

PRIMERA PARTE

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

I. ANALISIS DEL TEMA

La justicia administrativa y la jurisdicción administrativa son temas palpitantes de nuestro tiempo, como diría Ortega y Gasset, pues a medida que la evolución de la sociedad y del Estado amplían sus horizontes de actividad, se ve la necesidad de hacer más congruente la idea de justicia con la realidad que vivimos, en la que el avance de la ciencia y la técnica ha hecho olvidar al hombre los valores esenciales de su propia naturaleza.

Es por ello que se estima pertinente un comentario sobre la justicia y el contenido de la justicia administrativa.

II. JUSTICIA Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Enseñaba el maestro Manuel Rivera Silva, con un juego de palabras de profundo contenido, que *nada hay*

más impreciso que la imprecisión de aquello que nunca hemos estimado impreciso.

La justicia es uno de estos casos, se habla de ella, se le dedican largos trabajos, inspira obras de arte, pero sabemos ¿en qué consiste? ¿Cuál es su esencia? ¿Es verdadera universalmente? ¿Está en crisis? *Todo el mundo habla de lo justo y de lo injusto, pero ¿quién sabe lo que es lo justo y lo injusto, lo que la justicia es? Tal vez alguien diga: Esto no se puede expresar, pues la justicia es una cosa relativa.*¹

Hay un consenso general de que la justicia lleva en sí la idea de igualdad; tradicionalmente se consideró como una virtud (Platón); los pitagóricos la hacían consistir en la reciprocidad y en la proporción; los romanos decían que la justicia, es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo; Santo Tomás entendía por suyo lo que está subordinado al hombre o establecido para su utilidad y, según Kant, todo lo que está tan unido, que su uso por otro y sin consentimiento, puede dañarle; concuerdan con esta idea general, Aristóteles, Cicerón, Ulpiano y San Agustín.

Hablan de *justicia atributiva*, que es la que da a cada uno lo que se le debe por obsequio, gratitud, humanidad u otra razón semejante. *Justicia conmutativa*, la que guarda una notoria igualdad en los contratos o actos, observando la proporción aritmética. *Distributiva*, es la que arregla la proporción con que deben otorgarse las recompensas y los castigos y *expletiva*, la que da a cada quien lo que ordena la ley. Estos conceptos han sufrido numerosas revisiones y comentarios, porque para algunos *hay formas de razonamientos más ele-*

1. Bruner Emil. *La Justicia*. Centro de Estudios filosóficos UNAM 1961. P.5

ideal de justicia es invariablemente un aspecto que se da a un ideal determinado, cualquiera y variable. La justicia es el nombre prestigioso que se da al bien que se concibe.⁵ Hay autores, como Emil Brunner, que estiman que la idea occidental de justicia va en decadencia, que es necesaria una revisión en la que colaboren teólogos, filósofos y juristas, para fundamentar y aclarar el sentido de esta gran idea.

Mario de la Cueva y Brunner coinciden en que la idea de justicia al estilo romano apunta a un orden originario de pertenencia, o a algo que le pertenece al hombre, que le corresponde, que lleva implícitos los pronombres posesivos mío y tuyo.⁶ Mario de la Cueva afirma que, *es tiempo ya de que los hombres mediten acerca de este concepto abstracto de la justicia, fórmula que se ocupa de las pertenencias, pero no del hombre mismo, y Emil Brunner agrega, aunque sus contenidos puedan ser diversos y aunque pueda ser pequeño, un conocimiento de la justicia no falta en ningún ser humano, realmente humano, cualquiera que sea la estirpe, la situación cultural y la religión a la que pertenezca. Este conocimiento es una dimensión constante de toda la historia humana.*

Se habla de la justicia en tanto se trata de algo éticamente bueno, es decir, un valor humano que opera por la voluntad y que se ubica en las relaciones impersonales, en la sociedad, en el Estado y las leyes, porque la justicia no tiene que ver con la persona misma, sino con la participación en algo diferente a ella. *El producto justo o injusto se aplica no solamente a los hombres, sino a todas aquellas relaciones interhumanas estructuradas, ensambladas, en las cuales se regula la participación de los miembros individuales de un todo social. Por ésto la*

5. Perelman Chain.- *Op. Cit.*, P.71

6. De la Cueva, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. T.I. P.VI

*idea de justicia no pertenece a la ética de la persona, sino a la ética de las órdenes e instituciones.*⁷

El horizonte de lo justo se amplía actualmente, al conceder que la justicia no sólo es aquella que se otorga por los tribunales al resolver conflictos de interés, sino que debe analizarse bajo el perfil de la actividad del individuo y del Estado; así pues debemos hablar de justicia en la legislación, en el orden social, familiar e institucional, en la economía, el derecho, el poder y el orden internacional.

La Ley debe tender siempre a expresar la justicia, tomando en consideración no sólo la igualdad, sino también la desigualdad de los hombres y su circunstancia espacio-temporal es social.

¿La autonomía o libertad del individuo y su vinculación frente al grupo social y su subordinación al fin de la comunidad, pueden analizarse frente al concepto de justicia? La respuesta es positiva, porque el Estado es una necesidad del hombre y la existencia del orden coercitivo es resultante de ellas, pero en la delimitación de los campos de acción del Estado y del individuo estribará la justicia en determinar si el fin del Estado está por encima del individuo o si el Estado y las instituciones se dan por razón del hombre y no por razón de sí mismos, frente a aquél.

Es necesario que el Estado y el individuo se reconozcan y delimiten su esfera de actividad, de correlación y de interferencia, pues es un hecho palpitante que la sobrecarga de tareas que el Estado contemporáneo soporta se traduce muchas veces en el desconocimiento de los derechos que se han considerado originarios del

7. Brunner Emil.- *Op. Cit.*, P.78

hombre, en la inversión de los valores que se convierten en estatales frente a los individuos y que sacrifican al individuo frente a la organización estatal, constituyendo lo que en opinión de Brunner es la máxima injusticia de la edad moderna.

Se debe buscar el orden justo de la economía, la distribución justa de la riqueza; de las cargas públicas; de las obligaciones frente al Estado; del poder económico; en fin, la forma justa del desarrollo de la economía y la planificación al servicio del bienestar general. Para lograr la justicia estatal es necesario tener un orden de base, proclamar un ordenamiento vigente en que la ley sea justa y que exista una distribución justa de poder, pues todo el aparato técnico del derecho y de la administración, guarda con la idea de la justicia sólo una relación muy indirecta, y muchas veces apenas reconocible. El derecho vigente, hoy en día en cualquier Estado, tiene su origen no sólo en las aspiraciones de justicia, sino también en gran parte, en circunstancias históricas fortuitas, en razones de conveniencia, y sobre todo, también en las inclinaciones del poder político.

La justicia del Estado aumenta su poder, porque éste no es tanto una magnitud física, cuanto una magnitud moral; el Estado tendrá más crédito moral en cuanto más encarne la juridicidad y la justicia.

Muchas de las normas constitucionales, como la separación de poderes, el derecho de voto de los ciudadanos y otras, trataron en realidad de reprimir el poder del Estado para someterlo a principios de justicia, pero estas normas no ofrecen en sí mismas una garantía para el mando justo y sí pueden, en su exageración, paralizar el poder del Estado, impidiéndole cumplir sus tareas.

El gran poder de un Estado significa casi una tenta-

*ción irresistible para el uso injusto del poder. El gran Estado se ve impulsado por su misma magnitud al imperialismo.*⁸

*En resumen, precisamente en esta época en que la humanidad dispone de medios para la realización de los fines que se quieran proponer como meta, en una medida tan grande como nunca tuvo antes, los hombres padecen de una gran inseguridad respecto de los fines, uno de ellos es la justicia, y nos encontramos que ella no puede tocar ni afectar la zona más profunda del hombre.*⁹

Por ello es correcta la afirmación de Mario de la Cueva, en el sentido de que la fórmula futura de la justicia no será un producto de la razón filosófica, sino de la vida humana.

Por otra parte, el campo de la justicia administrativa no se reduce a los límites del contencioso, sino que, una vez ubicado el individuo dentro del Estado, éste debe trazar el plan de conjunto y si bien percibir el interés general, hacerlo en concordancia con los principios expuestos y al dictar las leyes y al ejecutarlas, al dar reglamentos, al resolver conflictos contenciosos, reconocer al individuo su lugar dentro de esa sociedad y el derecho que tiene a una vida acorde con su dignidad, y de ninguna manera, con base en el orden público y en el interés público, proclamar como derecho lo que le acomode, sin más límite que el de su poder para imponer su voluntad, pues en este caso aparecerá la arbitrariedad y la injusticia.

8. Brunner Emil.- *Op. Cit.*, P.271

9. *Idem.*- P.279

III. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

La existencia, fundamentación, necesidad y teología del Estado, debe ser aceptada como un fenómeno social y humano, y seguir su trayectoria desde los perfiles borrosos de la proto-historia hasta el futuro que, en opinión de alguno, depara a la humanidad el super-Estado internacional.

El Estado tiene como meta y actividad elemental su existencia y conservación; como ejemplo de actividad administrativa está la construcción de la gran muralla china, las obras del alto Nilo en los albores de Egipto. La labor legislativa se demuestra en innumerables preceptos jurídico-religiosos, -los mandamientos, el Código de Hamurabi, las Leyes de Solón y Licurgo, las Doce Tablas- que al decir de Mommsen son la Ley Romana de contenido económico más antigua.

Ejemplos de impartición de justicia se dan en el juicio de Salomón, en el juicio de Friné, etcétera.

La actividad del Estado se perfila desde su más remota existencia; que esa actividad ha tenido diversos contenidos y diversas metas es cierto, pero también lo es que a partir del renacimiento ha adquirido perfiles nunca conocidos y que su desarrollo es impresionante en los Estados contemporáneos cuya actividad abarca casi los límites de la ciencia y de la técnica.

La segunda mitad del siglo veinte contempla al Estado en una efervescencia absoluta, se buscan, sobre todo, metas de justicia social, desde el más elemental y sub-desarrollado, hasta los más poderosos blanden el estandarte de la justicia social, y es claro que su actividad no se queda en esa impronta, va mucho más allá, con aumento creciente de las tareas que corresponden a

la parte administrativa o ejecutiva del Estado. Forsthoff lo ve claramente al señalar que *La Administración ha ganado en importancia a costa de la Constitución, sus funciones se han extendido a numerosas zonas sociales entregadas hasta ahora, a la economía privada*. Las quejas sobre el *Absolutismo Administrativo* no sólo no han enmudecido, sino que resuenan hoy más intensamente que nunca.

La falta de correspondencia entre la situación de Derecho Constitucional y la realidad administrativa es evidente, y es uno de los hechos más importantes que salen al paso de la ciencia del Derecho. ¿Cómo tiene que estar constituido jurídicamente el Estado moderno? Ese Estado que en tan amplia medida conforma la vida social, para que pueda ser tenido como Estado de Derecho, ¿qué límites debe reconocer a la libertad y qué contenido debe dar a la justicia social dentro del orden normativo? *La moderna realidad social, determinada decisivamente por la técnica, la economía y —como consecuencia de ellas— por la masificación, imponen al Estado el deber de planificar y dirigir en amplia medida, de reprimir aquí y fomentar allá, de unir en órdenes duraderos los elementos poderosos y los débiles, de crear y mantener posibilidades de existencia para millones de seres; de repartir, controlar o ejercer por sí, funciones sociales; de actuar, en una palabra, como una fuerza conformadora, estabilizadora y conciliadora en medio de un mundo de máxima vulnerabilidad. Todo ello acarrea la facultad de disponer sobre destinos individuales y colectivos.*¹⁰

Todo lo anterior parece un largo rodeo para llegar al tema; sin embargo, es una base mínima que sirve

10. Forsthoff Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1958. P.11 a 15

para el desarrollo del concepto. Expuesta la idea de justicia y enfocada la actividad del Estado, lo importante ahora es definir la actividad de la administración pública frente a los particulares y, en especial, los derechos que pueden hacer valer éstos frente a la administración, cuando sus actos los lesionan, son injustos, desbordan el marco legal, o cuando acuden a los órganos administrativos a que se le resuelvan controversias con otros particulares derivados de una materia especial administrativa.

Sin embargo, no deja de ser una aspiración encontrar el sistema eficaz para administrar justicia, no sólo en el aspecto de resolución de conflictos entre particulares, sino también en el llamado contencioso administrativo; ejemplo de ello es la existencia de varios sistemas y de numerosos estudios, a cual más interesante, que pretenden alcanzar el mejor resultado.

Como obra humana, son imperfectos *-errare humanum est-*, y ninguno es absoluto y definitivo según estudiaremos más adelante.

