

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

I. El concepto de justicia administrativa	25
II. Contenido de la justicia administrativa	26
III. La jurisdicción administrativa	27
IV. Categorías de la jurisdicción administrativa	33

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

I. EL CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El término “justicia administrativa” es comúnmente confundido y sustituido por otros.⁴⁸

Algunos autores lo utilizan indistintamente para describir diversos conceptos.⁴⁹

Así, unos designan justicia administrativa a lo que en rigor constituye la jurisdicción administrativa.⁵⁰

Por su parte, el administrativista Andrés Serra Rojas al abordar la noción de la justicia administrativa hace referencia al “conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares”.⁵¹

⁴⁸ Cfr. Gascón y Marín, José, *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Bermejo Editor, 1946. Considera que la justicia administrativa consiste en el establecimiento legal de garantías jurisdiccionales conferidas al particular y ante el abuso de poder de la autoridad: “. . . puede significar una especialización de la función jurisdiccional en razón de la materia, como significar una jurisdicción especial derivada de la especialización por razón de quienes ejercen la función jurisdiccional dentro de la administración.” p. 506.

⁴⁹ La justicia administrativa alude a una serie de medidas que tienden a hacer posible el principio de sumisión de la administración al derecho, expresión usada por la doctrina italiana que “si se utiliza la expresión en sentido amplio comprende instituciones heterogéneas que pertenecen a disciplinas jurídicas distintas: El derecho administrativo y el derecho procesal”. Cfr. voz “Justicia administrativa”, en *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Ed. Francisco Seix, 1971, p. 64.

⁵⁰ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia*, supra nota 32. Para él, la expresión “contencioso administrativo” comprende tanto a la justicia administrativa como a otros fenómenos ajenos a ella, que se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos de la administración activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como tribunales, pp. 141-142.

⁵¹ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 14a. ed., México, Porrúa, 1984, tomo II, p. 581.

José Ovalle Favela, aunque considera que la justicia administrativa contiene tanto a la jurisdicción administrativa como al proceso administrativo, al emprender el estudio de la jurisdicción administrativa decide no utilizar el término jurisdicción, porque si bien reconoce el sentido técnico preciso del vocablo, también considera que en lenguaje jurídico es utilizado “muy frecuentemente” con otros significados. Por dicha razón opta por la expresión ‘justicia administrativa’ bajo la cual entiende comprendidos tanto a los órganos como a su función jurisdiccional, cuanto al propio proceso administrativo.⁵²

Nosotros suscribimos la opinión de Héctor Fix-Zamudio en el sentido de que la “justicia administrativa” es el género en el que se comprenden todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa tanto de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad de la administración.⁵³

II. CONTENIDO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Al intentar determinar las dimensiones del género justicia administrativa nos encontramos con diversas opiniones. José Ovalle Favela considera que comprende a la jurisdicción, al proceso administrativo, a los órganos encargados de ella, y en forma inercial incluye —aunque no convencido—, a los recursos administrativos.⁵⁴

Para Carrillo Flores, la justicia administrativa es la especie, y el contencioso administrativo constituye el género; sin embargo, al exponer su idea de justicia administrativa nos describe a la jurisdicción administrativa y al proceso administrativo.⁵⁵

⁵² Cfr. Ovalle Favela, José, “Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, número 110, mayo-agosto de 1978, tomo XXXIII, p. 439.

⁵³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *Introducción. . . , supra* nota 6, p. 53. En el mismo sentido *cfr.* López Ríos, Pedro, “La justicia administrativa en las entidades federativas de México”, *Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas*. Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Gto., número 6, abril-junio de 1982, p. 8.

⁵⁴ Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, *Algunas. . . , supra* nota 52, p. 439.

⁵⁵ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia. . . , supra* nota 32, p. 142.

Por nuestra parte, con base en la definición apuntada líneas arriba y dada la versatilidad del término, seguimos la opinión de Héctor Fix-Zamudio.⁵⁶

Para nosotros, la justicia administrativa comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados: las leyes de procedimiento administrativo; los recursos administrativos internos; el *Ombudsman*; las comisiones de vigilancia de la informática, así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas.⁵⁷

III. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

La jurisdicción administrativa es el componente más importante de la justicia administrativa, a la vez que constituye una función insustituible y fundamental.

