfr. Vogel, Klaus, *op. cit.*, *La tutela...*, *supra* nota 196, p. 159; cfr. Peter, Hans, *op. cit.*, *La jurisdicción...*, *supra* nota 187, p. 28.

Finalmente, como ya lo mencionamos, existen otros actos de los poderes públicos que son resueltos por la jurisdicción ordinaria, sea porque la ley expresamente le atribuya tal competencia, o bien la competencia que, por tradición, ejercen los tribunales civiles en aquellos asuntos que antaño se consideraban de derecho privado pero que ahora forman parte del derecho público.

f) Principios que rigen el proceso administrativo alemán

Oficialidad, ya que el propio tribunal mantiene la marcha del proceso. El impulso procesal proviene del órgano jurisdiccional;

Investigación oficial conforme a la cual el tribunal administrativo actúa por sí mismo para llegar a la aclaración satisfactoria del caso en cuestión. El tribunal puede tomar las medidas que considere pertinentes para llegar a la fijación de los hechos y del derecho, al margen de la actividad de las partes (principio inquisitivo).

Apreciación razonada o de la sana crítica de las pruebas. El tribunal es libre de apreciar las probanzas aportadas por las partes. La prueba confesional no tiene efectos vinculatorios para el tribunal.

Publicidad. Significa que el proceso se encuentra abierto al acceso de todo el público.

Oralidad limitada. Generalmente el proceso se decide mediante un juicio oral. Aunque existen posibilidades de realizarlo por escrito, el juicio oral será repuesto si es pedido en tiempo y forma por alguna de las partes. Si nadie lo solicita, el juicio escrito será plenamente válido.

g) El proceso administrativo

El primer requisito para entablar una acción ante un tribunal administrativo es que el actor haga valer derechos propios de los que él sea titular. Sólo se puede fundar la impugnación de un acto administrativo en la lesión de un derecho subjetivo derivada de un acto antijurídico.

h) Pretensiones susceptibles de ser intentadas por el actor

La *pretensión de impugnación o de anulación*. Se interpone cuando un ciudadano destinatario de un acto administrativo estima que el acto

que le afecta es antijurídico. La esencia de la demanda radica en la anulación de un acto administrativo.

La *pretensión de plena jurisdicción*. Se emplea cuando un particular desea que una autoridad administrativa sea condenada a dictar o realizar un acto administrativo determinado. También es conocida como “demanda de inactividad”.

Para deducir las pretensiones anteriores, es necesario haber utilizado un recurso ante la autoridad administrativa que dictó el acto, para que la misma, en un “procedimiento previo”, tenga la posibilidad de revisar su propio acto. Dicho procedimiento funciona, además, como un medio de selección de las pretensiones deducidas en el proceso administrativo, para aliviar la carga de los tribunales administrativos. Si en el plazo previsto (un mes, excepcionalmente un año), no son promovidos ni el procedimiento previo ni la pretensión ante el tribunal administrativo, el acto administrativo quedará firme y tendrá plena eficacia.

La *pretensión (general) de condena*. Se interpone cuando el actor no desea que se anule o que se dicte un acto administrativo, sino la prestación de una actividad administrativa de distinta naturaleza. Para el ejercicio de este tipo de pretensión no se requiere de procedimiento previo. También puede ser empleado en el caso de que se pretenda que la administración sea condenada a la omisión de una determinada actividad, pues la omisión también es considerada como una prestación.

La *pretensión declarativa o de constatación*. Se utiliza cuando el actor pretende que el tribunal administrativo declare en forma jurídicamente vinculante la existencia o inexistencia de una relación jurídica determinada.

i) Partes en el proceso

Además del actor (que puede ser un particular afectado o cualquier otra autoridad administrativa), y del demandado (que por lo general es la autoridad que realizó el acto impugnado), pueden ser partes en el proceso aquellas personas que son incorporadas al mismo por tener un interés jurídico que está relacionado con el asunto. También puede participar el “representante del interés público” (fiscal), quien deberá declarar previamente si actúa como parte o como simple observador.

En el proceso administrativo de los *Lander* de Alemania del norte, el actor o el demandado pueden ser autoridades o grupos de indi-

viduos que en el derecho civil carecen de capacidad jurídica. En el proceso administrativo de Alemania del sur y en el federal, también será parte en el juicio el titular del órgano que actúa como autoridad demandada.¹⁹⁹

Para los procesos fiscal y de seguridad social existen determinaciones específicas.

En cuanto al patrocinio, no existe obligación de servirse de abogados en el proceso administrativo.

j) Procedimiento

El escrito de la demanda, para ser admitido, debe contener los elementos necesarios para considerar planteada en forma clara la pretensión, así como las condiciones en las que se admiten variaciones a la demanda.

Las partes pueden celebrar convenios (homologados por el juez), para poner fin al litigio o para resolverlo parcialmente, siempre y cuando puedan disponer del objeto del proceso. De ser válido el convenio celebrado entre las partes, el juez podrá dictar un auto declarando terminado el proceso.

Los escritos presentados por las partes preparan el juicio oral que se efectuará en una sesión pública celebrada a tal efecto.

El presidente del tribunal debe procurar que las peticiones de las partes sean coherentes; en el caso de ser confusas, pedirá a aquéllas que complementen los alegatos insuficientes o de que proporcionen la información necesaria para el exacto conocimiento del asunto.

En la audiencia pública se rendirán las diligencias probatorias que el tribunal estime necesarias, y, de ser preciso, decretará de oficio la celebración de las mismas.

La autoridad administrativa demandada deberá presentar el expediente respectivo, el cual estará a disposición de las partes. Excepcionalmente puede ser eximida de esta carga procesal.

k) Suspensión del acto impugnado

El principio general consiste en que la eficacia del acto impugnado quede suspendida al momento de iniciarse el “procedimiento previo” en vía administrativa.

¹⁹⁹ *Cfr.* Hans, Peter, *op. cit.*, *La jurisdicción...*, *supra* nota 187, p. 29.

La interposición de una acción de anulación también surte efecto suspensivo, y en tanto el tribunal no haya dictado resolución, no podrá ejecutarse el acto administrativo impugnado.

Existen algunos actos respecto de los cuales no surte el efecto suspensivo; por ejemplo, los llamados de reclutamiento del ejército, las órdenes urgentes dictadas por las autoridades policiacas, o la liquidación de un impuesto.

Aun en los últimos supuestos, a petición de parte, el tribunal podrá dictar la suspensión del acto.

Puede darse el caso de que, en forma inversa, el tribunal decrete la “inmediata ejecución” de un acto. Esta decisión también puede ser impugnada a efecto de reponer el efecto suspensivo.

La jurisprudencia ha determinado que, en todos los casos, la autoridad administrativa, antes de ejecutar un acto, deberá esperar hasta que el ciudadano haya tenido oportunidad de acudir ante los tribunales en busca de protección.

En los procesos en los que no se impugnan actos administrativos pueden promoverse providencias precautorias para obtener una tutela jurídica transitoria, dictadas por el tribunal administrativo, a petición de la parte actora. El tribunal dará curso a tal petición cuando exista el riesgo de que, al modificarse las circunstancias, puede resultar imposible la realización de los derechos del autor.