IV. ANTECEDENTES DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

La función jurisdiccional –dentro de ella la jurisdicción administrativa– se ejerce como una actividad soberana por parte de los titulares del poder. Por lo menos hasta el renacimiento, no se conoció el principio de separación de poderes, y si existió la función no fue en razón de un principio político, sino más bien de especialización de una rama de acción del Soberano.

Aún en nuestros días, autores de tanto talento como Waline consideran que *es imposible distinguir cla-*

*ramente la acción de administrar de aquella de otorgar justicia.*¹¹

En Roma existen ya elementos que perfilan en forma clarísima la jurisdicción. Mommsen, al comentar la constitución primitiva de Roma, estima que *ningún pueblo ha sido tan poderoso en el círculo de sus derechos políticos, como el pueblo romano. En ninguno han vivido los ciudadanos en una tan completa independencia los unos respecto de los otros y aún en relación al Estado.*

*En la constitución romana el magistrado tenía el mando ilimitado; el Consejo de los Ancianos o el Senado, era la más elevada autoridad consultiva y siempre en casos excepcionales será necesaria la sanción del soberano, del pueblo.*¹²

Posteriormente, *la jurisdicción se concreta en la Ciudad, es decir, en el Rey, que tiene su tribunal y ordena (jus) en los días consagrados a la palabra (dies fasti)... El Rey abre el proceso y después de oír el parecer de los asesores, pronuncia la sentencia.*¹³

En 441 (343-A.C.) se nombró un Cónsul Especial, -un pretor-, para administrar justicia, cuya institución se desarrolló y extendió en ese siglo.

El autor citado, ve una cuasi jurisdicción en los censores, *encargados de arreglar el presupuesto de Roma y las listas de los ciudadanos, usaron largamente de sus poderes: crearon, por sí, impuestos sobre el lujo, que sólo en la forma se diferencian de las penas suntuarias....*¹⁴

11. Waline Marcel Droit Administratif, Ed. 9°. Editores Sirey. Paris, 1963. P.3

12. Mommsen Theodor. *Historia de Roma*. Aguilar, Ed. Madrid 1960 Tomo I. P.117.

13. *Idem.*- P.201

14. *Idem.*- P.539 y siguientes.

En la época del imperio, vemos que al lado del pretor investido de la jurisdicción ordinaria, estaba el procurador *rei-privatas Caesaris*, que puede considerarse como el encargado de la justicia administrativa, el cual, en los tiempos de Alejandro Severo, fue Juez único en los asuntos fiscales, dándose de sus fallos, únicamente el recurso ante el Emperador.

En España los godos crearon un oficio palatino con el nombre de Aula Regia, en el que figuraban los Condes de los Tesoros, de los patrimonios y de los argentarios.

Fernando II instituyó el almirantazgo, entre cuyas funciones figuraba la de atender los asuntos de la nascente administración.

Aparecieron en la Edad Media los consejos, como cuerpos supremos de administración activa y contenciosa, carácter que conservaron más o menos durante su existencia, entre ellos el más famoso fue el Consejo de Castilla, cuyos orígenes remontan algunos a finales del primer milenio de nuestra era, como un consejo privado, ya hablan de él en 985 durante el reinado de Bermudo II. Comenzó por llamarse Consejo del Rey o Real, y sus miembros se designaban oidores.

El propio Fernando III estableció un consejo de doce sabios que le ayudaban en la resolución de asuntos graves.

Como verdadero fundador del Consejo de Castilla se considera a Juan I quien, en 1385, creó un consejo o tribunal supremo de gobierno compuesto de doce personas.

Los Reyes Católicos modificaron su estructura,

crearon los procuradores fiscales para activar el despacho de los negocios. En esa época, la institución adquirió carácter judicial, además del administrativo que ya tenía.

En el aspecto administrativo, el Consejo tenía facultades para la observancia del Concilio de Trento, extirpación de vicios y pecados públicos, concesión de licencias para la impresión de libros, visitar los tribunales y universidades, cuidar los archivos, velar por el comercio, la agricultura, la ganadería, montes y plantíos; en general tenía la suprema vigilancia para el cumplimiento de las leyes en todo el reino.

Conocía de los negocios civiles y criminales más graves; de recursos, quejas contra las audiencias, competencias entre tribunales, juicios de reversión a la corona, uso y comunidad de pastos.

Para algunos era tan grande su autoridad que los reyes compartían su soberanía con el Consejo.

Otro antecedente muy importante es el Consejo de Indias, antecedente formal de la jurisdicción administrativa en México, aún cuando Carrillo Flores cita otro posterior.¹⁵

Muchos autores fijan la fundación del Consejo de Indias en 1529 por Carlos V. Residía en Madrid, se componía de un presidente, cinco ministros y un fiscal.

En otros ámbitos la jurisdicción se descentraliza, el soberano la otorga a las ciudades, nacen los llamados fueros, el más antiguo de su especie es la Carta de Liber-

15. Carrillo Flores, Antonio. *La Defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*. Ed. Porrúa, 1939. P.188.

tad o fuero de Lubeck, expedida por el Emperador Federico II, el 14 de junio de 1226, en la que declaró ciudad imperial con todos los derechos inherentes a la Soberanía, Administración, justicia, policía, etcétera.¹⁶

Luego surgen los célebres fueros de Castilla y Aragón, aunque también había ejemplos del ejercicio violento y arbitrario de la Soberanía jurisdiccional, como en el llamado Tribunal de los Tumultos que instituyó el Duque de Alba en los Países Bajos por orden de Felipe II, en 1567.¹⁷ Otro ejemplo podemos encontrarlo en el Consejo de los Diez, tribunal secreto que existía en la República de Venecia, (data de 1335), además de la Supremacía Política, ejerció el poder administrativo y el judicial, estaba presidido por el Dux y contaba con diez y seis Consejeros, se hizo famoso entre otras cosas por haber condenado al caballero de Seingalt (Jacobo Casanova) quien lo inmortalizó en sus memorias.

Desde el punto de vista formal es también jurisdicción administrativa la militar (de Guerra y Marina), que es la que en el orden de los tiempos tiene mayor antigüedad.

En Roma hubo tribunales militares, a los que después Constantino prohibió conocer de asuntos civiles.

En España, desde la época de los godos, el conocimiento y castigo de las faltas de disciplina de sus subordinados, correspondió a determinados altos jefes del ejército. Ordenanzas militares aparecieron ya en los tiempos de Felipe II y Felipe III.

16. Goetz Walter. *Historia Universal*. Espasa Calpe.-Madrid, 1963. T. IV. P.393

17. Von Ranke, Leopold. *Historia de los Papas*. Fondo de Cultura Económica.-México, 1963.

La jurisdicción militar fue regulada en las leyes 6a, 7a, 9a, 10a y 11a. del título 5°, del libro 6°, de la Novísima recopilación y en las Ordenanzas de Arsenales, Matricula y de Marina.

Por otra parte, durante el reinado de Felipe V se instituyeron los cargos de intendentes y superintendentes de Hacienda que tenían atribuciones en materia contenciosa.

Por real decreto de 20 de diciembre de 1776 se erigió, con el nombre de Real y Suprema Junta de Apelaciones, un tribunal Administrativo que mermó mucho las atribuciones de los intendentes.

En conclusión, la jurisdicción administrativa, con las características que ahora conocemos, arranca del siglo XIX, sin que esto quiera decir que fuese desconocida de una manera absoluta en las edades pasadas.

Adquiere perfiles propios en el moderno Estado de Derecho y es un anhelo que sus actos sean justos; en la esfera administrativa se va desarrollando el ejercicio de la jurisdicción administrativa, objeto de muchos estudios y preocupación de los gobernantes.

V. DIVISION DE PODERES. DIVISION DE FUNCIONES. COLABORACION. COORDINACION. JURISDICCION ADMINISTRATIVA

Las formas de Estado son *los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir la forma que adopta el todo social a diferencia de las formalidades de gobierno que sólo hacen referencia a la preponderancia interna de uno de los órganos de gobierno. La forma de Estado tiene que referirse al todo del*

*Estado, es decir, a la estructura jurídico-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario.*¹⁸

Estos órganos de gobierno se organizan conforme al principio de división de poderes que no es un principio doctrinario perpetuado e inmóvil, sino una institución política proyectada en la Historia.¹⁹

Los autores de la moderna teoría de la división de poderes son Locke y Montesquieu. Al respecto Tena Ramírez señala que la clasificación de funciones parecía obedecer en el pasado a la necesidad de una división del trabajo, pero que a partir de estos pensadores hay una razón superior para dividir el poder, limitarlo para impedir su abuso, por lo que es la principal limitación interna del poder público.²⁰

Sin embargo, este principio no ha sido observado con una rigurosidad extrema en la teoría constitucional, ni en la práctica; porque los poderes del Estado no se oponen entre sí, no forman entidades distintas y tampoco ejercen funciones contradictorias; según Forsthoff²¹ *la división de poderes es un principio que no ha adquirido realidad absoluta en ninguna Constitución.*

El poder del Estado, como consecuencia del principio de soberanía, es único, lo que se divide para su ejercicio no es el poder, sino las funciones derivadas de la soberanía; como consecuencia de la propia actividad del Estado no puede haber una separación tajante y exacta de las funciones; es un hecho que, siguiendo la

18. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Séptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1986. PP.71 y 72.

19. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1958, P.199.

20. *Idem*. P.200.

21. *Op. Cit.*, P.13.

terminología del Dr. Fraga, un poder desde el punto de vista formal, ejercita muchas veces una función que materialmente corresponde a otro poder; como lo señala Fortshoff, la división de poderes nunca fue absoluta en ninguna Constitución, pues las necesidades del Estado imponen que uno u otro de los poderes desarrollen cualesquiera de las categorías de actos que corresponden a los otros.

Es conocida la teoría de la colaboración de los poderes, que debe desembocar en una coordinación de actividades, para el logro de las metas que política y administrativamente se señalan al Estado.

El principio de división no es la forma única de organización, ni debe constreñirse a los tres Poderes clásicos, pues sí se hace necesaria su renovación o el cambio de su estructura, o la creación de nuevos, será pertinente ponerlos en concordancia con la evolución del Estado; el crecimiento de la administración en todos los ámbitos va dejando pálidos a los poderes legislativo y judicial. Son muchos los autores que opinan (Andrés Serra Rojas, Antonio Carrillo Flores, James Landis, Gabino Fraga, Rodolfo Bledel, Marcel Walline, Georges Vedel, etc.), que ya no existe el tradicional equilibrio entre los poderes, sino que uno de ellos, el administrativo, está creando un verdadero Cuarto Poder, constituido por el sector paraestatal. Aunque en 1988 hay un movimiento general en todos los Estados a reducir ese sector y privatizarlo.

Una función de tan extraordinaria influencia no puede guiarse tan sólo por criterios de funciones, sino que tiene que orientarse por cánones superiores, so pena de dejar de reconocer que el orden social no es tan sólo una estructura funcional, sino un complejo dirigido a la realización de la Justicia. El conocimiento de la diferen-

*cia esencial entre las funciones es, en efecto, relativamente reciente, procede de la segunda mitad del siglo pasado; la diferencia no ha servido sin embargo, para modificar de manera esencial la competencia de las funciones tal como habían sido establecidas históricamente.*²²

Ahora bien, del estudio de nuestro sistema jurídico se puede concluir que el principio de separación de poderes no está consagrado en toda su plenitud en nuestra Constitución, pues sufre muchos temperamentos y excepciones, y bastantes leyes secundarias lo han desconocido por completo. A pesar de la colaboración, de la coordinación de funciones, el poder administrativo ha acrecentado de tal forma sus actividades que se observa la tendencia del Estado a proporcionar al individuo, justicia administrativa, a través de la jurisdicción de los tribunales ordinarios o de los tribunales administrativos.

En virtud de lo anterior es necesario recordar el contenido de la voz jurisdicción y definir a la jurisdicción administrativa.

Jurisdicción viene de la frase romana *a jure dicendo* y de las palabras *iuris-dictio*, que invertidas indican el acto de declarar el Derecho, con potestad pública y de acuerdo con las reglas de la misma; como función ha sido considerada como la facultad del Estado para administrar Justicia, a través de ciertos y determinados órganos establecidos para la resolución de controversias y la represión de delitos. Los órganos que ejercitan esta facultad pueden ser judiciales o no; tradicionalmente se ha considerado que la función jurisdiccional corresponde al poder judicial, aun cuando desde el siglo pasado

22. Fortshoff, Ernest. *Op. Cit.*, P.21.

la teoría y la práctica han pasado parte de esa facultad a tribunales que dependen, por lo menos orgánicamente, del poder ejecutivo.

Inherente a la jurisdicción son los principios de independencia del órgano, legalidad de sus decisiones, competencia y fuerza de cosa juzgada, de sus decisiones para preservar la seguridad pública.