La práctica entre los autores es la de definir en abstracto a la jurisdicción, para, posteriormente, definir a la jurisdicción administrativa.⁵⁸

José Ovalle Favela reconoce el sentido técnico preciso de la expresión “jurisdicción administrativa” aunque no la utilice.⁵⁹

Para dar un concepto de la jurisdicción administrativa partiremos de la noción descriptiva de la función jurisdiccional que formula Héctor Fix-Zamudio.⁶⁰

En este orden de ideas, la jurisdicción administrativa constituye un aspecto especial de la jurisdicción *in genere*, por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejercita la propia función. Por ello sería erróneo partir simplemente de un concepto formal de la función jurisdiccional, pues existen órganos formalmente administrativos

⁵⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, “Debemos entender como justicia administrativa a un conjunto de instituciones muy complejas que se han establecido en los últimos años, con el objeto de tutelar los derechos o intereses subjetivos de los administrados”, p. 129.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Cfr. López Ríos, Pedro, *op. cit.*, *La justicia*, *supra* nota 53, p. 9. Para quien esta potestad deviene administrativa por razón de la materia en la que se resuelven de manera vinculativa los conflictos entre partes.

⁵⁹ Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, *Algunas...*, *supra* nota 52, p. 442.

⁶⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Función del poder en las Constituciones latinoamericanas”, en el libro del mismo nombre, México, UNAM, 1977, “...es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual debe decidir dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial”, p. 13.

que cumplen funciones jurisdiccionales, y se encuentran estructurados como verdaderos tribunales.⁶¹

Organos de la jurisdicción administrativa

a) Concepto de tribunal administrativo

Berthélemy caracteriza al tribunal administrativo como un instrumento de la propia administración para imponer el respeto a la norma jurídica.⁶²

Podemos describirlo como “todo organismo que ejerce funciones jurisdiccionales resuelve litigios de carácter administrativo, sin importar si se encuentra o no dentro de la esfera formal de la administración”. Para distinguir a los tribunales administrativos *stricto sensu* de algunos organismos que poseen facultades cuasi-jurisdiccionales debemos añadir las notas de imparcialidad e independencia, propias de todo órgano jurisdiccional. De esta manera, si afirmamos que tribunal administrativo es todo órgano que goza de autonomía, debemos concluir que tribunal administrativo es “todo organismo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración o del poder judicial, está dotado de autonomía y por tanto, puede resolver en forma imparcial y supra partes, una controversia o litigio de carácter administrativo”.⁶³

En relación con el concepto de tribunal administrativo, conviene recordar la distinción que realiza Nava Negrete entre los tribunales administrativos y los tribunales de la administración. Parte de la idea de que las facultades jurisdiccionales de las autoridades administrativas no se desarrollan siempre a propósito de un acto administrativo, y distingue a los “tribunales de la administración”, es decir, aquellos cuerpos jurisdiccionales situados en la esfera del Poder Ejecutivo, cuyas actividades jurisdiccionales no se motivan en un acto administrativo sino en una controversia de otro tipo —como es el caso de los tribunales que existen en materia de trabajo que se encargan de resolver las controversias laborales surgidas entre particulares—, de los auténticos “tribunales administrativos”, que sí están encargados de dirimir controversias administrativas a través de un proceso y dictando una sentencia, sin

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Cfr. Berthélemy, H., *Traité élémentaire de droit administratif*, París, 10a. ed., 1923, p. 946.

⁶³ Cfr. Gordillo, Agustín, “Tribunales administrativos”, *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, año XXIII, número 41, sept-dic, 1981, p. 57.

importar en qué esfera estén domiciliados, sea la administrativa, sea la judicial.⁶⁴

b) El proceso administrativo

El proceso administrativo comprende la serie de actos a través de los cuales se realiza la función jurisdiccional en materia administrativa.⁶⁵

Para Roberto Dromi, su finalidad es satisfacer las pretensiones deducidas por los administrados afectados en sus derechos subjetivos, y requiere de la intervención de un órgano judicial, conclusión explicable si consideramos la organización típicamente judicial que existe en Argentina.⁶⁶

Debemos decir que el proceso es el conjunto de actos realizados por el juez, las partes y los terceros, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional, después de considerar todos los elementos de juicio, emita una resolución para resolver el caso particular y controvertido. Por extensión, el proceso administrativo es aquel que tiene por objeto las pretensiones fundadas en normas de derecho administrativo.⁶⁷

c) Distinción entre proceso y procedimiento administrativo

La nota distintiva entre proceso y procedimiento nos la proporciona el ilustre Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien nos recuerda que mientras la idea de proceso responde a una contemplación teleológica, la del procedimiento obedece a un enfoque formalista, pudiendo existir unidad procesal y diversidad procedimental.⁶⁸

La distinción se puede explicar diciendo que el proceso es una serie de actos, del órgano jurisdiccional, partes y terceros, con una finalidad: solucionar un conflicto a través de una sentencia. Ahora bien, el proceso para desarrollarse requiere de un grupo de reglas (de procedimiento), de tal forma que mientras el procedimiento es la conducta

⁶⁴ Cfr. Nava Negrete, A., *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 186.