En caso de que un órgano administrativo se niegue a cumplir una providencia o una sentencia dictadas por un tribunal administrativo, éste podrá imponer la sanción pecuniaria y decretar el cobro forzoso de la misma. El funcionario responsable deberá indemnizar a la administración por el perjuicio causado. Procederán en su caso las sanciones disciplinarias.

1) Sentencia

La resolución dictada por el tribunal administrativo, para poner fin a una controversia, puede ser de carácter positivo o negativo; constitutiva, declaratoria o de condena.

Si el órgano jurisdiccional considera que el acto administrativo impugnado es contrario a derecho, declarará la anulación del mismo (en este caso podemos hablar de una sentencia constitutiva-negativa).

El tribunal no tiene facultades para conceder más de lo que el actor pidió en la demanda (*petitum*).

El proceso administrativo no puede terminar por la revocación del acto administrativo o por cualquier otro medio unilateral de la autoridad que lo creó. Cuando el actor compruebe tener un interés legítimo en la declaración sobre la legalidad del acto, el tribunal continuará su estudio.

m) El procedimiento para emitir una resolución

El tribunal toma sus decisiones por mayoría de votos. Los jueces profesionales votan de acuerdo con su antigüedad en el cargo. Los jueces legos votan de acuerdo con su edad.

La sentencia debe contener la designación de las partes, de su representante legal, el nombre de los jueces que suscriben la resolución, y los puntos resolutivos, incluyendo el pronunciamiento sobre costas.

Los efectos materiales y formales de la sentencia sólo surten efecto respecto de las partes en el proceso y sus causahabientes, y respecto del objeto fijado en los fundamentos de la decisión.

Recursos. La decisión de primera instancia es susceptible de ser impugnada mediante el recurso de apelación. El recurso deberá ser presentado ante el tribunal en el que se originó, en el plazo de un mes a partir de la notificación del fallo.

El escrito de la apelación deberá acompañarse de las pretensiones del recurrente.

En términos generales, el procedimiento de apelación es similar al de primera instancia.

La resolución dictada en segunda instancia podrá ser revisada por el Tribunal Federal Administrativo, sólo mediante autorización del tribunal de primer grado.

Las resoluciones de los tribunales de los *Länder* que no constituyen sentencias y las decisiones de los presidentes de dichos tribunales, podrán ser impugnadas a través del recurso de reclamación.

B. Austria

En Austria, al igual que en la República Federal de Alemania, se encuentran organizadas las jurisdicciones ordinaria y administrativa, de manera autónoma.

El sistema de tribunales administrativos lo encabeza la Corte Suprema Administrativa, cuya organización y procedimiento se encuentran previstos en los artículos 129-148 de la Constitución Federal aus-

triac. En Austria, por sobre los tribunales administrativos, que se encargan de controlar la legalidad de los actos administrativos, se encuentra la Corte Constitucional.

Si un administrado considera que alguna autoridad ha emitido una resolución que lesiona uno de sus derechos subjetivos, deberá seguir el procedimiento en los términos de los artículos 129-133 de la Constitución austriaca, a su vez, reglamentados por la Ley Orgánica de la Corte Administrativa de 1966.

La Ley federal de primero de julio de 1976 se encargó de extender las competencias de la Corte Administrativa y de la Corte Federal. La citada Ley introdujo cambios importantes a la Ley Orgánica de la Corte Constitucional de 1953, concretamente respecto de la reglamentación del recurso constitucional (*Beschwerde*), al delimitar la competencia de la Corte Administrativa y la de la Corte Constitucional en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales de los administrados.²⁰⁰

X. SITUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS

En los países socialistas del bloque soviético existió, hasta hace unos años, una concepción de las funciones estatales que no concordaba con la existencia de un sistema especializado de tribunales administrativos y de un proceso administrativo para el examen de las pretensiones deducidas en contra de la administración pública.

En lugar del principio de “legalidad en la administración”, sostuvieron, en una primera etapa, el de “legalidad revolucionaria”, cuyos límites eran relativos y que representaba más que un principio jurídico, un principio político. El principio de legalidad revolucionaria poseía fuerza absoluta, y comprendía todo el ordenamiento legal.

Otro principio, todavía existente, se refiere a la “democracia socialista”, que consiste en la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. La garantía judicial de los derechos de los ciudadanos, aunque asentada en los textos legales, es regulada en forma muy peculiar.

Además, el régimen de los tribunales en estos países socialistas debe ser acorde con algunos principios políticos:

El centralismo democrático (en oposición al federalismo), que tiene por objeto “armonizar” el centralismo administrativo con el desarrollo

²⁰⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980, p. 52.

de la iniciativa local y de la actividad de las “masas populares” bajo un control permanente de los órganos centrales.

El principio de la planeación socialista, conforme al cual todos los actos y la totalidad de los órganos deben conformarse con el plan general obligatorio.

La “participación de las masas populares en la gestión de los asuntos públicos”, significa la organización colegiada de todas las autoridades administrativas (*soviets* y formas análogas de organización), que la centralizan y controlan.

A. Unión Soviética

En la Unión Soviética, en lugar de crearse tribunales especializados y autónomos, se instituyeron órganos de composición mixta con funciones cuasijudiciales, y por consecuencia no existe estabilidad en los procedimientos, ya que los jueces deben vigilar ante todo el respeto a los principios políticos del Estado.

El Estado soviético da más importancia al control interno de la administración y a la participación de los representantes del pueblo en las administraciones centralizada y regional (*soviets, komosomoles*), y en última instancia, en los centros de poder jerarquizados.

Destaca entre este tipo de órganos la *Prokuratura*. El procurador general puede intervenir en todos los procesos en calidad de parte (por demás privilegiada). Respecto del control del procedimiento administrativo, su dominio es homogéneo y primordial, pues en calidad de máximo órgano controlador sostiene relaciones con los demás órganos de control.

Antecedentes de la organización de los tribunales encargados del proceso administrativo:

a) La Constitución federal de 1936 encomendaba en forma restringida a los tribunales ordinarios la solución de algunas demandas de los administrados que considerasen haber sido afectados por actos de las autoridades administrativas.

b) La Constitución soviética de 7 de octubre de 1977²⁰¹ introdujo, a juicio de la doctrina, una competencia genérica de los órganos del Poder Judicial para conocer de las reclamaciones de los administrados en contra de actos de las autoridades estatales.²⁰²

²⁰¹ *Gaceta del Soviet Supremo* de la Unión Soviética, 1977, número 4, artículo 617.

²⁰² El texto del artículo 58, segundo párrafo, dispone que: “los actos de los funcionarios que infrinjan la ley, cometan abuso de poder o atenten contra los

El mismo texto fundamental, en el título VII, capítulo 20 (Justicia, Arbitraje y Supervisión fiscal), señala los principios generales para la impartición de justicia en la Unión Soviética.