Como elementos de la jurisdicción, se consideran la denominada *mera notio*, o sea la facultad de dirigir los procedimientos que preceden necesariamente a toda decisión; la segunda es la *iuris-dictio*, que es la potestad de sentenciar o decidir acerca de la pretensión que se formuló ante el juez competente y de lo que ha conocido éste; contiene la declaración solemne y justa (en teoría) de lo que corresponde a cada uno de los que fueron parte en el juicio; el tercero es el *imperium*, que consiste en el poder para hacer que se obedezcan y cumplan los fallos.

El poder de jurisdicción es la actuación de la voluntad de la ley, y el procedimiento son las formas rituales que se deben seguir para la producción de un acto o para desarrollar una actividad. Consecuentemente, función jurisdiccional es el ejercicio de la actividad de jurisdicción.

El contencioso administrativo, que deriva de la doctrina y la tradición francesas, es el control jurisdiccional de los actos de la administración que lesionan a los particulares; es la resolución de los conflictos nacidos entre la administración pública y los particulares, que se lleva de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley, mediante la pretensión del particular, aplicando el Derecho que corresponda.

La jurisdicción administrativa federal en México había sido ejercitada por los tribunales del poder judicial federal, hasta antes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación que, con la sucesiva ampliación de su competencia, está convertido actualmente en un verdadero tribunal administrativo; sin embargo, la jurisdicción administrativa se ejerce en México tanto por los tribunales judiciales federales como por los tribunales administrativos, teniendo presente que el contenido último de esta jurisdicción es la realización de la Justicia Administrativa.

VI. SISTEMAS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO:

1.-SISTEMA FRANCES

2.-SISTEMA ANGLOSAJON

3.-SISTEMAS INTERMEDIOS

4.-COMENTARIO PERSONAL

El Sistema francés, llamado de lo contencioso administrativo, es el más famoso y el que más difusión ha tenido; su institución máxima es el Consejo de Estado.

Arranca este organismo desde el reinado de Enrique III, denominándose Consejo del Rey; durante los reinados de Enrique III y Luis XIII se llamó Consejo Privado.

Se llamó Consejo de Estado a la sección financiera de la institución y, durante los Luises XIV y XV, a la sección política. Con la Revolución se reestructuró y, desde 1800, se encargó de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración y empezó a resolver lo que después se conoció como contencioso administrativo.

Su inicio como órgano jurisdiccional fue balbucente, por lo que durante su primera época se luchó mucho por hacerlo un verdadero tribunal; su existencia se debe a una interpretación muy peculiar del principio de separación de poderes, así como a un fundamento político y constitucional que le da gran fuerza; *este fundamento debe ser explicado, se verá, en efecto que la idea de separación de poderes no implica necesariamente la dualidad de tribunales. Es suficiente observar que los países anglo-sajones que practican asimismo la separación de poderes han adoptado la unidad de jurisdicción.*²³

Esta interpretación procede de razones prácticas, basadas en la consideración de que si los procedimientos administrativos fueran juzgados por los tribunales judiciales, la independencia de la administración estaría comprometida, el poder judicial tendría el medio, según la expresión de la época, de *entorpecer las operaciones de los cuerpos administrativos.*

Esta concepción rigurosa de las facultades de la administración, de los jueces, dio motivo a la interpretación general del principio de separación de poderes adoptado por la Asamblea Constituyente de 1789, que implicaba su independencia total entre sí y que conducía a lo que se ha llamado *separación absoluta* o aislamiento de poderes.

Esta concepción revolucionaria obedecía a preocupaciones históricas concretas, a saber, un sentimiento general de desconfianza en el poder judicial. La Ley del 16-24 de agosto de 1790, en su artículo 13, determinó:

23. Laubadere, André de. *Traité Elementaire de Droit Administratif*, Troisième Ed. 1963, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. R. Pichon et. R. Durand-Ausias, P.324 y sigts.

Las funciones judiciales son distintas y estarán siempre separadas de las funciones administrativas.

Este principio, que constituye la base inicial de la dualidad de jurisdicciones, fue reiterado en la Constitución de 1791, que en su artículo 3º, ordenó: *Los tribunales... no pueden intervenir sobre las funciones administrativas o citar ante ellos a los administradores por razón de funciones*, y la Ley 16 fructidor, Año III, dijo: *Se prohíbe a los tribunales conocer de actos de la administración, de cualquier especie que ellos sean.*²⁴

Hasta 1872 el tribunal fue de los que en Francia dieron en llamar de Justicia retenida, es decir, que únicamente tramitaba el procedimiento y proponía resoluciones, pero el ejecutivo se reservaba la facultad de aceptarlas o no.

En 1849 se organizó el Tribunal de Conflictos, encargado fundamentalmente de decidir la competencia entre el tribunal administrativo y la autoridad judicial y es hasta la ley del 24 de mayo de 1872 que el Consejo de Estado se convierte en un tribunal de Justicia delegada, es decir, que podía realizar su función jurisdiccional en forma plena.

El Consejo de Estado sufrió numerosas reformas, principalmente por la Ordenanza del 31 de junio de 1945; por la reforma trascendental de 30 de septiembre de 1953 y, por último, la del contencioso administrativo, que afectó profundamente su competencia, llevada a cabo por cuatro decretos de 30 de julio de 1963 (números: 63-766, 63-767, 63-768 y 63-769). Para Vedel,²⁵ estas últimas se refieren principalmente al Estatuto de

24. Laubadere, André de. *Op. Cit.*, P.324 y sigts.

25. Vedel, Georges. *Droit Administratif*. Paris, 1964, P.225 y sigts.

los Miembros del Consejo de Estado, a su organización interior, a su competencia contenciosa y a su función jurisdiccional.

En el primer aspecto, se permite a los miembros del Consejo de Estado realizar actividades públicas o privadas compatibles con el cargo, que antes no podían hacer. Se creó una Comisión Consultiva presidida por el Vice-Presidente del Consejo de Estado, competente principalmente en medidas de promoción y disciplina. Se facilitó el ascenso de los auditores de primera y maestros de requêtes. Se modificó la edad mínima para ser consejero de Estado, de 40 a 45 años.

En el orden interno, la reforma de 1963 busca el enlace entre sus miembros de formación administrativa y de formación contenciosa.

En materia de competencia se le agregaron los siguientes conceptos:

1) Recurso por exceso de poder, en contra de los actos reglamentarios de los ministros.

2) Recurso por exceso de poder contra las decisiones administrativas tomadas por organismos colegiados de competencia nacional de órdenes profesionales.

En cuanto a su acción jurisdiccional se mejoraron los medios para favorecer la ejecución de sus decisiones por la administración. Se determinó que cuando se anule un acto administrativo o se condene a la administración, los ministros interesados pueden solicitar al Consejo de Estado que aclare a la administración las modalidades de ejecución de la decisión. También el Vice-Presidente del Consejo o el Presidente de la Sección Contenciosa puede invitar a la comisión encargada

del informe anual a que, a nombre del Consejo de Estado, *llame la atención a la administración sobre la falta de ejecución de ciertas decisiones*. Los particulares pueden, después de una espera de 6 meses posteriores a alguna decisión, si ésta no es cumplida, señalar a la comisión de esa decisión. Cabe señalar que esta forma de cumplimiento es poco práctica y eficaz.

Respecto al personal del Consejo de Estado se establece un sistema bastante complicado y operante, que determina la existencia de una verdadera carrera dentro de la institución.

Principia por las escalas inferiores de funcionarios, que reclutan por concurso entre los graduados de la Escuela Nacional de Administración, a los que se designa auditores de segunda clase; los de primera clase se nombran por ascenso de los de segunda; tres de cada cuatro maitres de requêtes se designan de entre los auditores de primera, y el otro es nombrado por el gobierno de entre personas de más de 30 años de edad y 10 de servicio civil.

Los consejeros de Estado se designan de la siguiente manera: dos terceras partes entre maitres de requêtes y el resto los nombra discrecionalmente la administración, con la única limitación de que tengan más de 45 años.

Es notorio y pocos autores hacen hincapié en ello, que el Consejo de Estado ejerce funciones administrativas y jurisdiccionales simultáneamente; sin embargo, la doctrina lo presenta como un mero tribunal administrativo lo cual no es cierto, toda vez que es consejero general del gobierno, resuelve consultas y formula proyectos de leyes entre otras funciones administrativas; figuró destacadamente en la redacción del Proyecto de Constitución de 1958.

No obstante, las funciones contencioso-jurisdiccionales son las que tradicionalmente ha tenido, aún cuando, según Vedel, no hay mucha claridad acerca de cuál o qué personal o cuánto está asignado a cada función. Es más, las competencias son sumamente confusas, en opinión de algunos.

La jurisdicción administrativa en Francia no se limita al Consejo de Estado; existe una estructura de tribunales administrativos, que puede considerarse como un verdadero poder judicial-administrativo, compuesto por tribunales de Derecho Común Administrativo, que tienen una atribución específica desde 1953 y que sustituyeron a los antiguos Consejos de Prefectura (creados en el año VIII de la Revolución, y sufrieron una evolución similar a la que transformó al Consejo de Estado; en 1926 se redujo su número y se volvieron interdepartamentales, en 1953 se transformaron en tribunales administrativos).

El personal de estos tribunales se selecciona de entre los egresados de la Escuela Nacional de Administración (creada en 1948). La organización de 1953 formó una verdadera carrera que permite a los magistrados de los tribunales administrativos progresar; también logró un enlace entre esos órganos y el Consejo de Estado, permitiendo que un limitado número de miembros de los tribunales administrativos pueda llegar a formar parte del Consejo de Estado.

Hay otras jurisdicciones administrativas, como la Corte de Cuentas, la Corte de Disciplina Presupuestaria, las jurisdicciones de pensiones de guerra, de daños de guerra, los Consejos Académicos, los Consejos de órdenes profesionales, cuyas decisiones pueden ser revisadas en vía de casación por el Consejo de Estado.

Comentario sobre el sistema francés. Para Waline, la separación de la jurisdicción administrativa de la administración es orgánica y funcional; la separación funcional significa que el juez, aunque administrativo, no se convierte en administrador y la administración, por su parte, debe respetar la cosa juzgada. En su opinión, frecuentemente el Consejo de Estado se rehusa a controlar la oportunidad de las decisiones administrativas y opone el control de la legalidad al de la oportunidad; estima este autor que la administración debe actuar útilmente, pero dentro del cuadro de lo que es justo, o más exactamente, de lo que es legal.²⁶

Laubadère, quien ha hecho una magistral apreciación valorativa del sistema francés, considera que *la razón práctica que bajo la Revolución condujo a interpretar la separación de poderes en el sentido que se ha expresado, actualmente ha desaparecido; la desconfianza, la injerencia del juez judicial se ha disipado. Pero una nueva razón práctica ha venido a reemplazar a la razón primitiva; ya no es una desconfianza a la injerencia de los tribunales judiciales, sino una desconfianza concierne a su aptitud técnica y no a su comportamiento político.*

Es que el Derecho Administrativo aplicable al contencioso administrativo ha devenido un derecho muy especial, profundamente diferente del Derecho Civil, exigiendo una jurisdicción especializada. Esta autonomía del Derecho Administrativo es debida en Francia, ya se sabe, a los tribunales administrativos; son ellos los que han elaborado el Derecho Administrativo y le han dado su fisonomía original. Se puede decir que al elaborar un Derecho Administrativo sumamente particular para exigir un juez especializado, la jurisdicción administrativa

26. Waline, *Op. Cit.*, PP.267-268.

*ha creado ella misma sus propias razones de existencia, se ha convertido en cierta forma en necesaria.*²⁷

En este aspecto es certero el comentario de Pérez González Jesús²⁸ quien afirma que el Derecho Administrativo francés fue una creación de la jurisprudencia en su mayor parte, en atención a casos concretos que aun habiendo prestado en Francia útiles servicios a la Justicia administrativa, sería absurdo trasplantar a otros países, por obedecer su razón de ser, a situaciones muy concretas y específicas que lo privan de valor general.

Valor del sistema francés. El valor del sistema francés puede ser apreciado distintamente, desde el punto de vista teórico y desde el punto de vista práctico.

Apreciación teórica de la dualidad de jurisdicciones. No es necesario explicar por qué el principio de la separación de poderes ha sido interpretado en el sentido que conduce a la dualidad de jurisdicciones. Debe preguntarse si desde un punto de vista teórico esta interpretación es aceptable. ¿Es el sistema anglosajón de la unidad de jurisdicción, o el sistema francés de la dualidad, el más acorde a la definición abstracta de la separación de poderes? Las dos tesis opuestas han encontrado defensores.