⁶⁵ Para Ovalle Favela, José, el proceso administrativo no comprende en estricto sentido a los órganos que conocen de dicha serie. Cfr. *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, p. 342.

⁶⁶ Cfr. Dromi, Roberto y Sarmiento García, Jorge, "Proceso administrativo", *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 11 de junio de 1975, número 4772, p. 3.

⁶⁷ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, tomo I, *supra* nota 33, pp. 114-118.

⁶⁸ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Proceso administrativo", *Estudios procesales*, Madrid, Tecnos, 1975, p. 455.

humana (ceñida a reglas), el proceso es el producto objetivado de la conducta humana.⁶⁹

d) Contencioso administrativo ⁷⁰

En términos generales podemos definirlo como el procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional, con objeto de que resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la administración pública.

El término “contencioso administrativo” se utiliza desde el siglo pasado, y como parte de la influencia francesa fue trasladado a nuestro ordenamiento por los juristas españoles.⁷¹

Es un vocablo de uso tan común que hasta en los países en los que existe el sistema judicialista, como es el caso de la propia España, se utiliza para hacer alusión a las controversias administrativas. Al igual que los otros términos examinados se le utiliza para denominar fenómenos muy diversos y de distinta naturaleza.⁷²

Dolores Hedúan Virúes considera que el contencioso administrativo en el derecho mexicano implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial la solución de los conflictos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo. Implica también la independencia de este tribunal frente a los demás órganos del Poder Ejecutivo, y requiere de los jueces o magistrados el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos.⁷³

Por su parte, Alfonso Nava Negrete acentúa la importancia de la noción del contencioso administrativo como un control jurisdiccional.⁷⁴

La expresión “contencioso administrativo” debe considerarse como una alocución contradictoria que une dos conceptos contrapuestos: contencioso (contienda, litigio), y administración (dirección ejecutiva). En su origen significó “litigio administrativo”, y debía tramitarse ante

⁶⁹ Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 32, p. 191.

⁷⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, voz: “Contencioso administrativo”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1985, p. 82.

⁷¹ Cfr. Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es el contencioso?*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965, p. 65.

⁷² Cfr. Ubierna Eusa, José, *De lo contencioso administrativo*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1948, p. 23.

⁷³ Cfr. Hedúan Virúes, Dolores, *op. cit.*, *Cuarta década...*, *supra* nota 41, p. 13.

⁷⁴ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 111.

órganos de la administración pública. El vocablo comprendía, en suma, a la administración haciendo justicia.⁷⁵

Para Manuel Argañarás, la materia contenciosa administrativa está constituida por el conflicto que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos legítimos, sean de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos e intereses.⁷⁶

José Roberto Dromi agrupa las objeciones que se han formulado al término “contencioso administrativo”, desde la no necesaria contienda entre partes; de que el contencioso administrativo francés es resuelto por la administración sin ulterior revisión judicial, por lo que no es aplicable en los sistemas judicialistas; hasta lo inapropiado de la expresión y lo inelegante del artículo neutro ‘lo’ que le antecede.⁷⁷

Jorge Tristán Bosch considera erróneo el uso de la expresión “contencioso administrativo” si de lo que se pretende hablar es de jurisdicción o de proceso, pues ambos vocablos indican de por sí que estamos en presencia de una contienda de naturaleza jurisdiccional.⁷⁸

Lorenzo Martín Retortillo, además de asegurar que existe indeterminación tanto del origen histórico como de la evolución del concepto sujeto a examen, considera que la configuración que la institución presentaba hace más de cien años “ofrece más aspectos de divergencia que puntos comunes con la institución actual”.⁷⁹

El término “contencioso administrativo” es quizá el más utilizado tanto por los juristas francófonos como por los hispanoparlantes para referirse indistintamente a la justicia administrativa, a la jurisdicción administrativa, al proceso administrativo, a la autotutela de la administración, etcétera.⁸⁰

⁷⁵ Cfr. Fiorini, Bartolomé, *op. cit.*, ¿Qué es...?, *supra* nota 71, p. 65.