Sólo los tribunales administran justicia en la Unión Soviética. Estos son: el Tribunal Supremo de la Unión Soviética; los tribunales superiores de las repúblicas federadas; los tribunales superiores de las repúblicas autónomas; los tribunales de los territorios, regiones y ciudades; los tribunales de las regiones autónomas; los tribunales de las comarcas autónomas; los tribunales distritales (urbanos); y los tribunales de las fuerzas armadas.²⁰³

Los tribunales de primera instancia y los jurados populares se designan según el principio de “elegibilidad” de los jueces. El periodo para el que son electos (mediante sufragio universal, directo y secreto), es de cinco años.²⁰⁴

El Tribunal Supremo de la Unión Soviética es el máximo órgano judicial, y supervisa la administración de justicia por los tribunales de la Unión Soviética y los tribunales superiores de las repúblicas federadas, dentro de los límites legales.²⁰⁵

Derivado de su carácter de supremo órgano judicial, el citado Tribunal Supremo generaliza la práctica judicial y dicta las “directrices” que deben seguir el resto de los tribunales respecto de la aplicación de la legislación.

El Tribunal Supremo funciona en pleno y en salas (de justicia civil, penal y militar).

El personal del Tribunal Supremo de la Unión Soviética es designado por el Soviet Supremo de la Unión Soviética, y se integra por el presidente, los vicepresidentes, vocales y jurados populares. También forman parte del Tribunal Supremo los presidentes de los tribunales superiores de las repúblicas federadas.

El estudio de los asuntos se realiza en forma colegiada desde la primera instancia.²⁰⁶

Los jueces son independientes y no obedecen más que a la ley.²⁰⁷

derechos de los ciudadanos pueden ser impugnados a través de una instancia judicial de conformidad con lo que establezcan las leyes.”

²⁰³ Artículo 151 de la Constitución de 1977.

²⁰⁴ Artículo 152 de la Constitución soviética.

²⁰⁵ Ley de la Unión Soviética sobre el Tribunal Supremo de la Unión Soviética aprobada el 30 de noviembre de 1979. *Gaceta del Soviet Supremo de la Unión Soviética*, número 49, artículo 842.

²⁰⁶ Artículo 154.

²⁰⁷ Artículo 155.

Las audiencias en todos los tribunales son públicas, sólo en los casos previstos por la ley se permite la vista de los asuntos a puerta cerrada.

Finalmente, en el sistema soviético se utiliza el término “contencioso administrativo” para aludir a las controversias que se suscitan entre los organismos de la administración estatal.²⁰⁸

B. Polonia

En el ordenamiento polaco encontramos un modelo de jurisdicción administrativa notablemente inspirado en la ordenación de los tribunales administrativos de Alemania Federal.

La Constitución de la República Popular de Polonia de 22 de julio de 1952 establece que la administración de justicia en Polonia la ejercen la Corte Suprema, los tribunales de departamento (*Voivodie*), los tribunales de distrito y los tribunales especializados, cuya organización y atribuciones se encuentran reguladas en la “Ley sobre la Corte Suprema”, de 15 de febrero de 1962, y en la “Ley sobre la Organización de los Tribunales de Derecho Común”, de 6 de febrero de 1928, respectivamente.

Los tribunales especializados que existen en Polonia son: los tribunales militares, los tribunales de distrito de trabajo y de seguridad social, creados en virtud de la ley de fecha 20 de mayo de 1971, y que se encuentran situados junto a los órganos locales de la administración del Estado.

La Alta Corte Administrativa, que también es considerada un tribunal especial, fue fundada por la “Ley sobre la Alta Corte Administrativa”, de fecha 31 de enero de 1980, así como por la reforma de la Ley (Código de Procedimientos Administrativos).²⁰⁹

El control judicial de la legalidad de los actos administrativos comprende los asuntos concernientes a la seguridad social, reclamaciones de prestaciones pecuniarias, impugnación de las listas electorales y otras categorías de asuntos.

La Ley de 31 de enero de 1980 incrementó en forma significativa la extensión de las resoluciones administrativas sometidas al control

²⁰⁸ Cfr. artículo 163 de la Constitución y “Ley sobre el Arbitraje del Estado en la Unión Soviética”, de fecha 30 de noviembre de 1979. *Gaceta del Soviet Supremo de la Unión Soviética*, 1979, número 49, artículo 844.

²⁰⁹ *Journal des Lois*, núm. cuatro, texto ocho. Cfr. Loptka, Adam, “La Haute Cour administrative en Pologne”, *Droit Contemporain*, números 3/4, 1980, pp. 131 y ss.

jurisdiccional. Abrió la posibilidad de impugnar más categorías de asuntos administrativos, pero no modificó las disposiciones que, sobre el control judicial de los actos administrativos, estaban en vigor antes de su publicación.

a) Organización y funcionamiento de la Alta Corte Administrativa

La Corte realiza la instrucción de los asuntos en audiencia pública, salvo las excepciones previstas en la ley.

Personal. Los jueces de la Alta Corte Administrativa, al igual que el resto de jueces en Polonia, son nombrados y removidos por el Consejo de Estado, a propuesta del ministro de Justicia; son independientes y no obedecen más que al texto de la Ley.

El presidente y los vicepresidentes son nombrados de entre los jueces adscritos a la misma y revocados por el Consejo de Estado a proposición del presidente del Consejo de Ministros.

La Alta Corte Administrativa tiene su sede en Varsovia; sin embargo, también pueden funcionar órganos jurisdiccionales auxiliares creados para una o varias provincias (*voivoidies*), que actualmente son 49. Según apreciaciones, es necesario crear cinco centros de la Alta Corte Administrativa en otras tantas ciudades (Gdansk, Katowice, Cracovia, Poznan y Wroclan).²¹⁰

La Alta Corte Administrativa es dirigida por el presidente y dos vicepresidentes, que desempeñan las funciones administrativas y jurisdiccionales previstas en las disposiciones legales y reglamentarias del procedimiento administrativo.²¹¹

La Alta Corte Administrativa se divide en salas siguiendo el criterio de materia. Cada sala es dirigida por un presidente, nombrado por el presidente de la Alta Corte Administrativa de entre los ministros adscritos a la misma.

En la Alta Corte Administrativa también funcionan: a) Una oficina de jurisprudencia, que se encuentra dividida en “servicios” de acuerdo con la materia de los asuntos; b) Una oficina presidencial, y c) Los

²¹⁰ Reglamento del Ministerio de Justicia de fecha 25 de febrero de 1981, *Journal des Lois*, número 15, texto 213.

²¹¹ Reglamento del Ministerio de Justicia, de fecha 20 de agosto de 1980, sobre la estructura y organización de la Alta Corte Administrativa y sobre la regulación provisional de competencias en dicho tribunal. *Cfr. Journal des Lois*, número 19, texto 70.

secretariados de servicios administrativos, económicos, financieros, de archivo de expedientes y de biblioteca.

Normas procedimentales. La Alta Corte Administrativa tramita las demandas interpuestas contra las resoluciones administrativas dentro del marco legislativo que conforman tanto la “Ley sobre la Alta Corte Administrativa”, de 30 de enero de 1980, como el texto reformado de la “Ley-Código de Procedimientos Administrativos”; se dispone que los preceptos relativos a los tribunales de provincia, a los jueces y empleados de dichos tribunales, serán aplicables en los asuntos relativos a la Alta Corte Administrativa y su personal. En caso de duda también son aplicables las disposiciones reguladoras de la Corte Suprema de Polonia. Es aplicable, en forma supletoria, el Código de Procedimientos Civiles.

b) Competencia de la Alta Corte Administrativa

Se encuentra determinada conforme al principio enumerativo. De acuerdo con el artículo 196 del Código de Procedimientos Administrativos, ante ella se pueden plantear recursos contra resoluciones referentes a un amplio número de materias: *i*) Construcción y vivienda; *ii*) Precios y tarifas; *iii*) Vías públicas, comunicaciones y transportes; *iv*) Actividades en el sector productivo, artesanal y comercial; *v*) Registro civil; *vi*) Combustibles y energía; *vii*) Aguas; *viii*) Comercio de inmuebles; *ix*) Educación; *x*) Ecología; *xi*) Servicios públicos; *xii*) Expropiación; *xiii*) Obligaciones fiscales y parafiscales.