La razón es que la separación de poderes se descompone en dos ideas: aquella de la especialización o separación de funciones (cada poder debe permanecer separado en el ejercicio de su función propia) y aquella de la independencia respectiva (cada poder debe estar

27. *Op. Cit.*, P.327 y sgts.

28. *Derecho Procesal Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.

al abrigo de toda intervención ejercitada por su vecino y de naturaleza que comprometa su libertad de acción). Si se pone acento sobre la primera idea se llega a la unidad de jurisdicción, que plasma en las manos del poder judicial el monopolio de la función jurisdiccional. Ciertos autores franceses, seducidos por esta razón, han criticado el sistema de los tribunales administrativos. Si, al contrario, la idea de independencia es puesta en el primer plano, se podría creer que la unidad de jurisdicción no compromete la autonomía de la administración, permitiendo al poder judicial criticar su acción, anular sus actos y pronunciar condenas contra ella. En realidad, ni uno ni otro de los dos sistemas son contrarios al principio de la separación de poderes. Se puede perfectamente sostener que la fórmula anglosajona no compromete la independencia de la administración, porque el juez no debe mencionar más que la acción ilegal de la administración y plegarlo a la aplicación de la ley. No podría ser de otra manera.

A la inversa, la dualidad de jurisdicciones no contradice la regla de la especialización; no se puede pretender que esta regla implica la remisión de toda la función jurisdiccional a un orden único de tribunales. Para que la dualidad de jurisdicciones esté de acuerdo con la separación de funciones es necesario, evidentemente, que los tribunales administrativos estén organizados como una verdadera jurisdicción y sean suficientemente autónomos frente a la administración activa. Los tribunales administrativos franceses, tal y como están organizados actualmente, satisfacen esas exigencias, hasta cierto grado.

Se puede, por tanto, concluir que la dualidad de jurisdicción no es contraria al principio de separación de poderes y, para algunos, de las dos fórmulas es la que tiene más posibilidades, pues satisface a la vez una fór-

mula que se puede calificar de *elegante* (Waline) y a las exigencias de la especialización y de la independencia.

Apreciación práctica de la dualidad de jurisdicciones. ¿Cuál es el valor práctico de la institución de los tribunales administrativos? ¿Asegura a los particulares una Justicia satisfactoria?

Esta segunda cuestión debe ser estudiada desde dos puntos de vista diferentes. Se debe apreciar el valor del sistema francés en cuanto a la protección de los ciudadanos y a la garantía de sus libertades frente al poder administrativo.

En este sentido se debe señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado es la mejor garantía para los particulares en contra de la arbitrariedad administrativa; se ha controlado la legalidad de los actos administrativos gracias al recurso por exceso de poder, convertido en guardián de la legalidad. El Derecho Administrativo que ha elaborado no es un Derecho favorable al Estado de manera sistemática, sino conciliador de los intereses en oposición.

Sin embargo, la dualidad de jurisdicción presenta el inconveniente grave de entrañar incertidumbre de competencia en el demandante, a quien le es frecuentemente difícil saber con certeza ante qué juez debe promover, pues la división de competencia es actualmente muy complicada y confusa.

Por otra parte, los autores franceses tienen gran preocupación por la eficacia de la ejecución de las resoluciones del Consejo de Estado, que tal parece queda al arbitrio del Poder Administrativo. Al efecto Waline expresa: *la más grande reserva que el Consejo de Estado muestra frente a la Administración y que se justifica (?)*

por el escrúpulo de intervenir en el dominio de la Administración propiamente dicha, lleva el riesgo de tener una consecuencia muy desfavorable, que es la de que la Administración no ejecute las sentencias de condena dictadas contra ella, cosa que parece que en efecto sucede muy frecuentemente, o, si los ARRETS del Consejo de Estado son letra muerta, su jurisprudencia corre el riesgo de ser una pura y simple construcción intelectual sin ninguna eficiencia práctica.

*Es por lo tanto, de extrema importancia asegurar una sanción efectiva a las decisiones del Consejo de Estado, como también a las decisiones de cualesquiera jurisdicción administrativa o judicial.*²⁹

Para concluir el presente comentario cabe mencionar que los artículos 61, 62 y 63 de la Constitución de 4 de octubre de 1958, al organizar los diversos procedimientos tendientes a someter al Consejo Constitucional las leyes antes de su promulgación, ha contribuido también a descartar toda posibilidad de control de la constitucionalidad de las leyes por las jurisdicciones administrativas o judiciales.

Sin duda, el control de la constitucionalidad de las leyes por el Consejo Constitucional, en todas las hipótesis en donde éste no es automático, no puede ponerse en movimiento más que por el Presidente de la República, el Primer Ministro o los Presidentes de las Asambleas; él no es accesible ni a los ciudadanos ni a los grupos, y esto es suficiente para privarlo de todo interés como instrumento de protección de los derechos fundamentales.

Es suficiente que este sistema exista para que se pueda sostener que la competencia del Consejo Constitu-

29. *Op. Cit.*, P.268.

*cional excluya en materia de control de constitucionalidad de las leyes, aquella de otra jurisdicción.*³⁰

Como conclusión se puede afirmar que no obstante lo elaborado y sistemático de la jurisdicción administrativa francesa, en algunos aspectos no es tan perfecta como se ha pretendido y, en otros, desde el punto de vista constitucional, el individuo se encuentra solo y a merced de la voluntad del Estado; ya Tocqueville afirmó: *En Franco, le regne de la loi est proclamé, mais l'arbitraire se réfuge dans l'exécution.*

Con los comentarios anteriores no se pretende negar toda valía a la jurisdicción administrativa francesa, pues tuvo la virtud importantísima de crear el Derecho Administrativo francés, con lo cual merece todo elogio; además, la experiencia ha mostrado, durante mucho tiempo, que sus fallos fueron inobjetables y justos, creó instituciones administrativas de valor innegable y el prestigio y la brillantez de sus hombres merecen ser imitados; por demás loable es la forma de integración del Consejo de Estado y los tribunales administrativos, pues logra un equilibrio entre la carrera civil del funcionario, desde las más bajas escalas hasta los puestos más elevados, con la designación discrecional del Ejecutivo, atemperada por los límites ya estudiados, lo que aunado a una retribución equitativa y a un sistema eficaz de servicios sociales, logran que exista una carrera dentro de ese órgano para sus funcionarios.

Sistema jurisdiccional anglo-americano. El otro gran sistema jurisdiccional, de supremacía judicial, es el anglo-americano, con perfiles propios tanto en Inglaterra como en Estados Unidos.

30. Vedel, Georges. *Op. Cit.*, P.195.

*Si examinamos aunque sea a grandes rasgos la trayectoria del Derecho Anglosajón propiamente dicho, antes de la conquista normanda en 1066, durante el período anglosajón en Inglaterra, que abarca seis siglos (449-1066), se advierte que el sistema se encuentra apenas en estado de nebulosa; a pesar de que ya en esa época el Derecho Romano estaba totalmente consumado por la obra de Justiniano, en Inglaterra aún se desconocía ese sistema y el Derecho de este país era esencialmente arcaico y primitivo. El poder soberano lo ejercía el rey, asistido de su Gran Consejo, llamado *Vetan*, que estaba compuesto por hombres sabios, institución de la que derivaron más tarde el Parlamento, el Gabinete y los tribunales judiciales. El rey y su Consejo ejercían plenas facultades de gobierno en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Se expidieron las primeras leyes textuales en Inglaterra, llamadas *DOOMS*.*

*En la época anglosajona de Inglaterra no existía propiamente ni un órgano legislativo, ni menos un sistema constituido de tribunales judiciales. Los asuntos militares, fiscales y judiciales los administraba el rey en sus audiencias con el "Consejo de Sabios", y sólo funcionaban ya los tribunales consuetudinarios de origen prehistórico. Los **Country Courts**, integrados por hombres libres de cada condado o **shire**, división territorial de Inglaterra, y los **Hundred Courts**, que eran asambleas similares pero en localidades de extensión más reducida, son tales tribunales, que no dependían de la Corona, sino que eran tribunales comunales o populares y al principio estaban completamente separados de la autoridad del rey y de su Consejo.*³¹

Las instituciones inglesas sufren el impacto de la Carta de **RUNNYMEDE**, en la que algunos autores han

31. Rabasa, Oscar. *El Derecho Anglo-americano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, P.70.

querido ver las bases de muchas instituciones, como por ejemplo el *Habeas Corpus* y el *Bill of Rights*, derivados de los artículos 39 y 40 (aún cuando en el original de la Carta Magna, sus cláusulas no están numeradas y el texto es continuo); sin embargo, estableció principios como el de que ningún hombre puede ser aprehendido o aprisionado, o sus derechos restringidos, o sus posesiones, o declarado fuera de la ley, o exiliado, y *no procederemos con la fuerza contra él, más que por el juicio seguido legalmente por sus iguales, o por la ley de la tierra* (art. 39); otorgó a la ciudad de Londres todas sus libertades antiguas, libre aduana por tierra y por agua (art. 13); los hombres y barones sólo pueden ser multados por sus iguales, en proporción a la gravedad de la ofensa (art.21), preceptos que aún se encuentran en vigor, después de 750 años.³²

*En Inglaterra el poder del Parlamento es absoluto; esta supremacía del poder legislativo es la característica dominante del sistema constitucional. El poder legislativo ordinario se halla confundido con el poder constituyente de la nación. Este principio emana implícitamente de la Declaración de Derechos (Bill of Rights) de 1689.*³³

Bonham, citado por Bledel, enunciaba: *Conforme resulta de nuestros libros, el COMMON LAW controlará las leyes del Parlamento y a veces las declarará insanablemente nulas; porque cuando una ley del Parlamento es contraria al COMMON RIGHT o a la razón, y repugnante o de imposible realización, el COMMON LAW la controlará y declarará que dicha ley es nula; se formulaba así el principio del contralor judicial de las leyes que para algunos es creación original del genio de*

32. *Carta Magna*. Edición Facsimilar, y traducción por G.R.C. Davies, reproducida con la autorización de los fiduciarios del Museo Británico, Jonathan Cape L.T.D. Ed., Londres, 1963.

33. Bledel, Rodolfo. *Op. Cit.*, P.2.

Edward Coke; era al principio implícitamente reconocido en la Carta Magna, al someterse al monarca, por imposición de sus barones, a sus determinadas normas fundamentales y expresas.

*La Declaración de Derechos de 1689 estableció la supremacía del Parlamento. Los autores ingleses consideran que el Parlamento está constituido por tres partes: el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Se llama Poder Legislativo, **King in Parliament**, por contraste con el Ejecutivo, **King in Council**. Jurídicamente sólo el Parlamento es soberano, y esto significa que posee el poder de mencionar leyes sin limitaciones de carácter legal. Los jueces no consideran la voluntad del pueblo salvo en la medida que esa voluntad es expresada en una ley del Parlamento.*³⁴

Las características de la Constitución de Inglaterra son difíciles de exponer, por la ausencia de un documento escrito superior a toda otra ley; todas las leyes son emanadas por el mismo poder y por los mismos procedimientos; entre ellas no puede señalarse ninguna prioridad, no existe la posibilidad de que los tribunales de Justicia sometan las leyes “a revisión” y las declaren inconstitucionales, ya que todas las leyes son igualmente válidas.

*Las fuentes de la Constitución inglesa son múltiples, arrancan con la Carta Magna, que se considera el primer capítulo del Derecho legislado inglés, reconocida por el Rey en 1215 y modificada en 1216, 1217 y 1225; esta última reforma es la que rigió definitivamente (Bledel, Op. Cit., P-20) la Petición de Derechos de 1628, la Declaración de Derechos de 1689, el **Habeas Corpus Act** de 1679, la **SETTLEMENT ACT** de 1701,³⁵ y una serie*

34. Bledel, Rodolfo. *Op. Cit.*, P.13.

35. *Idem.* P.20.

posterior de leyes que no enumeramos por salir del propósito de este trabajo.

Organización Judicial y los tribunales en Inglaterra.

El King's Court o Consejo del Rey se dividió, a partir del siglo XII, en dos grandes ramas. El Gran Consejo o Consejo Común, que evolucionó hasta convertirse en el Parlamento y, por otra parte, la jurisdicción real se extendió sobre todo el país por intermedio de los jueces peregrinos "Itinerant Justices". El Pequeño Consejo tuvo una evolución gradual durante los siglos XII y XIII, hasta configurar los tribunales típicos del *COMMON LAW*, que fueron el *Court of Common Pleas*, o Corte de Juicios Ordinarios, el *Court of Exchequer*, o Corte del Fisco, y el *Court of King's Bench*.