⁷⁶ Cfr. Argañarás, Manuel, *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1965, p. 13.

⁷⁷ Dromi, José Roberto, *op. cit.*, *Proceso...*, *supra* nota 66, p. 5.

⁷⁸ Cfr. Tristán Bosch, Jorge, ¿*Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la administración?*, Buenos Aires, Zavalia, 1944, p. 24.

⁷⁹ Cfr. Martín-Retortillo, Lorenzo, “Unidad de jurisdicción para la administración pública”, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX: Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, tomo 7, pp. 672-673. Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Proceso administrativo”, *Estudios procesales*, Madrid, Tecnos 1982, “. . .denominaciones que aun cuando en boga durante mucho tiempo, por influjo combinado franco-español y con fuerte arraigo todavía, resultan en la actualidad superadas desde el punto de vista de la exactitud terminológica”, p. 452.

⁸⁰ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Proceso administrativo”, *Estudios procesales*, *supra* nota 68, p. 452.

Para gran parte de los estudiosos del derecho procesal administrativo se trata de un vocablo que cumplió una función importante al inicio del desenvolvimiento de la disciplina, la que ahora ha tenido que abrir paso a conceptos más precisos.

En resumen, podemos afirmar que se trata de una expresión susceptible de diversas acepciones. En un sentido amplio, se emplea cuando se discute ante la administración un asunto por uno o varios particulares, es decir, cada vez que surge una controversia administrativa.

En vista de su amplitud se han propuesto algunos criterios para delimitarlo:

1) Estaremos frente al contencioso administrativo cuando se conceda a un órgano, potestad para juzgar la legitimidad de un acto administrativo;

2) Pero cuando se tramite algún asunto ante la administración activa y ésta pueda dictar la resolución que ponga fin a la controversia, ya no puede considerarse como contencioso administrativo, pues estaremos en presencia de procedimientos de autotutela de la administración pública.⁸¹

El administrativista Gabino Fraga considera que lo contencioso administrativo puede definirse desde el punto de vista material y desde el formal.

En el terreno material, contencioso administrativo: “es toda controversia sobre la legitimidad de un acto definitivo de la administración, cualquiera que sea el tribunal que conozca de ella”. Desde un punto de vista formal, “es la controversia llevada frente a los tribunales administrativos”.⁸²

Respecto de la definición de Gabino Fraga, consideramos que el insigne jurista mexicano realizó una superposición de términos. En efecto, al sustituir la palabra “jurisdicción” por la de “contencioso administrativo” no hace sino atribuir a esta última los caracteres de la primera, y ello se puede comprobar inscribiéndola en el marco de la división que realizan los constitucionalistas entre las funciones del Estado, y que comprende a las funciones administrativas, judiciales y legislativas en sus dos facetas: material y formal.

⁸¹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “Contencioso administrativo”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII, núms. 25 - 26 - 27 y 28, ene-dic. dt 1945, p. 45.

⁸² Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 13, p. 178.

IV. CATEGORÍAS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

A. Considerando la especialidad de la jurisdicción

a) Jurisdicción administrativa genérica (materia contenciosa administrativa *lato sensu*)

Cuando nos encontramos en el supuesto de la jurisdicción administrativa *in genere* observamos que el órgano jurisdiccional conoce de toda clase de controversias administrativas. Ante él serán deducidas, sin distinción, todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

b) Jurisdicción tributaria

La jurisdicción administrativa se ha visto en la necesidad de especializarse, conforme se profundiza su estudio, en distintas ramas o subclases. Una de ellas, la jurisdicción tributaria, tanto por su dinamismo como por el notable volumen de estudios a ella dedicados, ha llevado a algunos teóricos a considerarla como una rama “independiente” de la jurisdicción administrativa.

La formación de un grupo de conceptos de la disciplina fiscal sustantiva no es suficiente para convalidar tal fragmentación, pues autonomía no significa independencia. Tampoco los procesalistas aceptan tal separación, puesto que el proceso es único.⁸³

Quizá el enfoque que nos puede ser más provechoso para salvar esta discusión consista en entender que las ramas del conocimiento sólo se dividen con una finalidad didáctica pero que, de hecho, constituyen partes interrelacionadas que conforman una unidad. El símil de la federación procesal dentro de la que se encuentra el derecho procesal administrativo, como una provincia procesal, y dentro de la cual podríamos ubicar al derecho procesal fiscal como una entidad descentralizada, que tendría así una naturaleza municipal dentro de la provincia procesal administrativa.⁸⁴

La importancia de la especialización tributaria podemos constatarla al examinar el avance legislativo y estructural de las ramas del derecho procesal administrativo en nuestro país.

