

## EL CONTROL LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL PODER PÚBLICO

Santiago LÓPEZ ACOSTA

SUMARIO: I. *Planteamiento general*. II. *Organismos constitucionales autónomos*. III. *Justicia administrativa*. IV. *Propuesta*.

### I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Actualmente, los actos administrativos que se controlan por parte de un tribunal jurisdiccional son los relacionados con la administración pública; es decir, sólo los actos administrativos realizados por el Poder Ejecutivo son valorados a la luz de la justicia jurídica. Sin embargo, los actos administrativos ejecutados por el Poder Legislativo y por el Poder Judicial no están sujetos a valoración alguna.

De sobrada manera debemos decir que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial realizan actos administrativos de manera adyacente a su función sustantiva, mas éstos han quedado —hasta hoy— fuera de control legal.

Desde mi perspectiva, no existe razón alguna —a no ser de carácter histórico político— para seguir dejando fuera del análisis y la certeza legal los actos de autoridad de tipo administrativo, tanto del Poder Legislativo como del Poder Judicial.

Las instituciones gubernamentales tienen inmersa en su función la responsabilidad de garantizar la juridicidad de sus actos y brindar herramientas que avalen dicha legalidad; podemos decir que los tribunales administrativos, en ese sentido, son una herramienta que hasta hoy ha mostrado ir camino a la eficiencia y que, vale decirlo, revisten las características de un organismo constitucional autónomo.

En este sentido, hago propicio este orden de ideas para exponer a ustedes mi respetuosa y humilde propuesta: la creación de un organismo cons-

titucional autónomo materializado en un tribunal jurisdiccional que conozca y resuelva sobre la legalidad de los actos administrativos ejecutados por los tres poderes del Estado, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, además de los diversos órganos constitucionales autónomos, tanto en el ámbito nacional como el de las entidades federativas, así como de los municipios.

Un importante antecedente del tema que nos ocupa se encuentra en la teoría de Montesquieu respecto de la división de poderes, la que obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. Nuestro actual régimen político conserva la esencia de este pensamiento; no obstante, de acuerdo con el contexto histórico contemporáneo que hoy vivimos, conviene replantear el concepto de la división de poderes establecido en nuestra Constitución.

En el pasado, el centro dominante de donde emanaba el poder era el rey. Hoy lo depositamos de manera formal en los tres poderes constitucionales, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque sabemos que no son sólo éstos quienes ejercen el poder. Ahora, los poderes suelen estar, además de las instituciones gubernativas, en la sociedad, a través de los partidos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, etcétera.<sup>1</sup>

## II. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Resulta importante destacar la concepción de los organismos constitucionales autónomos como mecanismos para la construcción de una justicia administrativa plena.

Entendemos a los organismos constitucionales autónomos, en nuestro país, como aquellos que existen independientes a los tres poderes establecidos, esto es, organismos dotados de autonomía plena, tanto presupuestalmente como decisivamente y sin sometimiento alguno, ya sea al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial; en México, dotados de estas características tenemos al Banco de México, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como lo plantea García Roca, “se pueden definir como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Los órganos constitucionales autónomos”, *Antología de derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 391.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 392.

Aunque tienen su origen en el siglo XIX, se desarrollan en el siglo XX, principalmente en los países europeos; el más importante ha sido el Tribunal Constitucional y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento, tienen los partidos.

Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales; para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político; sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional.

Se trata de verdaderos poderes del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos; esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo en algunos casos por el Tribunal Constitucional.

El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número.<sup>3</sup> De acuerdo con la función que realizan se dividen en órganos ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales, consultivos, etcétera.

La idea de “órganos constitucionales” se toma de Jellinek<sup>4</sup> quien en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y su *Teoría general del Estado* emite una teoría de los órganos constitucionales. Santi Romano, en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* y su *Curso de derecho constitucional* los distinguirá de los órganos administrativos.<sup>5</sup>

La importancia de los tribunales constitucionales en el derecho continental europeo ha hecho pensar que existen también otros órganos de trascendencia constitucional y política. García Pelayo, preocupado por la identificación de estos órganos, pues en cada país varía su número y su grado de autonomía, propuso algunos criterios de distinción:

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 393.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 394.

- a) *La inmediatez*. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) *La esencialidad*. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.
- c) *Dirección política*. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar, de modo decisivo, el proceso de toma de decisiones del Estado.
- d) *Paridad de rango*. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones).
- e) *Autonomía*. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.<sup>6</sup>

En España, además del antecedente de la Constitución de la Segunda República de 1931 que admitía como órgano constitucional al Tribunal de Cuentas, la actual Constitución reconoce ciertos órganos de relevancia constitucional, además del propio Tribunal de Cuentas, como el defensor del pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo Económico Social, el Consejo General del Poder Judicial y la misma Corona, entre otros.

En el derecho norteamericano, por la tradición jurídica de ese país y por la antigüedad de la Constitución, no están previstos los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, nadie pone en duda la evolución de ciertos órganos necesarios para el funcionamiento institucional que han adquirido características de órganos autónomos como es el caso de la Reserva Federal.

Los países latinoamericanos reconocen los órganos constitucionales autónomos. Guatemala tiene un Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial; la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica; la Contraloría Chilena y su Banco Central; en Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral los cuales, como dice un jurista de ese país, los tres son “órganos jerarcas de la persona jurídica del Estado”.<sup>7</sup>

En la actual Constitución chilena de 1980, la Contraloría General de la República, según el artículo 87, es un organismo autónomo que ejerce el

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 396.

control de legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tienen a su cargo bienes de esas entidades y lleva la contabilidad general de la nación.