Estos tres tribunales judiciales funcionaron independientemente entre sí; hay opiniones que los fundan en un precepto de la Carta Magna que dispuso que los juicios ordinarios fueran tramitados y resueltos en un lugar fijo, lo que motivó la creación definitiva del tribunal que debía de conocer de tales juicios, el cual fijó su residencia en Westminster. En opinión de Rabasa, la Corte del Fisco conocía de la materia contencioso administrativa.³⁶

La organización judicial inglesa sufrió una profunda transformación en el año 1873, año en que existían, además de los ya mencionados tribunales, el *Court of Chancery*, o Corte de Equidad, la corte del Almirantazgo y la corte de Londres en materia de quiebras; y como tribunales de apelación, la corte de Apelación del Fisco (*Court of Exchequer-Camber*), la Corte de Apelación de Equidad (*Court of Appeal in Chancery*), la Corte del Pleno para causas matrimoniales (*Full Court of Matrimo-*

36. Bledel, Rodolfo. *Op. Cit.*, P.91.

nial-Causes), y la Corte de las Causas de la Corona en revisión (*The Court of Crown Cases Reserved*).

En 1873 y 1875, el Parlamento expidió las Leyes de la Judicatura, fusionando los tribunales existentes en esa época en un solo organismo jurisdiccional unitario: la Suprema Corte de la Judicatura (*Supreme Court of Justice*), que se divide en dos grandes secciones, la Alta Corte de Justicia y la Corte de Apelación.

La Alta Corte de Justicia se organiza en varias divisiones y, según Rabasa, *asumió la plena jurisdicción en primera instancia, en todas las ramas del Derecho Inglés, Penal, Civil, Fiscal, Administrativo y Mercantil.*³⁷

Las divisiones de este tribunal son: *Chancery Division King's Bench Division, Exchequer Division y Probate Divorce and Admiralty Division.*

La Corte de Apelación revisa en segunda instancia todas las resoluciones definitivas dictadas por la Alta Corte de Justicia. Se compone por el Lord Canciller, por los Presidentes de cada una de las Salas, por el Jefe de Archivos, o *Kaster of the Rolls*, y por los magistrados llamados Lores Justicias de Apelación.

Respecto a los tribunales administrativos no es acertada la afirmación de que no existen en Inglaterra, pues desde el siglo pasado, con motivo de la Revolución Industrial, se crearon una serie de organismos con funciones legislativas y judiciales en materia social; algunos ven el antecedente en la *Poor Relief Act de 1601*, que administraba Inspectores de los Pobres que formaron la *Poor Law Board*. En el siglo pasado aparecieron la Junta General de Salud Pública y la Comisión de

37. Rabasa, Oscar. *Op. Cit.*, P.100.

Ferrocarriles, y en el presente siglo, la Junta de Ferrocarriles, la Junta General de Electricidad, la Junta de Transporte Urbano y la Junta de Asistencia a los Desocupados.

Así se ha establecido una serie de organismos con funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, o cuasilegislativas y cuasi-judiciales, como ha dado en llamárseles, que dieron lugar a una serie de comentarios adversos, ya que vieron la luz obras como la de Lord Hewart of Bury, *The New Despotism* (El Nuevo Despotismo), que condenaban la existencia de esos organismos, y que dieron origen a que en 1929 el Lord Gran Canciller de Gran Bretaña formara una comisión para considerar los poderes ejercidos por vía de legislación delegada, decisión judicial o cuasi-judicial, por esos organismos.

La Comisión, entre otras conclusiones, reconoció la existencia de organismos con funciones jurisdiccionales, como las asociaciones de profesionistas, la Comisión de Ferrocarriles y Canales, el Tribunal de Tarifas Ferroviarias, y otros que han ido creándose dentro de los ministerios de la Corona. Sin embargo, todas sus acciones y actos están bajo el imperio de la ley y la jurisdicción del Alto Tribunal de Justicia; en los casos en que fuere necesario y según la Comisión, *nadie discute que la jurisdicción del Alto Tribunal de Justicia para anular los procedimientos de Tribunales inferiores, es importante, y que su ejercicio es saludable... Es justificada la afirmación de los críticos del Continente, que bajo el imperio de la ley en Inglaterra, los recursos del individuo contra el gobierno ejecutivo son menos completos que los que existen entre individuo o individuo y -nosotros preguntaríamos- ¿es que acaso existe algún sistema de Justicia administrativa en que el individuo se encuentre en absoluta y determinante igualdad con el Estado? Aún no lo conocemos.*

Los tribunales administrativos en Inglaterra existen y han proliferado tanto que, en opinión de González Pérez, *es muy difícil saber cuántos son, y cuáles son sus atribuciones.*

El sistema inglés es parte de sus instituciones peculiares, dado su sistema constitucional, en el que el Parlamento es el poder constituyente; en este sistema no se puede negar la existencia de tribunales administrativos, cuyas decisiones están sujetas a la revisión última del Poder Judicial, lo que lo convierte en jurisdicción mixta, con preponderancia del Poder Judicial.

De todos es conocida la eficacia de la Justicia inglesa, y la única crítica que se le hace es que es muy costosa (Jesús González Pérez).

Sistema Jurisdiccional de los Estados Unidos de América. En la Constitución de los Estados Unidos de América se plasmaron las principales ideas políticas de la época. Casi se puede afirmar que es la primera en su género y la que sirvió de modelo a muchas otras.

El sistema judicial de la Federación Norteamericana y sus atribuciones dimanar de la Constitución (artículo II). Sus órganos jurisdiccionales son, hasta 1961:

- 1) La Suprema Corte de los Estados Unidos de América.
- 2) Los Tribunales de apelación.
- 3) Tribunales de Distrito. Tribunales de tres jueces, que deciden la constitucionalidad de las leyes estatales y federales.
- 4) Agencias administrativas con funciones jurisdiccionales: Tribunales de Impuestos de los Estados Unidos de América, Comisario de la Renta Interior.
- 5) Tribunales Administrativos:

- a. Tribunal de Reclamaciones;
 - b. Tribunal de Apelaciones de Aduanas y Patentes (Revisa las resoluciones de la Oficina de Patentes y de la Comisión Arancelaria),
y
 - e. Tribunal de Aduanas
- 6) Tribunales Territoriales.

*Los sistemas legales tienden a variar según las diferencias topográficas, de recursos económicos, de clima y cultura de cada Estado. La Administración de Justicia es responsabilidad de todo ciudadano y la doctrina de que el gobierno pertenece a la Ley y no a los hombres.*³⁸

La jurisdicción de los tribunales federales. En la sección 2 del artículo III de la Constitución se establece: *El poder judicial se extenderá a todos los casos de Derecho y Equidad que se produzcan en virtud de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos de América y de los tratados concertados o que se concierten bajo su autoridad: 1. a todos los casos relativos a embajadores, a otros ministros públicos y cónsules; 2. a las controversias entre dos o más Estados; 3. entre un Estado y ciudadanos de otro Estado; 4. entre ciudadanos de distintos Estados; 5. entre ciudadanos del mismo Estado que pretendan tener derecho a tierras otorgadas por Estados distintos; 6. y entre un Estado, o sus ciudadanos, y otros Estados, ciudadanos o súbditos. En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, la Suprema Corte tendrá jurisdicción original. En todos los otros casos mencionados anteriormente la Suprema Corte tendrá jurisdicción de apelación tanto por lo que hace al derecho, como por lo que hace al hecho, con las excepciones y regulaciones que señale el Congreso.*

38. Maxwell, David F. Prólogo a la obra *Igual Justicia Bajo la Ley* de Carroll C. Moreland, Libreros Unidos Mexicanos, México, 1963.

En asuntos civiles el Congreso ha limitado la competencia de Tribunales Federales a aquellos casos en que el valor económico de los bienes en litigio exceda de tres mil dólares. Hay algunos pleitos a que dan lugar la Constitución o las leyes de los Estados Unidos que no tienen limitación monetaria en cuanto a la jurisdicción del tribunal federal; aunque estas diferencias parezcan caprichosas son, en realidad, lógicas y muchas veces necesarias. Sin tales restricciones, los tribunales federales se encontrarían inundados de pleitos de menor cuantía, que podrían dilucidarse en los tribunales ordinarios de los Estados.

La Suprema Corte de Estados Unidos tiene competencia para revisar los fallos de los tribunales federales, con ciertas limitaciones que le ha impuesto el Congreso. Uno de los métodos de revisión es la apelación, que sólo puede ser recibida en los casos en que una Corte de Apelaciones de Circuito haya declarado que el orden jurídico del Estado es inválido por contravenir a la Constitución, tratado o leyes de los Estados Unidos...

El otro trámite de revisión se lleva a cabo por la petición de un auto de avocación, o *certiorari*, en que un tribunal superior solicita de otro inferior la remisión del expediente procesal. La concesión de estas peticiones depende del criterio de la Suprema Corte, que niega la mayoría de ellas. Si la solicitud es atendida, la documentación del tribunal inferior se eleva a la consideración de la Suprema Corte para su revisión...

La Corte podrá también revisar, cuando lo juzgue procedente, con base en un auto de avocación, los juicios en que se haya discutido la validez de un ordenamiento o en que se dude de la de un estatuto del Estado porque pueda estar en conflicto con la Constitución, los tratados o las leyes de los Estados Unidos...

La Corte de Reclamaciones conoce de los casos relativos a juicios contra los Estados Unidos, a los que, como a los demás soberanos, no puede denunciarse ante los tribunales ordinarios de Justicia. Tiene su sede en Washington y sólo funciona allí.

Las apelaciones de las evaluaciones aduanales se elevan al Tribunal o Corte de Aduanas, y el Tribunal de Aduanas y de Apelaciones de Patentes revisa sus decisiones y las de la Oficina de Patentes, así como las de la Comisión de Tarifas Arancelarias.

Quizás el más conocido de estos tribunales auxiliares sea la Corte de Impuestos de los Estados Unidos (*Tax Court of the United States*, que antes se llamaba *Board of Tax Appeals*), la cual atiende a las apelaciones de los fallos del Servicio del Impuesto sobre la Renta (*Internal Revenue Service*).

La Corte de Emergencia de Apelaciones (*Emergency Court of Appeals*) se estableció durante la Segunda Guerra Mundial para determinar la validez de las ordenanzas dictadas en virtud de la Ley de Emergencia para Control de Precios de 1942, y continuó en vigor merced a la Ley de Estabilización de Precios de la postguerra.

Consecuencia de la Segunda Guerra Mundial fue un tribunal establecido hace poco. Durante siglo y medio casi no habían sufrido cambios de consideración las normas reguladas de la Justicia militar. La enorme afluencia de la juventud a las fuerzas armadas, durante el decenio de 1940, justamente con las dificultades inherentes a su acomodo a la disciplina militar, dio pie a que se hiciesen impopulares los métodos y ordenanzas del sistema de Justicia militar. La consecuencia fue que dicho sistema fue revisado completamente, poniéndose

en vigor un nuevo Código de Justicia Militar, que concede a los miembros de las fuerzas armadas las protecciones que dispensa la Constitución a los ciudadanos civiles. El cambio de mayor importancia fue el establecimiento del Tribunal de Apelaciones Militares. Está integrado por tres ciudadanos civiles, y es el organismo legal revisor más elevado. Su importancia consiste en que ahora hay un organismo revisor fiscal fuera de las fuerzas armadas, exento de las presiones a que estaría expuesto en las esferas militares...

Considerado en conjunto el sistema judicial de los Estados Unidos, aunque forzosamente complicado por las dimensiones y complejidad de la Nación, sirve admirablemente para decidir los pleitos y litigios de sus ciudadanos.

Selección de los jueces y sus cualidades. El sistema de designación de jueces federales queda prescrito en el artículo II, sección 2, de la Constitución, sin cambio desde 1789. El Presidente designa nominalmente a los candidatos y su nombramiento es confirmado por el Senado. El procedimiento es distinto para los tribunales estatales; en la mayoría se hace por elección a base del voto de los ciudadanos. Los jueces federales prestan servicios conforme a la Constitución Federal, *mientras dure su buena conducta*.

Por otra parte, el sistema de nombramiento no ofrece mayores garantías. Aunque la autoridad que lo nombra esté libre de presiones políticas, no podrá haber certidumbre de que designará para cubrir la vacante a la persona de más méritos. Debe tenerse en cuenta que, como los jueces son seres humanos, no hay método de selección que produzca resultados perfectos. Según Carroll C. Moreland la actividad del poder judicial norteamericano en los últimos 165 años, *ha sido de calidad excepcionalmente alta. Hay algo en el desempeño de*

*esta profesión que hace aflorar a la superficie, lo mejor que hay en el fondo de un hombre. Indudablemente no puede cambiar las cualidades y la capacidad mental del individuo, ni convertir en analista brillante a un pensador lento. Pero sí puede, y lo logra, modificar sus puntos de vista y su filosofía de la vida. Su puesto tiene gran importancia para el bienestar de su comunidad, de su Estado y de su Nación. No hay juez que pueda hurtarse a la influencia de la larga lista de juristas que marcan la gloriosa tradición del sistema legal anglo-norteamericano.*³⁹

Se puede afirmar que en los Estados Unidos de América también existen tribunales administrativos sometidos al control de la Suprema Corte de Justicia; entre otras medidas para resolver el problema de los conflictos entre los particulares y la Administración, se promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (11 de julio de 1946), que establece la revisión judicial de los actos de agencias administrativas con funciones cuasi-judiciales.