El artículo 196, parágrafo tercero, del Código de Procedimientos Administrativos, plantea la posibilidad de que las leyes especiales en otras materias, establezcan recursos contra las resoluciones administrativas.

c) La demanda planteada ante la Alta Corte Administrativa

Las resoluciones de los organismos administrativos sólo pueden ser impugnadas ante la Alta Corte Administrativa por ilegalidad.

Antes de intentar la acción ante la Alta Corte Administrativa deberá ser agotado el procedimiento previo ante la instancia administrativa, salvo el caso que sea presentada por el procurador.

También pueden presentarse ante la Alta Corte Administrativa demandas por inactividad; es decir, en el supuesto de que un organismo de la administración estatal no haya emitido en el plazo previsto una

decisión en el procedimiento de primera instancia o en el procedimiento administrativo en aquellas materias competencia de la Alta Corte Administrativa.

d) Legitimación

Pueden instar en el proceso ante la Alta Corte Administrativa: a) Las partes en el proceso; b) Las organizaciones sociales que participen en el proceso administrativo, y c) El procurador de la República Popular de Polonia.

e) Plazos

La demanda debe ser presentada ante la Alta Corte Administrativa en un plazo de treinta días a partir de la notificación o de la publicación de la resolución impugnada. El procurador puede presentar la demanda en un plazo de seis meses. Para el registro de la demanda es deducido su depósito, de acuerdo con el monto, del carácter del asunto y de su objeto.²¹²

La demanda no es admitida cuando se encuentra pendiente un procedimiento previo en vía administrativa tendiente a modificar, a anular la resolución, o a declarar la reposición del procedimiento.

La impugnación deberá ser tramitada en un plazo de treinta días a partir de la presentación de la demanda. Si el órgano administrativo reconoce que la demanda es justificada, puede dentro del mismo plazo, modificar o anular la decisión. En este caso deberá reenviar la demanda a la Alta Corte Administrativa junto con una respuesta satisfactoria a la pretensión del actor.

La Alta Corte Administrativa podrá desechar la demanda por ser presentada en forma extemporánea, o por ser improcedente por alguna otra causa o cuando el querellante no haya integrado los requisitos de la demanda en el plazo fijado. Si la demanda tiene defectos u omisiones que impidan su admisión, la Corte Administrativa podrá reponer el plazo de presentación de las mismas.

La Alta Corte Administrativa informará al procurador de la fecha en que se celebrará la sesión en cámara de consejo; sin embargo, el procurador no podrá intervenir en la misma.

²¹² Reglamento del Consejo de Ministros sobre la tarifa de inscripción de demandas contra las decisiones administrativas. *Journal des Lois*, número 20, texto 73.

En el resto de los asuntos, la Alta Corte Administrativa fijará el plazo de la *audiencia* tomando en cuenta la demanda, si se anula total o parcialmente la resolución.

La Alta Corte Administrativa anulará la decisión impugnada si constata: *a)* La violación de las reglas de derecho material, a menos que la violación no ejerza influencia alguna en los resultados del asunto; *b)* La violación del derecho cuando, habiéndose dado un fundamento a la reposición del procedimiento, las pruebas, sobre cuya base hayan sido establecidas las circunstancias esenciales del asunto, hayan sido encontradas falsas; *c)* Otras violaciones a las disposiciones del procedimiento administrativo que tengan una influencia determinante en el resultado del asunto.

La Alta Corte Administrativa declarará la nulidad de la resolución administrativa si la misma ha sido emitida en violación de las disposiciones, sin fundamento legal, o en violación manifiesta del derecho; si resuelve respecto al objeto de un asunto sobre el que ha recaído sentencia definitiva; si está dirigida a una persona que no es parte en el proceso; si es inejecutable el día de su publicación o si es de ejecución imposible.

f) Partes en el proceso seguido ante la Alta Corte Administrativa

La participación del procurador se encuentra prevista si él ha formulado la demanda o en el caso que él haya anunciado en forma previa su intervención. La ausencia del procurador en las sesiones de la Alta Corte Administrativa no suspende la tramitación del procedimiento.

g) Terceros

Aquellas personas que no siendo partes en el proceso, pero cuyos derechos individuales pueden ser afectados por el resultado del proceso, podrán participar en el procedimiento ante la Alta Corte Administrativa en calidad de patres.

h) Patrocinio

Las partes en el proceso ante la Alta Corte Administrativa pueden recurrir, si lo desean, a la ayuda de un abogado.

i) Efectos del proceso

Las tesis jurídicas de los fallos vinculan al tribunal y al órgano de la administración estatal.

En la sentencia, la Alta Corte Administrativa podrá condenar al órgano que emitió la resolución impugnada a reembolsar los gastos del proceso en favor del quejoso. En los casos en los que se anule la resolución impugnada, la parte que haya sufrido algún perjuicio podrá demandar la indemnización por el “daño efectivo sufrido” que le hubiere causado la resolución declarada nula.

j) Efectos suspensivos de las resoluciones administrativas

La presentación de la demanda ante la Alta Corte Administrativa no suspende la ejecución de la resolución administrativa impugnada.

El órgano de la administración activa, en forma previa a la tramitación de la demanda ante la Corte Administrativa, podrá, de oficio, o a petición de parte, suspender la ejecución de la resolución impugnada.

La Alta Corte Administrativa, después de recibir la demanda, podrá decidir la suspensión o la ejecución de la resolución impugnada.

k) Relaciones entre la jurisdicción administrativa y la ordinaria

La Corte Suprema es el órgano superior encargado de fiscalizar la actividad y la jurisprudencia de los tribunales. El control de la actividad jurisdiccional de la Alta Corte Administrativa es llevado a cabo por la Corte Suprema de las siguientes formas:

1. Conociendo del recurso de revisión extraordinaria interpuesto contra las resoluciones emitidas por la Alta Corte Administrativa, la que es un tribunal uniinstancial, cuyas resoluciones no son susceptibles de ser revisadas.

La revisión extraordinaria es un medio de impugnación de las resoluciones de la Alta Corte Administrativa que poseen fuerza de cosa juzgada, que sólo puede ser utilizado por el ministro de Justicia, por el primer presidente de la Corte Suprema o por el procurador general, y únicamente en el caso de que el contenido de la resolución impugnada sea manifiestamente ilegal o atente contra los intereses de la República Popular de Polonia.

2. Fijando las directivas para la administración de justicia y la práctica judicial con objeto de asegurar la aplicación uniforme de la ley y la unificación de los criterios de jurisprudencia.

C. Yugoslavia

En Yugoslavia existe un grupo numeroso de derechos subjetivos tutelados por los tribunales ordinarios cuando son vulnerados por las autoridades administrativas.