⁸³ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 33, pp. 114-115.

⁸⁴ Así lo propone Héctor Fix-Zamudio. Cfr. “Introducción al proceso tributario en el derecho mexicano”, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Madrid, Instituto de Estudios Locales, 1968, p. 1076.

Es innegable que es el proceso tributario el que mayor desarrollo ha alcanzado en el ordenamiento mexicano, ya que es el conducto por el cual ha progresado el proceso administrativo en México, si consideramos que los órganos de jurisdicción tributaria han devenido órganos de jurisdicción administrativa genérica.

Es el fiscal, el sector del proceso administrativo mejor configurado; ello se debe, en gran parte, a las reformas legales aconsejadas por la fecunda labor de la jurisprudencia. Tan es así, que varios países latinoamericanos han seguido el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación.⁸⁵

B. En cuanto a la amplitud de las facultades de los tribunales administrativos

Conforme a este criterio, se clasifican en: órganos de jurisdicción retenida, de jurisdicción delegada o en tribunales de plena autonomía.

a) Jurisdicción retenida

Es aquella que se realiza por órganos que forman parte de la administración activa. A este tipo de “jurisdicción” algunos autores le niegan tal carácter,⁸⁶ pues no consideran que sus resoluciones sean auténticas sentencias debido a que sólo emiten proyectos de resolución que deben ser aprobados u homologados por autoridades superiores de la propia administración activa.⁸⁷

El ejemplo clásico de tribunal de jurisdicción retenida es el Consejo de Estado francés desde su nacimiento (1790) hasta la reforma de 1872. En México se podría ilustrar con el Consejo Consultivo Agrario, que es un organismo de jurisdicción retenida, pues, en concordancia

⁸⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Organización de los tribunales administrativos”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, primer número extraordinario, 1965, p. 103. Quien señala como ordenamientos que han seguido el modelo mexicano: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Ecuador y Venezuela, p. 103.

⁸⁶ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, “Proceso administrativo”, en *Estudios...*, *supra* nota 68; cfr. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, *Derecho administrativo*, *supra* nota 15, p. 561. Para quienes constituye la manifestación más pura del sistema administrativo.

⁸⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *Organización de...*, *supra* nota 85: “Tribunal administrativo de jurisdicción retenida es el organismo encargado de formular dictámenes que se someten al jefe de Estado para su decisión definitiva”, p. 101.

con la Ley de Reforma Agraria de 1971, le corresponde elaborar dictámenes, que deben ser suscritos por el presidente de la República en su carácter de máxima autoridad agraria.⁸⁸

b) Jurisdicción delegada

Los tribunales que ejercen jurisdicción delegada, en contraste con los que ejercen jurisdicción retenida, sí emiten auténticas sentencias, aunque las pronuncien en nombre de la administración, no obstante su adscripción dentro del Poder Ejecutivo, y a pesar de las limitaciones que tienen para la ejecución de sus resoluciones, ya que poseen autonomía funcional respecto de las autoridades de la administración activa.⁸⁹

Se considera que su jurisdicción es delegada debido a que en ellos recae la “delegación” de las funciones jurisdiccionales que en otro tiempo correspondían a órganos de la administración activa.

El Consejo de Estado francés se convirtió en tribunal de jurisdicción delegada a partir de la reforma de 1872. En México, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con la calidad de órgano de jurisdicción delegada.⁹⁰

c) Plena autonomía

Cuando nos referimos a órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, hacemos alusión a un tribunal con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa, ni formal ni materialmente.⁹¹

Es necesario aclarar que a diferencia de los países que siguen el sistema judicialista, en países como el nuestro, con un sistema que

⁸⁸ Cabe señalar que el fundamento constitucional del mencionado órgano colegiado se encuentra en el artículo 27, fracción XI, inciso (b) de la Constitución federal; *cfr.* Ruiz Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario*, 2a. ed, México.

⁸⁹ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *Introducción...*, *supra* nota 9, p. 103.

⁹⁰ *Cfr.* Carrillo Flores, Antonio, “Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal”, en *op. cit.*, *Ensayos de...*, *supra* nota 40, pp. 189-200.