Acciones del particular. 1. *Ataque independiente de los actos administrativos:*

a) **De modo directo:** *mandamus, prohibition, quo warrants, certiorari, habeas corpus, injunction, taxpayers-suits, procedimientos especiales específicos del organismo administrativo de que se trate.*

b) **De modo indirecto:** *cuando el acto administrativo resulta impugnado inmediatamente a través de una litis entre dos particulares, como cuestión de previo pronunciamiento.*

39. Moreland, Carrol C. *Igual Justicia bajo la Ley*. México, 1963. PP.13 y siguientes.

2. Verdadera revisión judicial:

a) Casos en que el organismo que dictó el acto administrativo solicita del tribunal la confirmación del propio acto.

b) Casos en que la ley o disposición reguladora del organismo que dictó el acto prevé una cuasi-apelación o "writ of error" ante los tribunales.

3. Efectos de la iniciación del proceso: la iniciación no produce efectos suspensivos (Sección 10, apartado d), Ley Federal del Procedimiento Administrativo).

*Pendiente la revisión judicial, los órganos administrativos están autorizados, cuando encuentren que así lo requiere la Justicia, para deferir la efectividad de sus actos. Bajo tales condiciones, en la medida que se requiera y en la extensión necesaria para prevenir daños irreparables, todas las cortes revisoras (incluyendo las cortes a las cuales puede ser llevado un caso en apelación o solicitando un **certiorari** u otro mandamiento para una corte revisora) están autorizadas para disponer todo lo necesario y apropiado a fin de diferir la eficacia de cualquier acto de un órgano administrativo y para preservar situaciones o derechos pendientes de resolución por el procedimiento de revisión.*

4. Efectos de la resolución:

a) Declarará ilegales y anulará los actos, resoluciones y conclusiones de los órganos administrativos, que adolezcan de algunos de los vicios de ilegalidad que en la misma se señalan; y

b) Obligará a pronunciarse a los órganos administrativos en caso que su pronunciamiento haya sido ile-



galmente rehusado o irrazonablemente demorado.⁴⁰

Sistemas intermedios. En la Constitución de Panamá, además del Poder Judicial ordinario, se creó un tribunal administrativo, independiente tanto del Ejecutivo, como del Judicial.

VII. EVOLUCION DE LA JURISDICCION Y DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO. SITUACION JURIDICA DEL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION EN SUS CONFLICTOS CON ESTA

A la conquista de México, los conquistadores implantaron sus instituciones de justicia y legislación y trataron de ajustar a este medio su tipo de colonización. Esta tendencia, propia de reyes y jurisconsultos, contrastaba con la popular de los conquistadores y pobladores, que acostumbrados a las libres instituciones municipales, crearon los ayuntamientos y la justicia municipal de los alcaldes. Sobre esta organización se colocó la Justicia Real ordinaria representada por audiencias y cancillerías que se convirtieron en revisoras de sus fallos y que tuvieron atribuciones legislativas y gubernativas.

Los alcaldes ordinarios elegidos cada año por los cabildos municipales eran los encargados de impartir justicia entre los vecinos del lugar, ya se tratara de negocios civiles o penales. Los alcaldes mayores, nombrados por el rey por un período de cuatro o cinco años, existían en las principales ciudades de provincia y conocían causas civiles y criminales de los pueblos de indios, recaudación de tributos y encomiendas de poca cuantía.

40. González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955. P.400

La desobediencia de Hernán Cortés, al propio Emperador Carlos V en materia de gobierno, al hacer que los ayuntamientos por él fundados lo reconocieran como capitán y justicia mayor de la Nueva España, originó la creación de una real audiencia.

Estas corporaciones eran altos tribunales de justicia y consejo de gobierno, en los que los reyes delegaban sus facultades para tramitar y decidir las controversias jurídicas entre sus súbditos y revisar los fallos de las autoridades inferiores. La primera audiencia en México tuvo facultades casi ilimitadas en materia de justicia y de gobierno. La pugna constante entre Hernán Cortés y el Presidente de esta audiencia, así como la intervención que en tales diferencias tuvo el clero, hicieron que el nuevo tribunal empeorase la administración de justicia; por tanto, los reyes decidieron establecer el Virreinato. Sin embargo, debido a ciertas dificultades, se nombró de modo interino a una nueva audiencia que, por la preparación de sus integrantes, vino a ser la que verdaderamente cimentó la justicia y el gobierno coloniales.

El Emperador Carlos V, expidió el 17 de abril de 1535 los títulos que acreditaban a don Antonio de Mendoza como Virrey, Gobernador, Capitán General y Presidente de la Real Audiencia en la Nueva España. Con la creación del virreinato se introdujeron algunas modificaciones en la administración de justicia, el Virrey era el encargado de hacer justicia a los indios, delegando sus facultades en el juzgado real de los naturales, del que era asesor alguno de los oidores alcaldes del crimen. Desde su descubrimiento, en América se presentaron problemas legislativos, de gobierno y administración de justicia que en un principio resolvía el Consejo Real de la monarquía, pero dada su complejidad se hizo necesaria la creación de la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Indias.

La primera, creada por cédula de 20 de enero de 1503, estaba encargada de los asuntos coloniales, conocía de algunos negocios civiles y criminales y manejaba los caudales del Rey, provenientes de las colonias.

El Consejo Real y Junta de Indias, conocido como Consejo de Indias, creado por cédula real de 1524, tenía amplias facultades en materia legislativa, judicial y gubernativa, mermando las facultades de la casa de contratación; sin embargo, no quedó perfectamente constituido, ni sus atribuciones claramente definidas, sino hasta que Felipe II, el 24 de septiembre de 1571, expidió, por real cédula, las ordenanzas de dicho Consejo; como consecuencia, se prohibió a los consejos, cancillerías, audiencias, jueces y justicias de los reinos de Castilla, conocer de negocios de las Indias Orientales y Occidentales, siendo esta materia competencia privativa del Consejo.

A partir de la Independencia, el ejercicio de la jurisdicción y la situación del individuo frente al Estado, se reguló en las leyes secundarias.

Ya desde el siglo XIX se perfila el problema de si la Suprema Corte de Justicia tiene facultad para estudiar y resolver los conflictos de legalidad de los actos de los poderes que integran el Estado o ejercer el control constitucional sobre esos actos.

Tradicionalmente el ejercicio de la jurisdicción, tanto en sentido amplio como en sentido material y formal, del contencioso administrativo, se depositó en manos del poder judicial, con las excepciones de los Consejos de Estado de Lares y de Maximiliano.

Las constituciones que han regido a nuestro país únicamente acogieron el principio de separación de po-

deres y la prohibición de reunir el ejercicio de dos o más de ellos en una sola persona o corporación, aclarando que no en todas se expresó el segundo principio en toda su plenitud, como en la Constitución de 1824 y en las leyes Constitucionales de 1836.

El ejercicio de la función jurisdiccional y, dentro de ella, la administrativa, siempre estuvo a cargo del Poder Judicial según lo dispuesto en el artículo 137, fracción V, de la Constitución de 4 de octubre de 1824, en el artículo 12 de la Ley 5a. de las Leyes Constitucionales de 1836, en el artículo 118 de las Bases Orgánicas de 1843 y en los artículos 97, 99 y 101 de la Constitución de 1857, hasta llegar a la Constitución actual en sus artículos 103, 104 y 107.

En cuanto a las leyes ordinarias encontramos los antecedentes del contencioso-administrativo fundamentalmente en la Ley de 20 de enero de 1837, sobre la facultad económica-coactiva y, desde luego, en la Ley de don Teodosio Lares y en el Estatuto del Imperio de Maximiliano.

La Constitución de 1917, en sus artículos 103, 104 y 107, reguló la jurisdicción de los tribunales de la federación y en el precepto 104 exclusivamente habló de controversias de orden civil y criminal, concretando lo que el artículo 97 de la Constitución de 1957 no distinguía, lo que dio motivo al problema de interpretación de si los tribunales federales podían conocer de las controversias derivadas de actos administrativos o no. El doctor Gabino Fraga interpreta literalmente la fracción I del artículo 104, en el sentido de que no se refiere a contiendas administrativas; por su parte, don Antonio Carrillo Flores estima que existe la posibilidad de una intervención judicial por vía diversa del amparo, encaminada a conocer de las reclamaciones que los particu-

lares formulan en contra de la validez de actos del poder público, para llegar a esta conclusión hace una interpretación muy elaborada de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1936 y de una serie de disposiciones de leyes que establecen procedimientos de oposición establecidos para que los particulares se opongan a ciertos actos de las autoridades administrativas. Diferimos de esa interpretación, pues depende del concepto que se tenga de la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con la fracción I, del artículo 103 para establecer si procede o no la vía de amparo, u otra distinta.

VIII. EVOLUCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO, DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL

La jurisdicción administrativa en nuestro país estuvo en manos de los tribunales ordinarios desde los primeros inicios de nuestra Independencia; el primer tribunal que hubo en México fue el Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana, que se instituyó el 7 de marzo de 1815 en Ario, Michoacán. A partir de entonces fueron los tribunales jurisdiccionales los que conocieron de la materia, con tres excepciones, la primera fue el Consejo de Estado creado por Decreto número 3861, de 25 de mayo de 1853, cuyo autor es el conocido jurista don Teodosio Lares; se estableció este Consejo para que conociera del contencioso administrativo, según se desprende de su Reglamento publicado en Decreto número 3862, de la misma fecha que el anterior y cuyo texto es el siguiente:

CAPITULO I.- DE LAS CUESTIONES ADMINISTRATIVAS A QUE DAN LUGAR LAS OBRAS PUBLICAS Y OTROS OBJETOS.

ART. 1.- Son obras públicas los caminos, puentes, canales, diques, ferrocarriles, construcción de edificios y todas las demás obras o trabajos que se emprendan con un objeto de utilidad general y por autorización o concesión de la administración o a expensas de los fondos públicos.

En consecuencia, son contencioso-administrativo:

I.- Las discusiones que se susciten entre la administración y el empresario de tales obras; y

II.- Las que versen sobre el resarcimiento de daños temporales y perjuicios ocasionados por la ejecución de las mismas obras.

ART. 2- Se entienden por ajustes públicos, los remates o adjudicaciones de las empresas o de los contratos para atender a los objetos de utilidad general.

Son contencioso-administrativas:

I.- Todas las cuestiones sobre contratos para la previsión del ejército o para poder ejecutar las obras públicas.

II.- Las relativas a la adjudicación, ejecución e interpretación de estos ajustes.

III.- Las que se susciten entre el Gobierno y los empresarios y contratistas sobre la indemnización, por falta de cumplimiento del contrato por parte del Gobierno, sobre la calidad de los efectos ministrados o sobre el pago determinado en la contrata.

IV.- Las que versen sobre la inteligencia y cumplimiento de los contratos celebrados por la Administración, que tengan por objeto algún servicio de utilidad común.

ART. 3.- Lo contencioso de las rentas nacionales es relativo:

A la contabilidad.

A las contribuciones.

A la deuda y crédito público.

A los sueldos.

A las pensiones.

A todos los pagos puestos a cargo del erario.

Son por lo mismo contenciosas:

I.- Las cuestiones entre el erario y sus administradoras y las de éstos entre sí cuando en ellas sea interesado el fisco.

II.- Las relativas a la contabilidad en las oficinas.

III.- Las que versen sobre recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y cuota impuesta a los contribuyentes, salvas las excepciones expresas en las leyes.

IV.- Las que tienen relación al reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses o indemnizaciones por daños y perjuicios.

V.- Los que versen sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros; liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados.

nados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley.

ART. 4. En materias de Policía, Agricultura, Comercio o Industria, pertenecen a lo contencioso:

I.- Las cuestiones sobre autorizaciones o concesiones de talleres insalubres o peligrosos.

II.- Desección de pantanos.

III.- Reparación por daños ocasionados en los caminos, canales, ferrocarriles, y demás obras públicas.

IV.- Alineamiento de las calles.

V.- Establecimiento de caminos y de peajes para su conservación.

VI.- Designación de precio a los objetos de primera necesidad.

VII.- Diques y limpia de canales y acequias.

VIII.- Medidas para la provisión de los lugares, de los objetos de primera necesidad.

IX.- Patentes y privilegios.

X.- Ejercicio de profesiones e industria.