La Constitución Federal de 1963, en el texto de su artículo 159, indicaba que las decisiones definitivas de las autoridades administrativas se sujetaban a la revisión judicial cuando afectaban derechos y obligaciones de los particulares o grupos de autogestión, previo agotamiento de la vía administrativa interna.

La Constitución vigente de fecha 21 de febrero de 1974, en su artículo 218 señala que los tribunales protegen los derechos y libertades de los ciudadanos. El artículo 369, inciso tercero, faculta al Tribunal Federal para resolver sobre la legalidad de los actos administrativos dictados por autoridades federales si la legislación federal no dispone otro tipo de regulación, "sólo la ley puede excluir la vía contenciosa administrativa a título excepcional y para determinadas categorías de asuntos administrativos".

De conformidad con la ley de 23 de abril de 1952 sobre el procedimiento administrativo, una sala especializada de la Corte Superior de las Repúblicas Federadas se encarga de resolver las controversias entre la administración y los ciudadanos.

A partir de 1966, sus resoluciones pueden impugnarse ante la Corte Suprema de la Federación, la que también conoce en primera instancia de las reclamaciones contra los actos de las autoridades federales.²¹³

D. Cuba

En Cuba existe un ordenamiento híbrido que presenta características tanto del modelo legislativo de inspiración soviética como de la tradición hispánica judicialista.

La Constitución de 15 de febrero de 1976 y la Ley de Procedimiento Administrativo, Civil y Laboral de fecha 19 de agosto de 1977, abren la posibilidad a la impugnación de las disposiciones de carácter general y de las resoluciones administrativas que vulneren los derechos establecidos en las leyes en favor del reclamante, las cuales pueden ser impugnadas ante las salas de lo civil y de lo administrativo del Tribunal Supremo Popular.

²¹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *Los tribunales...*, *supra* nota 193, p. 126.

Se excluyen de este control las resoluciones relativas a las materias de defensa nacional, seguridad del Estado, orden público y las medidas tomadas en circunstancias excepcionales para proteger el interés general; los conflictos derivados del control de cambios de divisas; las derivadas del ejercicio de la potestad discrecional y los acuerdos tomados tanto por el Consejo de Estado como por el Consejo de Ministros.²¹⁴

La responsabilidad patrimonial de la administración podrá ser revisada aunque los actos que la originen se encuentren excluidos del contralor jurisdiccional antes descrito.²¹⁵

XI. EL SISTEMA JUDICIALISTA ESPAÑOL

El modelo de jurisdicción administrativa que existe en España, si bien puede ser agrupado entre los que adoptan el principio judicialista, difiere del modelo anglosajón, pues la jurisdicción administrativa se encuentra separada funcionalmente de la jurisdicción civil.²¹⁶

Los tribunales que resuelven las controversias administrativas aunque pertenecen al Poder Judicial, son órganos especializados que se encuentran organizados en una estructura jerárquica, de modo tal que sus decisiones no son revisadas por los tribunales de derecho común.

No obstante la unidad orgánica de los tribunales españoles, la especialización de la jurisdicción administrativa conlleva la dualidad de jurisdicciones para enjuiciar a la administración pública. Los tribunales administrativos no resuelven los asuntos civiles ni penales ni otros que por disposición legal corresponde conocer a la jurisdicción social o a otras (artículo 26 Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa).

La dualidad de jurisdicciones representa la necesidad de discernir el carácter de algunos actos con el fin de determinar la jurisdicción competente para resolverlos.

A. Desarrollo histórico

El real decreto de 20 de diciembre de 1776 creó la Real y Suprema Junta de Apelaciones.

²¹⁴ Artículos 654 a 695. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *Introducción...*, *supra* nota 9, p. 71.

²¹⁵ *Op. cit.*, *ult.*, p. 73.

²¹⁶ Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, *Algunas...*, *supra* nota 52, p. 445.

El 12 de noviembre de 1789 se presentó, ante el Congreso, el Proyecto de Ley de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales. El reinado de Fernando VII impidió que prosperaran los intentos legislativos originados durante la etapa liberal.²¹⁷

El 7 de junio de 1808 se expidió la Constitución de Bayona, que instituyó un Consejo de Estado similar al francés de la época. La institución francesa fue trasplantada a España con la misma estructura y funciones.

La Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812 también consignaba la creación de un Consejo de Estado. La Constitución gaditana, aunque contenía el principio de separación de funciones, no hizo referencia expresa al contencioso administrativo ni creó órganos especializados en la solución de los conflictos administrativos.

El Consejo de Estado se componía por cuarenta personas, de nacionalidad española, nombradas por el rey a propuesta de las cortes. Era el único Consejo del Rey para consultar en los asuntos graves gubernativos y especialmente para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados; le correspondía también presentar ternas para la provisión de beneficios eclesiásticos y plazas de judicatura.²¹⁸

El 25 de marzo de 1834 fueron publicados seis reales decretos de importancia: uno que suspendía el Consejo de Estado y lo sustituía por un Consejo de Gobierno, los restantes suprimían los Consejos de Castilla, Indias, Guerra, Marina y Hacienda. Se creó un órgano que asumió la competencia que hasta entonces correspondió a los consejos suprimidos: el Consejo Real de España e Indias, dividido en siete secciones.

En 1837 desapareció el Real Consejo de España e Indias. La contingencia hizo necesaria la creación de leyes secundarias para que complementaran la Constitución promulgada ese año. Fueron presentados algunos proyectos para la creación de tribunales administrativos (Silvela, Sancho, Martínez de Rosa, etcétera), que, aunque antecedentes importantes, ninguno de ellos recibió la sanción legislativa.

El 2 de abril de 1845 se expidió la Ley sobre Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales a imitación de los Consejos de prefectura franceses. El procedimiento provincial era regulado por

²¹⁷ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, supra nota 33, p. 451.

²¹⁸ Cfr. García Trevijano-Fos, Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, p. 650.

el reglamento de fecha 1º de octubre de 1845, cuya autoría es atribuida a José Pidal.

El 6 de julio de 1846 se expidió la Ley sobre el Consejo Real y su reglamento de 30 de diciembre de 1846 que crearon, dentro de dicho cuerpo colegiado, una sección encargada de la instrucción y preparación de los expedientes en los asuntos contenciosos. Ante el Consejo Real debía seguirse un procedimiento de jurisdicción retenida.²¹⁹

A raíz del movimiento revolucionario, un real decreto, dictado el 7 de agosto de 1854, suprimió los consejos: los asuntos de los que conocían los Consejos provinciales fueron encomendados a las diputaciones provinciales. Otro real decreto dictado en la misma fecha, asignó a un tribunal contencioso administrativo el conocimiento de las controversias que anteriormente resolvía el Consejo Real, aunque las resoluciones emitidas por el citado tribunal tenían mero carácter consultivo. Las leyes de 1845 fueron restablecidas en 1856.

En 1858, el Consejo Real cambió su nombre por el de Consejo de Estado. A partir de 1860 fue reorganizado por la ley de 17 de agosto de ese año, que en sus artículos 46 y 56 amplió sus atribuciones en materia contenciosa administrativa. Este cuerpo, que reflejaba la influencia francesa, y que dependía formalmente de la administración, ganó el respeto y la confianza por parte de los particulares y de la propia administración.