⁹¹ *Cfr.* Margáin Manatou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, México, S.L.P., 1969, pp. 17-18. Quien al referirse al régimen de tribunales fuera de la administración los califica de “tribunales de plena jurisdicción”. Por nuestra parte no atenderemos a dicha nomenclatura debido a que provoca confusiones ya que interfiere con la clásica división que la doctrina ha hecho entre procesos administrativos de anulación y los de plena jurisdicción.

podemos calificar de mixto, existen tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos enclavados, formalmente, en la estructura del Poder Ejecutivo.

Nuestro Tribunal Fiscal Federal es un tribunal con plena autonomía desde la expedición de su Ley Orgánica en 1967, calidad que elevó a rango constitucional en 1968 y se continuó en la reforma constitucional de 1987 a los artículos 104, fracción I-B y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹²

C. Según las pretensiones deducidas y los efectos de la resolución

a) Jurisdicción de nulidad

Cuando un tribunal ejerce este tipo de jurisdicción, sus sentencias sólo se limitan a declarar la nulidad de un acto o resolución atribuidos a una autoridad administrativa, la que deberá sustituir los actos declarados nulos por otro tipo de providencias, conformes con el mandato de la resolución jurisdiccional.⁹³

El tratadista español Jesús González Pérez hace notar que la diferencia entre la jurisdicción de nulidad y la de plena jurisdicción consiste en la extensión de los poderes del juzgador, pues mientras en el caso de la primera el órgano jurisdiccional se limita a anular el acto impugnado, en la segunda puede tomar las medidas que estime necesarias para satisfacer la pretensión del actor.⁹⁴

b) Procesos de plena jurisdicción

Cuando un tribunal ejerce plena jurisdicción puede dictar una sentencia en la cual en forma específica condene a la administración a realizar una serie de prestaciones en beneficio del particular que impugnó el acto administrativo.

José Ovalle Favela establece una necesaria conexión entre el tipo de pretensión que se puede deducir ante cada especie de tribunal y la sentencia que puede obtenerse por parte del juzgador.

De esta forma, en el caso de la jurisdicción de nulidad, el actor puede deducir pretensiones declarativas o constitutivas, y correlativamente el

⁹² Cfr. Heduán Virúes, Dolores, *op. cit.*, *Cuarta década. . .*, *supra* nota 32, p. 63.

⁹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, "Introducción. . .", *supra* nota 9, p. 60.

⁹⁴ Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, *Derecho. . .*, *supra* nota 33, p. 325.

tribunal sólo podrá pronunciarse sobre la legalidad del acto impugnado, pero sin poder reformarlo.

En los procesos de plena jurisdicción el actor puede deducir pretensiones declarativas, constitutivas o de condena. En este caso, el juzgador podrá dictar sentencias que declaren la ilegalidad del acto, que anulen el acto y además aquellas en las que se determinen las medidas necesarias para satisfacer las pretensiones declaradas fundadas.⁹⁵

D. De acuerdo con los motivos aducidos para impugnar los actos administrativos

Esta clasificación ha sido elaborada por la doctrina y la jurisprudencia italianas debido a la importancia práctica que representa para el funcionamiento de su sistema de jurisdicción administrativa.⁹⁶

a) Jurisdicción de legitimidad

A través de los procesos de legitimidad será revisada la validez jurídica de un acto administrativo impugnado. En este caso el juzgador actuará como juez de derecho, y su poder de decisión será similar al de un juez de casación.

Los vicios jurídicos de los que un acto puede encontrarse afectado básicamente son: ilegalidad, incompetencia y exceso de poder, y son aquellos en los que la administración viola las normas jurídicas que regulan sus actividades.

b) Jurisdicción de mérito

Mediante los procesos de mérito, el acto administrativo será impugnado respecto de su justificación, conveniencia y oportunidad desde el punto de vista administrativo.

El acto impugnado será examinado en cuanto a la posible existencia de vicios administrativos. En este caso el juez valorará el acto con el criterio de un prudente y buen administrador. Su poder de decisión

⁹⁵ Cfr. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, *Estudios...*, *supra* nota 65, p. 450.

⁹⁶ Lessona, Silvio, "Los principios del ordenamiento de la justicia administrativa en Italia", *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Barcelona, núm. 4, enero-junio de 1965, p. 168.

se considera como un poder de reforma, pues puede sustituir el acto injusto o inoportuno por uno justo y oportuno.

Para Ferraris, la conveniencia es la bondad del acto en orden a su contenido, la oportunidad lo es respecto de las circunstancias que lo determinaron o al momento en que se produjo.⁹⁷

⁹⁷ Citado por García Oviedo y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 15, p. 555.