XI.- Indemnizaciones a resulta de concesiones.

XII.- Concesiones en que la cuestión verse sobre la autoridad para otorgarlas.

XIII.- Modificaciones en la tarifa de peajes arrendados.

XIV.- Violación de Derecho en las autorizaciones o concesiones.

ART. 5.- Son contenciosas las cuestiones sobre aplicación de bienes a los Ayuntamientos y establecimientos públicos hechas por la Administración.

Las que se susciten sobre la falta de las condiciones impuestas en las concesiones, y sobre la existencia o extensión de éstas.

Las concesiones de grados determinados por la ley.

Las de suspensión y destitución de los empleados, salvo lo dispuesto por las leyes.

La imposición de penas disciplinarias faltando a las formas establecidas por la ley.⁴¹

Como comentario, debemos sumar nuestra expresión administrativa para lo adelantado que para su época resultó esa regulación, sobre todo, en nuestro concepto, para determinar el contenido del contencioso administrativo.

Otro antecedente del contencioso administrativo, desde el punto de vista formal, lo tenemos en el Consejo de Estado que creó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano el 10 de abril de

41. Dublán Manuel y José María Lozano. *Legislación Mexicana desde la Independencia de la República*. Tomo VI. Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez. México, 1877. P.417

1865, en el cual se estableció un Consejo de Estado y un Tribunal Especial de Cuentas; el Título III del Estatuto se refiere al Consejo de Estado; su artículo 14 expresa que la formación, atribuciones y nombramiento del Consejo serían los que determinara la ley de su creación, y en el artículo 6° se consignaba que el Emperador oiría al Consejo en lo relativo a la formación de leyes y reglamentos y sobre las consultas que estime conveniente dirigirlo.

El Tribunal de Cuentas resolvía todo lo relativo a las cuentas de las personas y funcionarios encargados de manejar fondos.

Como acertadamente explica don Felipe Tena Ramírez, el Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica, pues duró menos de lo que duró el imperio de Maximiliano.⁴²

El tercer antecedente lo encontramos en los Jurados de Generales, establecidos en las Leyes Militares de 1902.

Excepción hecha de estos antecedentes, la jurisdicción contenciosa administrativa, en opinión de algunos juristas, estuvo a cargo de los tribunales ordinarios, conforme a lo dispuesto en los artículos 104 fracción I de la Constitución, 42 fracción I y 25 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que estima que existe un juicio ordinario regulador del contencioso administrativo.

Sin embargo, no nos atreveríamos a sostener que efectivamente fuese un juicio ordinario el regulador del contencioso administrativo, pues tal parece que dichos juristas interpretan aisladamente los preceptos citados

42. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1957. P.669 y sigts.

y, en nuestra opinión, las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial son del orden común federal, de la jurisdicción de los Jueces de Distrito del Distrito Federal en materia administrativa, que bien pudiera ser contencioso administrativo desde cierto punto de vista, aunque en estricto sentido no lo estimamos así, por las siguientes razones: la hermenéutica jurídica nos impone comentar la similitud que tienen las fracciones I del artículo 41 y I del artículo 43 del ordenamiento citado, que otorgan competencia en materia ordinaria federal a los jueces de distrito penales y civiles, y no otra conclusión podemos obtener de la misma fracción del artículo 42, sino que se trata de competencia federal en materia común de los juzgados administrativos, y de ninguna manera un proceso de legalidad, aún cuando dicha palabra esté contenida en esa fracción, pues aparte de que no conocemos ningún juicio de legalidad que se hubiera promovido en esos términos, creemos que se trata de controversias del orden común federal de las que pueden conocer los citados tribunales. En este sentido se pronuncia don Víctor Manuel Ortega, al afirmar que *en estos casos estaremos en presencia de la facultad ordinaria o judicial propiamente dicha que corresponde al poder judicial federal; en el desempeño del papel que corresponde al juzgador del fuero común, resuelve el tribunal federal una cuestión suscitada entre partes que disputan sobre un derecho, no importa que una de ellas sea la Federación o un Estado, pues aún así, se discute el derecho de estas entidades, pero no su autoridad; en ejercicio de la facultad ordinaria o judicial, los tribunales federales dictan su sentencia como la dicta el juzgador del fuero común, en forma directa, positiva, que contiene todo el círculo de los derechos discutibles. No resolverá el tribunal federal una contienda contra un poder...*⁴³

43. *Apuntes de la clase de Garantías y Amparo.* Escuela Libre de Derecho. México. P.113

Transcurrido este período, nos enfrentamos al nacimiento del contencioso fiscal; la enconada disputa que motivó su origen ya pertenece a la historia de nuestro Derecho y las razones, válidas en un sentido y en otro, fueron desbordadas al reformarse la Constitución para prever la existencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo (artículo 104 fracción I de la Constitución. Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946. Hecho evidente es que se sostuvo la inconstitucionalidad de esos tribunales por lo menos hasta la reforma de 1946, en que se aclaró su constitucionalidad, pero por lo menos terminó las quejas y las impugnaciones al respecto.

Antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación son el Jurado de Penas Fiscales, creado por ley de 16 de abril de 1924; el Jurado de Infracciones Fiscales que sustituyó al anterior (ley de 7 de junio de 1926); la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta y el Jurado de Revisión creado por la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del 11 de febrero de 1929 (Diario Oficial de 7 de marzo de 1929).

En 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme a la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, copiando o imitando al sistema jurisdiccional administrativo francés, este tribunal administrativo también dio origen a innumerables controversias. Su creación no obedeció a una necesidad, sino a una posibilidad de buscar un sistema nuevo, sin tomar en cuenta que tan válida es una jurisdicción de tribunales judiciales, como la de los tribunales administrativos.

El hecho es que el Tribunal Fiscal nació y creció; fue aceptado, bien o mal, por la doctrina; sus labores han sido eficaces y cada día su competencia ha sido aumentada.

Tribunal administrativo también lo es el Tribunal de Arbitraje, creado por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1938, con reformas de 1941, abrogado por la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 28 de diciembre de 1963, que creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Igualmente, tribunal administrativo es la Secretaría de la Reforma Agraria cuando resuelve conflictos de límites de bienes comunales, aun cuando nos inclinamos a considerarlo como tribunal de la Administración y no propiamente administrativo, como son asimismo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

IX.- SITUACION ACTUAL DEL PARTICULAR EN SUS CONFLICTOS FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA

Al exponer el panorama de la situación actual del particular en sus conflictos frente a la Administración Pública y analizar los recursos administrativos no significa que se desconoce la diferencia que tienen con las acciones contenciosas, y que *en aquellos la Administración actúa como tal, en función administrativa, y el pronunciamiento que dicta es siempre una decisión administrativa; en cambio, en las acciones contenciosas el órgano competente actúa en función jurisdiccional y su resolución constituye una sentencia.*⁴⁴ Es preciso aclarar que no trato en este trabajo lo relativo al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal ni los tribunales administrativos de las entidades federativas (Estados) por ser jurisdicción local.

Instancias del particular frente a la Administración:

44. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México, 1965. P.1083

1.- **Reconsideración.** La mayoría de las leyes administrativas establecen recurso de reconsideración, que resuelve la propia autoridad administrativa (primera etapa).

2.- **Revisión.** Algunas de esas disposiciones establecen recursos de revisión ante los superiores, en contra de las resoluciones que dictan los inferiores en el recurso de reconsideración (segunda etapa).

3.- La tercera etapa la podemos dividir en dos ramas:

a) El **juicio de nulidad** que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y

b) El **juicio de amparo**, según la materia de que se trate, que se tramita ante los Juzgados de Distrito.

En el primer supuesto cabe señalar que las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, que decreten o nieguen el sobreseimiento y las definitivas, pueden ser impugnadas por la autoridad mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala respectiva, siempre que el monto del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

También procede el recurso cuando el asunto es de importancia y trascendencia, independientemente de su cuantía.

Si las sentencias de referencia son contradictorias al interés del particular y favorables a la autoridad, la impugnación debe hacerse a través del juicio de amparo por el particular afectado.

Los mismos medios de impugnación son procedentes cuando las sentencias son dictadas por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación cuando resuelve los asuntos en substitución de la Sala Regional, dadas las características especiales del negocio controvertido.

Después de este largo proceso y posteriormente ante los Tribunales de Amparo cabe preguntar ¿en dónde queda el principio constitucional de impartición de justicia pronta y expedita?

No obstante esta problemática, resulta indiscutible que, a cincuenta y dos años de su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación se ha consolidado como un Tribunal respetable y respetado por su actuación limpia, imparcial y positiva, superando la indiferencia y el escepticismo en que nació a la vida jurídica mexicana.

Finalmente, por tener vigencia actual, cabe recordar la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 15 de noviembre de 1965, que presentó el Titular del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión y que en su parte conducente dice: *ningún gobierno se justifica si no garantiza plenamente la administración de Justicia, función suprema del Estado, condición ineludible para que las libertades y derechos de la persona sean realmente respetados, para que las leyes sean efectivamente cumplidas, para que logre conservarse dentro del orden jurídico un clima permanente de armonía social, que es fuente de todo progreso en los múltiples aspectos de la cultura y de la economía de la Nación.*

X. SOMERO ANALISIS DE CONFLICTOS QUE SUSCITA LA MATERIA ADMINISTRATIVA, CUYA JURISDICCION NO SE HA DEFINIDO CLARAMENTE

Desde un punto de vista orgánico, si se observa con cierto detenimiento el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, vemos que la resolución de conflictos derivados de la materia administrativa se lleva a cabo muchas veces por órganos de la Administración Pública, es decir, del Poder Ejecutivo.

Sabido es que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el Consejo Técnico del IMSS, la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda, la Dirección de Invenciones y Marcas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Dirección General del Derecho de Autor y la Dirección de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, la Junta Naval en materia militar, los Juzgados Calificadores de Infracciones dependientes del Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría Federal del Consumidor, realizan funciones cuasi-judiciales.

Las leyes administrativas cada día inciden más en ramas que antes eran sectores del Derecho Privado y, por otra parte, se especializan sus normas y la técnica para aplicarlas, lo que hace pensar en la posibilidad de que la jurisdicción administrativa se amplíe a esos sectores y que quede constreñida exclusivamente al conflicto entre la Administración Pública y el particular.

Por otra parte, la especialización de las leyes que rigen las materias administrativas impone la preparación y calificación de los encargados de aplicarlas y, en el mismo sentido, la especialización de jueces administrativos.

Desde el punto de vista intrínseco, las materias que pudieran quedar bajo la jurisdicción contencioso-administrativa serían muchas; ejemplificativamente consideramos las siguientes:

1.- Decisiones y actos de los organismos descentralizados y empresas de Estado que afecten seriamente la esfera de los particulares, contra los cuales éstos no tienen defensa alguna, pues no son autoridades, salvo el juicio de amparo en ciertos casos o interpretando extensivamente la jurisprudencia de la Corte, que considera autorizados a aquellas personas que de hecho o de derecho detentan la fuerza pública.

2.- Los conflictos nacidos de la aplicación de las leyes que regulan la denominada propiedad industrial, derecho de autor y patentes y marcas, aun cuando entre particulares estén íntimamente relacionados con la materia administrativa y deriven de un acto administrativo.

3.- Los conflictos que surgen entre los organismos descentralizados y empresas de Estado y otros organismos de la misma especie, que forman parte de la administración.

4.- Las controversias surgidas entre el Estado y su personal de confianza, supernumerario y de lista de raya del Estado, incluyendo a los miembros del servicio exterior mexicano.

5.- Todos los conflictos que nacen con motivo de la aplicación de las leyes de Población, Naturalización y Nacionalización.

6.- Las controversias originadas por la aplicación de las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional.

7.- Las controversias originadas con motivo de la Ley Orgánica de la Educación.

8.- Los conflictos originados por la aplicación de la Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional.

9.- Todos los conflictos derivados de la aplicación de las leyes que otorgan facultades al Ejecutivo en materia económica y de regulación del comercio interno e internacional.

10.- Las controversias derivadas de la legislación de Bosques.

11.- Las relativas a la legislación de Transporte y Radiocomunicación.

12.- Las que se originan por la aplicación de la Ley Federal de Turismo.

13.- Los conflictos derivados de la aplicación de la legislación sanitaria y sus reglamentos.

14.- Las controversias nacidas por la aplicación de la Ley de Bienes Nacionales y de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

De las ideas expuestas se aprecia que la dispersión de materias origina confusión, ¿por qué no canalizar la jurisdicción administrativa en un sólo sentido y en un sólo sector, que sería el tribunal o tribunales administrativos, encargados de resolver las controversias surgidas en esa materia? Consideramos que la actividad del Estado no se entorpece con reestructurar su sistema de Justicia Administrativa y con otorgar al particular una situación estable y unitaria, al delinear los límites de su acción frente al propio Estado.