Durante este periodo se suscitó un debate entre quienes proponían el sistema de jurisdicción retenida (conservadores), y quienes planteaban la necesidad de volver al sistema judicialista, de acuerdo con el principio de separación de funciones (liberales).

En 1868, en virtud de los decretos de 13 y 16 de octubre, fue suprimida la jurisdicción retenida y restablecido el sistema judicial típico. El Consejo de Estado fue disuelto por la primera República con el decreto de primero de junio de 1874.

Habiéndose expedido en 1869 la Constitución, en 1870 se dictó una Ley Orgánica del Poder Judicial que atribuyó el conocimiento de los litigios administrativos al Tribunal Supremo y a las audiencias.

La restauración implicó el retorno al Consejo de Estado: los decretos-ley de 20 de enero 1875 y de 16 de diciembre de 1876, atribuyeron el conocimiento de las controversias administrativas a los consejos provinciales y al Consejo Real.

²¹⁹ Cfr. Álvarez Gendin, Sabino, *op. cit.*, *Teoría. . .*, *supra* nota 188, p. 32.

La Ley de 13 de septiembre de 1888 (ratificada por decreto de 22 de junio de 1894), implantó un sistema ecléctico o mixto de tipo germánico denominado “sistema armónico”, de transacción entre los sistemas en pugna. Atribuyó a tribunales de composición mixta (jueces y administradores) la solución de los litigios administrativos. El Tribunal Contencioso Administrativo quedó unido al Consejo de Estado, dependencia que adquirió solidez con el decreto 22 de 1894.

El sistema armónico creado por Santamaría de Paredes configuró, a juicio de algunos tratadistas, un sistema de jurisdicción contenciosa administrativa y consecuentemente un proceso administrativo. Su principal falla era el rezago; además, se criticaba la existencia de un recurso contencioso administrativo subjetivo cuando ya en Francia se había desarrollado el recurso por exceso de poder.²²⁰

La competencia del citado tribunal se extendía al conocimiento de actos administrativos, contratos de obra pública y servicios públicos.

El 5 de abril de 1904, al dictarse una ley obra del gobierno de Maura, la jurisdicción contenciosa administrativa fue separada del Consejo de Estado y fue atribuida a la recién creada Sala Tercera del Tribunal Supremo en el ámbito central; en el ámbito local eran los tribunales provinciales los órganos competentes. Aunque subsistió el criterio de integración para la nueva sala, en forma mayoritaria se componía por magistrados de la carrera judicial.²²¹

La Ley de fecha 5 de abril de 1904 estableció el fundamento del sistema judicial especializado que hasta la fecha ha perdurado.

Durante la dictadura, la Ley sobre el Estatuto Municipal introdujo en el ámbito local un recurso contencioso administrativo cuya observancia podía pedir cualquier vecino o corporación, mediante una fórmula similar a la de una acción popular (recurso de anulación de los actos de las entidades municipales por infracción de las disposiciones administrativas) (artículo 253 del citado ordenamiento).

Respecto del contencioso central, la Ley de 14 de octubre de 1926 amplió los casos en los que el gobierno podía acordar la supresión de la suspensión o no ejecución de las sentencias, y permitió que no se indemnizara al afectado con tal medida.

En la República de 1931 se respetó el sentido de la legislación de la dictadura. La Ley Municipal de la República admitió, junto al contencioso administrativo subjetivo, un contencioso administrativo “por

²²⁰ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 33, p. 458.

²²¹ Cfr. Martín-Retortillo, Cirilo, *Nuevas notas sobre lo contencioso administrativo*, Madrid, Aguilar, 1951, pp. 16-20.

violaciones materiales de las disposiciones administrativas, por vicios de forma, por incompetencia por razón de la materia” (artículo 233, inciso b) de la Constitución elaborada por las Cortes Constitucionales en 1931.

En el ámbito central fue restablecido el sistema de garantías jurisdiccionales que existía hasta antes de la dictadura.²²²

La Ley de 25 de julio de 1935 autorizó al ministro de Justicia a crear otra Sala de lo contencioso en el Tribunal Supremo y para modificar la regulación del recurso de apelación.

La Ley de 27 de agosto de 1938 reorganizó al Tribunal Supremo, y señaló que la competencia de la Sala contenciosa administrativa se limitaría a conocer de los recursos de las autoridades provinciales.

El decreto de 21 de marzo de 1939 extendió la competencia de la Sala del contencioso administrativo a los actos de la administración central de fecha anterior a 18 de julio de 1936.

En 1944, bajo el gobierno del general Franco se estableció el recurso contencioso administrativo contra las resoluciones que “en lo sucesivo dicte la administración central y que reúnan las condiciones exigidas por la ley de 22 de junio de 1894”, la que fue declarada nuevamente en vigor.

La Ley de 18 de marzo de 1944 redujo el campo de aplicación del recurso contencioso administrativo, pues impidió combatir las resoluciones dictadas en aplicación de leyes y disposiciones referentes a depuración, responsabilidad política, desbloqueo, prensa, propaganda y personal.

En el año de 1952 se dio cumplimiento al artículo 14 de la Ley de 18 de marzo de 1944 que autorizó al ministro de Justicia para que publicara el texto refundido de una ley de jurisdicción contenciosa administrativa, en la cual serían recogidas todas las disposiciones legales vigentes en la citada materia.

Una comisión general de codificación se encargó de elaborar el texto refundido aprobado el 8 de febrero de 1952.

El texto refundido mantuvo la estructura de la Ley de 1888-1894 con ligeras modificaciones. Tomando como base el texto de la ley de 22 de junio de 1894, reemplazó a todos los textos que anteriormente se ocuparon de regular el contencioso administrativo. La comisión redactora no introdujo novedad alguna, “sólo rectificó equívocos y antinomias”.²²³

²²² Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 43.

²²³ Cfr. *op. cit.*, *ult.*, p. 466.

B. Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa de 1956

Después de una serie de críticas enderezadas contra el texto refundido de 1952 y sus antecesores por “la técnica imperfecta que la dominaba”, por el reducido ámbito de la jurisdicción contenciosa administrativa y por el exagerado formalismo con el que los tribunales interpretaban los requisitos procesales, se procedió a elaborar un nuevo ordenamiento.

La nueva ley, que en su exposición de motivos se declaró “judicialista” siguiendo a la de 1904, fue para la gran mayoría de los autores hispanos una de las más perfectas regulaciones del contencioso administrativo.²²⁴

El nuevo texto se convirtió en el único ordenamiento regulador, prescindiendo inclusive de reglamento alguno. Sus autores partieron de la premisa de que la jurisdicción contenciosa administrativa no es sino una especie del género jurisdicción y de la unidad esencial del proceso, pero que el proceso administrativo se distingue de los demás procesos por las peculiaridades de la materia sustantiva que lo informa.

Tomando como base lo antes dicho, la Ley, además de regular el proceso administrativo, se ocupó de los procedimientos administrativos vinculados en forma directa con la vía procesal (v. gr. silencio administrativo en su artículo 38; y el recurso de reposición en sus artículos 52 a 54).