XI. JURISDICCION ADMINISTRATIVA Y JUICIO DE AMPARO

Recursos Administrativos. Son tantos los recursos administrativos, tan complicada su técnica, poco uniforme el procedimiento y hasta su terminología a veces incomprensible, que muchas veces se pierde un derecho por no saber tramitar un recurso, o porque transcurrió el plazo para interponer el juicio de amparo y el particular queda indefenso frente a la Administración.

Ya Humberto Briseño Sierra hace un estudio extenso de los recursos en materia fiscal, ⁴⁵ y encuentra que en algunos casos se les llama oposición, en otros reconsideración, en muchos otros revisión, etc., y cita al efecto varios ordenamientos jurídicos fiscales. Respecto a la materia administrativa en general, casi no hay ley o reglamento que no establezca un recurso propio.

Como medidas indispensables para aclarar el panorama y evitar tantos procedimientos, se nos ocurren:

1.- Establecer un procedimiento común a todos los recursos administrativos, ya en el Código Fiscal de la Federación o en un Código Administrativo.

2.- Suprimir toda función cuasi-judicial que realizan órganos administrativos.

Instancia ante el tribunal administrativo. Si se suprimen todos los recursos administrativos, la instancia iría directamente a un tribunal administrativo federal que se abocaría al conocimiento de esos conflictos y que resolvería en única instancia, sin recursos ulteriores.

45. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1964. P.111

El otro medio de defensa sería la instancia constitucional, es decir, el juicio de amparo.

Después de analizar la situación formal y la realidad contencioso-administrativa se puede concluir que es necesaria una reestructuración en general y de la jurisdicción administrativa en particular.

Sin olvidar que muchas son las teorías e ideas que se han expuesto sobre el problema de la administración de Justicia, tan conocidas y comentadas que probablemente parecerá superficial su análisis; no obstante, creo necesario hacerlo.

1.- Preparación, competencia y carrera de los funcionarios que integran el Poder Judicial. Por demás trillado es este tema y, sin embargo, en México no hay una verdadera carrera judicial, ni en los tribunales del orden común, ni en los del orden federal judicial y tampoco en los tribunales administrativos, pues la designación de ciertos magistrados y de los ministros, de la H. Suprema Corte de Justicia de la nación es facultad discrecional del Titular del Poder Ejecutivo, con cierto temperamento del Senado; ya hemos visto que, en Francia, el Consejo de Estado sí tiene personal de carrera y preparado.

En España también la carrera judicial se establece desde los más bajos escalones, pero en México no encontramos precepto alguno que establezca la carrera judicial.

2.- Reiterado también es el concepto de que las retribuciones económicas del personal de las jurisdicciones es precario, situación que obstaculiza el interés por hacer carrera judicial.

3.- Se habla de planificación del Estado, etc., y se elaboran minuciosos estudios sobre el desarrollo general del país a plazos determinados, pero ¿se habla de planificar la Justicia?, ¿se piensa en aumentar los medios y los instrumentos del Poder Judicial y de la jurisdicción administrativa, para que vayan paralelos al desarrollo económico, industrial y comercial del país?

En esas circunstancias creemos que debe planificarse también la administración de Justicia, para que vaya paralela con todos los factores sociales de crecimiento del Estado y prever para el futuro, en lugar de remediar lo pasado y preocuparse por desahogar rezagos que lindan con la noche de la Historia.

No sólo se debe planificar en el sentido de crear los medios y los órganos sino preparar, como ya dijimos, a los funcionarios que habrán de enfrentar ese problema, pues si bien la actividad jurisdiccional no es económicamente productiva en sentido inmediato, sí es un factor preponderante para la seguridad jurídica y social, que son bases de nuestro Estado de Derecho moderno.

Por otra parte, consideramos que jurídicamente son operables los dos sistemas de jurisdicción, la administración y la federal de amparo, pues se ha visto que son factores más bien humanos que de orden legal e institucional, los indispensables para que exista una eficaz administración de Justicia; en Francia, mucho del prestigio del Consejo de Estado se debe a sus integrantes, y no a la legislación; en México, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido prestigiado por sus miembros, independientemente de la bondad de sus leyes. Sostenemos que el material humano también es preponderante en este aspecto y que puede operar uno u otro sistema, con los medios, las personas y los ordenamientos jurídicos idóneos, sin pensar tampoco en estos últimos como

una entelequia, pues muchas veces las legislaciones perfectas no responden a la vida social y, ya lo expresó Oliver Wendel Holmes: *La Constitución es vida, y la vida cambia.*

XII. LA SENTENCIA Y SU EJECUCION

Capítulo aparte nos merece por su importancia y trascendencia el relativo a la sentencia del Tribunal Administrativo y su eficacia. Villar y Romero, con claridad diáfana señala que, toda sentencia, entre sus efectos jurídicos procesales, comporta una fuerza ejecutiva, en la que culmina la realización del derecho y, que consiste en que pueda desplegarse toda la actividad necesaria para cumplir lo dispuesto en el fallo, con o sin la voluntad del obligado, adoptándose por el órgano jurisdiccional todas las medidas necesarias para promover y conseguir la ejecución.

Efectivamente, piedra angular en el Estado de Derecho es que la sentencia se lleve adelante y se cumpla.

Para muchos autores, el ejercicio de la jurisdicción termina con la sentencia, pero ¿qué el Derecho y la Justicia son ideales irreales? ¿Qué el hombre puede conformarse con sentencias perfectas que sean expresión de todo el derecho y de toda la justicia, pero que no se puedan realizar? Sería tanto como aceptar aquella bella figura literaria del que, contempla la belleza de las estrellas, pero no puede, ni tiene los medios necesarios para alcanzarlas.

En el Estado actual, una mayoría abrumadora de autores, coincide en que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal esencialmente de anulación.

Los autores franceses tan connotados que hemos citado en páginas anteriores, afirman que el problema de la ejecución de la sentencia de los tribunales administrativos es uno de los más graves con los que se enfrenta el Derecho Administrativo, que no hace plenamente válido la apreciación de madurez y perfección que según Antonio Carrillo Flores tiene el sistema francés.

La realidad, que por lo demás ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que el Tribunal Fiscal de la Federación carece del imperio para ejecutar sus fallos, (Tesis 1109, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.- México 1955.- Vol. III. P-1897, 1898). *Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.* Estimamos la última parte del párrafo transcrito, como una falta de apreciación clara de lo que es la jurisdicción, pues confunde la ejecución con la facultad de resolver controversias, pues un tribunal tiene plena jurisdicción cuando puede decidir con absoluta independencia los conflictos que se le plantean; los problemas de ejecución, aunque infieren de manera trascendentalísima, no son propiamente inherentes a la jurisdicción, es decir, la ejecución es efecto inmediato del fallo para lograr su eficacia y en un tribunal de anulación lo que falta, son los medios efectivos para hacer cumplir la decisión, cuando pueda ejecutarse la sentencia, pues un fallo permanente declarativo de Derechos no podría ejecutarse.

La falta de medios de ejecución ha originado la opinión de que el Tribunal Fiscal de la Federación no es de plena jurisdicción, y es un problema grave para el particular, pues si la sentencia es favorable a la Administración Pública, ésta tiene todos los medios de coerción para ejecutar sus actos, inclusive la facultad económico-coactiva. En el supuesto contrario, de que la sentencia es favorable al particular, no hay medios para compeler a la administración y en la mayoría de los casos, a los funcionarios de la misma, para que cumplan con lo fallado y sentenciado.

Para ejecutar un fallo del Tribunal Fiscal de la Federación que no se ha cumplido en forma voluntaria por la Administración, el particular tiene en su favor el recurso de queja previsto en el artículo 239 TER, cuyo texto a la letra dice:

ARTICULO 239 TER. *En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instituyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:*

I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escri-

to se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución de anulado.

El magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el

procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Sin embargo, el único remedio jurídico eficaz sigue siendo el juicio de amparo, el cual debe promover con fundamento en el artículo 103, fracción I, de la Constitución, 1° fracción I y 116, de la Ley de Amparo.

De lo anterior se desprende que la falta de ejecución prolonga la situación controvertida en otra instancia más, lo que trae como consecuencia que una situación jurídica indefinida se prolongue por mucho tiempo.

También puede acusar el particular a cuyo favor se hubiere dictado una sentencia por el Tribunal Fiscal de la Federación, a los funcionarios incumplidos, para que se les aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No pretendemos con las ideas expuestas, que se ejecuten absolutamente todas las sentencias del Tribunal Administrativo, algunas por su propia naturaleza, no serán susceptibles de ejecutarse, pues se debe ponderar que el Estado o la Administración Pública persiguen intereses mucho más altos que los de los particulares y, posiblemente, en muchos aspectos no coinciden, por lo cual, los autores aceptan la posibilidad o la inconveniencia de ejecutar un fallo favorable al particular frente a la administración, *pues bien; frente al interés privado de la parte vencedora en el juicio, la Administración*

*Pública, invoca y justifica el interés público y, en su virtud, la imposibilidad, o sólo la grave inconveniencia de ejecutar el fallo, puede por ello solicitar el aplazamiento o el incumplimiento parcial o total del mismo. En tal caso, el derecho del recurrente se resuelve en un derecho de indemnización.*⁴⁶

Entonces, el incumplimiento de la sentencia por parte de la Administración Pública, tendría que trocarse en la obligación de pagar daños y perjuicios, constituyendo en cierta forma una ejecución indirecta, así se ha reconocido en la Ley Española que regula el Contencioso Administrativo.

Sería deseable que como frente de la labor tesonera para integrar la jurisdicción administrativa, se señale una forma eficaz de ejecutar sus fallos, en los supuestos en que procediera y establecer la posibilidad de que la inejecución se traduzca en una compensación indemnizatoria, además de responsabilizar y castigar a los titulares de los órganos del Estado que activa o pasivamente no cumplieren una sentencia del Tribunal Administrativo.

XIII. REESTRUCTURACION DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

Al igual que la jurisdicción ordinaria, la administrativa requiere una revisión profunda y una reestructuración, con la legislación adecuada, con los medios necesarios y con el personal idóneo, el ejercicio de la justicia puede ser realizado indistinta y eficazmente a través de los tribunales judiciales o de los tribunales adminis-

46. Bielsa, Rafael. Citado por Manuel J. Argañarés. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Tip. Ed. Argentina, Buenos Aires, 1955, P.383

trativos, pues desde un punto de vista estrictamente jurídico, el hecho de que un tribunal tenga una característica u otra no da a la jurisdicción mayor eficacia y rapidez, ni se obtiene mejor justicia, pues consideramos que justicia no es dar acceso al particular a la jurisdicción, sino además de ello, resolver conforme a derecho en forma rápida y expedita su problema frente al Estado.

No vamos en este momento a negar la eficacia de los tribunales administrativos y de la administración, ni a proponer medidas que trasciendan lo jurídico y entren en el campo de lo político, pero sí, expresaremos algunas ideas que pudieran orientarnos en este aspecto.

¿Qué, el Estado moderno únicamente puede desarrollar funciones por medio de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo? o, el principio de la división o separación de poderes está en franca absolescencia? A este respecto ya vimos que Landis llama cuarto poder al sector descentralizado y de empresas de Estado, Jaime Escutia Serrano deduce que *se está creando un cuarto poder que podríamos llamar judicial-administrativo, que estaría integrado por las funciones que realizan los tribunales administrativos.*⁴⁷

Por lo anterior nos preguntamos si es la hora de revisar la situación constitucional de los tribunales administrativos y de la administración, cuyas bases en nuestra ley son los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción I-B; el 13, para los tribunales militares; el artículo 73, fracción VI, (para los Tribunales del Distrito Federal), y el artículo 123, apartado A, fracciones XVIII, XIX, XX y XXXI y apartado B, fracción XII.

47. *Control Jurisdiccional de las Empresas Públicas en México.* Tesis. México, 1965.

Sin embargo, estos órganos jurisdiccionales no encuentran cabida en la estructuración, de los poderes, pues el artículo 90 Constitucional habla del número de Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos necesarios para el despacho de los asuntos del orden administrativo, por lo que en este supuesto no los podríamos considerar como órganos de administración.

Por lo que hace al Poder Judicial Federal, el artículo 94 Constitucional deposita su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de circuito Colegiados y Unitarios y en Juzgados de Distrito.

Para plasmar en norma jurídica la realidad actual, estimamos que pueden seguirse estos dos caminos:

a) Que el artículo 90 de la Constitución dé acogida a los tribunales administrativos y de la administración dentro del poder ejecutivo, o,

b) Que los tribunales administrativos y de la administración, como tales, formen parte del Poder Judicial Federal pero con absoluta independencia de éste.