En la elaboración de la Ley fue utilizada una depurada técnica, calificada de constructiva, sólida y diáfana; representó además la estructuración de un sistema eficaz de garantías judiciales del administrado.²²⁵

De manera conjunta con la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa fueron dictadas otras leyes como la Ley sobre Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, la Ley de 27 de julio de 1957 sobre el Procedimiento Administrativo.

a) Organización de la jurisdicción administrativa en la Ley de 1956

Los órganos jurisdiccionales encargados de conocer los recursos interpuestos en contra de actos o resoluciones de la administración eran:

²²⁴ Cfr. *op. cit.*, *ult.* p. 493.

²²⁵ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, *Proceso administrativo*, *supra* nota 68; cfr. Dana Montañón, “Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”, *La Ley*, Buenos Aires, 30 de junio de 1958.

a) Las salas de lo contencioso administrativo de las audiencias territoriales; b) Las salas de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, y c) Las salas de Revisión de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

En cada audiencia territorial se constituyó una sala de lo contencioso administrativo con la misma competencia territorial. En las audiencias podían ser creadas más salas de lo contencioso administrativo, cuya competencia se podía limitar a una o varias provincias (artículo 9 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).

Las salas de lo contencioso administrativo situadas en las audiencias se integraban por un presidente y dos magistrados.

Existían en el Tribunal Supremo tres salas de lo contencioso administrativo (artículo 13 de la Ley y disposición adicional de 14 de junio de 1955).

Cada sala se integraba por un presidente y el número de magistrados variable de acuerdo con las disposiciones orgánicas del Tribunal Supremo.

Las salas se encontraban divididas en secciones, dirigidas por el presidente de la sala o por el magistrado más antiguo de cada sección. El número de magistrados de cada sección variaba conforme al tipo de asunto y al acto procesal que se tratara de impugnar.

La Sala de Revisión de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo se encargaba de conocer de los asuntos interpuestos contra sentencias firmes de cualquiera de las salas de lo contencioso administrativo del mismo Tribunal Supremo (artículos 17 y 102 de la Ley).

La Sala de Revisión se formaba con el presidente del Tribunal, los presidentes de las salas de lo contencioso administrativo y el magistrado de mayor antigüedad de cada una de ellas (artículo 18 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).

b) Personal

Los presidentes de las salas de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo eran nombrados de entre los magistrados de dicho tribunal con más de tres años de servicio efectivo.

Los magistrados de las salas de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo se nombraban: a) Una tercera parte de entre los magistrados con arreglo a las normas de promoción que para ellos existían en el Tribunal Supremo; b) Otra tercera parte de entre los magistrados adscritos en forma permanente a la jurisdicción conten-

ciosa administrativa que reunieran las condiciones exigidas por las normas sobre promoción del Tribunal Supremo y que prestaren sus servicios a la jurisdicción contenciosa administrativa al momento de ser promovidos al Tribunal Supremo, y *c*) La tercera parte restante entre licenciados en derecho que reúnan las condiciones señaladas por la ley (artículo 20 de la Ley).

Los presidentes de sala de lo contencioso administrativo de las audiencias territoriales se elegían entre los magistrados adscritos a las salas con arreglo a las disposiciones correspondientes (artículo 21 de la Ley).

Los magistrados de las salas de lo contencioso administrativo de las audiencias territoriales se nombraban: *a*) Dos terceras partes de entre los magistrados con categoría para serlo en las audiencias territoriales respectivas por concurso, de preferencia con especialidad en derecho administrativo, y *b*) El resto, por oposición entre los funcionarios de la carrera judicial y fiscal con más de tres años de servicio efectivo.

C. Reformas de 17 de marzo de 1973

La lentitud en la tramitación y el consecuente rezago de la Cuarta sala del Tribunal Supremo hizo necesaria esta reforma publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 21 de marzo de 1973.

A pesar de las bondades de la Ley de 27 de diciembre de 1956, los presupuestos sobre los que fue elaborada resultaban obsoletos quince años después. El desarrollo social y económico de España produjo un incremento notable en el número de recursos contra actos administrativos.

Al atribuirse la falla a la distribución de la competencia, ésta fue reorganizada, de manera que la Sala del Tribunal Supremo encargada de resolver el más amplio sector de la competencia objetiva fue descargada; en lo sucesivo una parte importante de su competencia se transfirió a las salas de lo contencioso administrativo de las audiencias territoriales.

La Ley de 1973 confirmó al Tribunal Supremo su función directiva y revisora en vía de recurso. Seguiría conociendo, en segunda instancia, de los actos de la autoridad central cuyo enjuiciamiento se transfirió a las audiencias territoriales cuando los asuntos fueren susceptibles del recurso de apelación.²²⁶

²²⁶ Cfr. González Pérez, Jesús, *La justicia administrativa en España*, Madrid, Civitas, 1974, pp. 59-75.

D. Constitución española de 1978

En 1978 al dictarse la Constitución vigente se planteó la actualización del régimen de las estructuras judiciales de manera acorde a la nueva organización política del Estado español.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sancionada el 3 de octubre de 1979 y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día 5 de octubre de 1979, facultó al citado órgano jurisdiccional para conocer del recurso de amparo constitucional.

Se encarga de su conocimiento a dos salas de seis magistrados cada una. El recurso puede interponerse contra las violaciones de los derechos y libertades tuteladas, por disposiciones, actos jurídicos o simples vías de hecho del gobierno o de sus autoridades o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades, funcionarios o agentes.

El recurso de amparo constitucional no puede interponerse sin antes agotar el procedimiento establecido ante los tribunales ordinarios.²²⁷

En 1979, el 26 de diciembre, se promulgó la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona (publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 3 de enero de 1979).

El citado ordenamiento, en su sección segunda, otorga la “garantía contenciosa administrativa”, y en su artículo sexto concede el recurso contencioso administrativo contra los actos de la administración pública que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, conforme al procedimiento establecido en la sección correspondiente (siendo supletoria la aplicación de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa).

La interposición del recurso no requiere el agotamiento de la vía administrativa previa. La suspensión del acto impugnado puede solicitarse al momento de interponer el recurso o posteriormente. La tramitación del citado recurso tiene carácter urgente a todos los efectos orgánicos y procesales.²²⁸

²²⁷ La disposición segunda transitoria, apartado dos, dispone que en tanto no sean desarrolladas las provisiones del artículo 53, apartado 2º de la Constitución española de 1978 para configurar el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales se entenderá que la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contenciosa administrativa ordinaria o la configurada en la sección segunda de la ley 62/1978 de 22 de diciembre sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

²²⁸ El texto de la citada Ley se encuentra en el anexo de la obra de Héctor Fix-Zamudio. *Cfr. op. cit., Los tribunales constitucionales, supra* nota 193, p. 217.

E. *Ley Orgánica del Poder Judicial*

Dictada seis años después, el primero de julio de 1985, fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 2 de julio de 1985, y planteó la restructuración de la jurisdicción española conforme a las bases dadas por la Constitución de 1978.

En virtud de que el texto constitucional introdujo una notable transformación de la división político-territorial, al crear comunidades autónomas con atribuciones y competencia en materia de impartición de justicia, el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español creó, en cada comunidad autónoma, un tribunal superior de justicia, mismo que encabeza la estructura de la jurisdicción en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma.

La creación de los tribunales superiores de justicia implicó la desaparición de las audiencias territoriales. A efecto de dar forma a la nueva organización territorial de la justicia española se prevé la expedición de una Ley de Planta y Demarcación Judicial.

El título preliminar de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español se ocupa de mencionar los principios generales de la Constitución y de la propia ley: independencia judicial, unidad de jurisdicción absoluta; supremacía del texto constitucional, cuya interpretación definitiva sólo la puede realizar el tribunal constitucional.

Conforme al texto legal, los juzgados y tribunales de lo contencioso administrativo conocen de las pretensiones que se deduzcan en relación con actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo y a las disposiciones reglamentarias.

a) Extensión y límites de la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme al texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial español

La jurisdicción española es competente, en el orden contencioso administrativo, para conocer de todas las pretensiones que se deduzcan referentes a disposiciones de carácter general o de actos de las administraciones públicas españolas.

El Tribunal Supremo, con sede en Madrid, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español).

El Tribunal Supremo se compone de un primer presidente, presidentes de Sala, y de los magistrados que determine la ley. Existe la

posibilidad de crear en cada sala “secciones”. Se integra el Tribunal Supremo por las Salas Civil, Penal, Contenciosa Administrativa y Social.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo tiene la siguiente competencia:

1. Conoce en única instancia de los recursos contenciosos administrativos que se promueven contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, o de sus comisiones delegadas; contra actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial; contra los actos del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas; y de actos del defensor del pueblo en materia de personal y de administración.

2. Conoce de los recursos de casación interpuestos contra: a) las salas de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional; b) Las sentencias dictadas en última instancia por las salas de lo contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia respecto de actos y resoluciones de órganos de la administración del Estado; c) Las sentencias dictadas en única instancia por las salas de lo contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia respecto de actos y disposiciones de las comunidades autónomas (cuando el recurso se funde en infracción de normas no emanadas de los órganos de dichas comunidades autónomas).

3. Conoce de los recursos establecidos por la ley contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas.

4. Conoce de los recursos de revisión establecidos en la ley, que no estén atribuidos a las salas de lo contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia (artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español).

Una sala formada por el presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de las salas y el magistrado más antiguo y el más moderno, de cada una de ellas, conocerá de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicho tribunal (artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español).

La Audiencia Nacional, con sede en Madrid, y que tiene jurisdicción en toda España, se compone por su presidente, los presidentes de Sala, y los magistrados que determine la ley para cada una de sus salas y secciones (artículo 63 de la Ley Orgánica respectiva).

Se compone, la Audiencia Nacional, de las Salas de lo Penal, de lo Contencioso Administrativo y de lo Social, pudiendo ser creadas en cada sala "secciones" (artículo 64 de la Ley orgánica).

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional conoce en única instancia:

De los recursos contra los actos y resoluciones emanados de los ministros y de los secretarios de Estado, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintos, cualquiera que sea su ámbito territorial (artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español).

Los tribunales superiores de justicia culminan la organización judicial en el ámbito de las comunidades autónomas de las cuales toman su nombre.

El Tribunal Superior de Justicia se integra por las Salas de lo Civil, Penal, Contencioso Administrativo y Social.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de los tribunales superiores de justicia conoce:

1. En única instancia de los recursos interpuestos contra los actos y disposiciones de los organismos de la administración que no estén atribuidos por ley a otros órganos del orden jurisdiccional.

2. De los recursos contenciosos administrativos que se formulen contra los actos y disposiciones administrativos del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y de los consejeros, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o de tutela los dictados por órganos o entidades distintos.

3. De los recursos contra actos y disposiciones procedentes de los órganos de gobierno de la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y sus comisionados en materia de personal y actos de administración.

4. Del recurso contencioso electoral contra los acuerdos de las juntas electorales (artículo 73 de la Ley orgánica respectiva).

Conoce —el Tribunal Superior de Justicia—, en segunda instancia, de los recursos que establezca la ley que se promuevan contra las resoluciones de los juzgados de lo contencioso administrativo con sede en la Comunidad Autónoma (artículo 74 de la Ley orgánica).

Al interior de los tribunales superiores de justicia podrán crearse, en caso de ser necesario, salas de lo contencioso administrativo con jurisdicción limitada una o varias provincias de la misma comunidad

autónoma en cuya capital tendrán su sede (artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español).

Los juzgados de primera instancia (e instrucción) de lo contencioso administrativo ejercen jurisdicción en el ámbito territorial de cada provincia, y tienen sede en su capital, pueden existir uno o varios cuando la ley lo determine (artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español).

Los juzgados de lo contencioso administrativo conocen, en primera o única instancia, de los recursos contenciosos administrativos no atribuidos a otros órganos en este orden jurisdiccional.

Entre las disposiciones adicionales de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español se incluye una (primera), en la que el gobierno central se compromete a enviar, en el plazo de un año, el proyecto de Ley de lo Contencioso Administrativo, así como el proyecto de Ley de Planta y Demarcación Judicial.

También se menciona que en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, se procederá a la creación de un órgano colegiado al que corresponde resolver los conflictos de jurisdicción planteados entre los tribunales y la administración. Una vez instalado en la sede del Tribunal Supremo asumirá las competencias que la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948 atribuye al jefe de Estado y al Consejo de Ministros respecto de los conflictos que se hallen en tramitación.

En las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, se indica que hasta la entrada en vigor de la Ley de Planta, continuarán funcionando las tres salas de lo contencioso administrativo existentes en el Tribunal Supremo.

En las disposiciones derogatorias (primera) se deroga, entre otras, la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa de 27 de diciembre de 1956 en los particulares que regulan aquella jurisdicción y la estructura de sus órganos.

b) Actos sujetos al examen contencioso administrativo

De conformidad con la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que estará en vigor hasta que se expida un nuevo texto sobre la materia, ante dicha jurisdicción deben someterse las siguientes pretensiones: *a)* Debe ser la deducida en relación con un acto de la administración pública; *b)* Dicho acto debe ser un acto de la adminis-

tración pública y sujeto al derecho administrativo (artículo primero de la Ley).

Corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa el examen de:

1. Los actos separables (aquellos actos administrativos que preparan la celebración de un acto privado).

2. Las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos de la administración pública regulados por el derecho administrativo.

3. Las cuestiones sustentadas respecto de la responsabilidad patrimonial de la administración pública y las demandas de funcionamiento de los servicios públicos.

4. Las cuestiones que le sean atribuidas por una ley en forma expresa (artículo tercero de la Ley).

No corresponden a la jurisdicción contenciosa administrativa:

1. Los actos del Poder Ejecutivo con eficacia formal de ley ordinaria, puesto que tienen el carácter exclusivo de fuentes del ordenamiento jurídico (leyes y decretos legislativos).

2. Las cuestiones de índole civil, penal y laboral.

3. Las cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones.

4. Las cuestiones suscitadas respecto de actos políticos del gobierno (defensa, territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado, mando y organización militar) sin perjuicio de las indemnizaciones correspondientes (artículo segundo de la Ley).

Para que un acto del gobierno sea considerado político y no administrativo se requiere que: *a*) Sea por su naturaleza, carácter, y finalidad un acto político; *b*) Que derive del gobierno en su unidad conjunta y no de un ministro u órgano individual o colectivo.

5. La decisión de cuestiones de competencia entre la administración pública y la jurisdicción ordinaria y especial y los conflictos de atribuciones (artículo cuarto de la Ley).