En Uruguay, la Constitución prevé tres sistemas orgánicos de control, que son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está compuesto de cinco miembros cuyo estatuto es coincidente con el de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El Tribunal de Cuentas está compuesto por siete miembros a quienes compete la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de controlar toda la gestión relativa a la hacienda pública. La Corte Electoral cuenta con nueve miembros de los cuales cinco son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, y deben ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad; los cuatro restantes son representantes de los partidos y son designados por la Asamblea General pero por el sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos de la lista mayoritaria del lema que les siga en número de votos.

La Constitución argentina de 1994 introdujo importantes modificaciones a su régimen político-constitucional;<sup>8</sup> entre las instituciones constitucionales autónomas están la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público.

Citaremos algunos principios adicionales para normar a los órganos constitucionales autónomos y su trascendencia política, los cuales fueron planteados por Jaime Cárdenas Gracia al señalar que la teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos. Además de los criterios expuestos por García Pelayo, que son inmediatez, esencialidad, participación técnica en la dirección política, paridad de rango y autogobierno, se podrían adicionar, por ser fundamentales, los siguientes:

- a) *La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera.* Todo órgano constitucional autónomo exige un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el pro-

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 397.

ducto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle.

- b) *La integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares.* Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. Contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados, esto es, selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.
- c) *Apolitividad.* Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos.
- d) *Inmunidades.* Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gozan los miembros del Poder Judicial.
- e) *Responsabilidades.* Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.
- f) *Transparencia.* Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
- g) *Intangibilidad.* Deberán ser órganos permanentes o, por lo menos, para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.<sup>9</sup>
- h) *Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho.* Que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 399.

<sup>10</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 399 y 400.

Algunos sostienen que, en el esquema clásico de división de poderes, las funciones de control que se quieren encomendar a los órganos autónomos podrían realizarse por un Poder Judicial independiente; sin embargo, no todas las funciones de control que se requieren son jurisdiccionales, como las del Banco Central, las de los organismos que administran la información del país, los órganos autónomos sobre medios, los Consejos de la Judicatura, el *ombudsman*, muchas funciones de los tribunales de cuentas o contralorías, etcétera.

Aunque algunos órganos constitucionales autónomos sean esencialmente jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional, en los países adscritos al sistema jurídico de origen europeo continental se necesita un órgano especializado encargado de los conflictos entre los distintos órganos, entre la federación, estados y municipios, que resuelvan sobre la constitucionalidad de las leyes. Por ser el Poder Judicial un órgano del Estado que podría ser parte de las controversias constitucionales —es evidente que no se puede ser juez y parte— se requiere de un órgano que por encima de él y de los demás en las materias constitucionales atienda, entre otros, a los conflictos constitucionales, como sucede también, como el caso que nos ocupa, de los actos administrativos de los tres poderes, donde se incluye al Judicial.

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suelen hacerse sobre la mayoría de los poderes judiciales del mundo. Sin embargo, la legitimidad de los órganos constitucionales autónomos se produce con su ejercicio adecuado, al adoptar decisiones conforme a principios constitucional-democráticos.

Todos los actos de estos órganos estarían conformados y actuarían apegados a derecho; aunque no es pertinente confundir legalidad con legitimidad, no debe olvidarse que uno de los requisitos de la legitimidad es la legalidad que descansa o proviene de principios constitucional democráticos. Uno de los principios fundamentales de esa justificación es precisamente la transparencia de los órganos autónomos y la discusión pública que se genera.<sup>11</sup>

Para México, Jaime Cárdenas Gracia propone los órganos constitucionales autónomos siguientes: el Tribunal Constitucional, el órgano electo-

<sup>11</sup> Legitimidad política que propone Habermas a través del discurso y la argumentación. Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Buenos Aires, Taurus, 1989.

ral, el *ombudsman*, el Tribunal de Cuentas o Contraloría, el Banco Central, el Ministerio Público, el Consejo General de la Judicatura, el órgano de control de los medios de comunicación, el órgano de información y el órgano para el federalismo.<sup>12</sup>

### III. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

A partir de 1790 se pudo hablar de dos sistemas de impartición de justicia administrativa: el judicialista y el francés o administrativo. Antes de ese año, los tribunales del Poder Judicial tenían el monopolio de la justicia administrativa. Esta situación no fue aceptada en la Revolución Francesa de 1789. Según su interpretación de la división de poderes públicos, constituían una violación a éstos que los parlamentos o tribunales judiciales juzgaran los actos de la administración.<sup>13</sup>

Los franceses revolucionarios de aquel siglo crearon el Consejo de Estado, juez de los actos de la administración. El tribunal que juzgará a la administración estará dentro del Poder Ejecutivo, no del Judicial; enjuicia actos de la administración y reside en el poder administrativo.

Por muchos años, el nuevo sistema acreditó su idoneidad. Europa lo copió, países africanos francófonos lo acogieron y buen número de naciones latinoamericanas, como México, siguieron el modelo. Alexandre Parodi, vicepresidente honorario del Consejo de Estado francés, considera que tres virtudes notables destacan en la historia del Consejo: la redacción de los Códigos de Napoleón, haber sobrevivido a todos los cambios de régimen y, en primer lugar, a la caída de Napoleón y, la tercera, “la más notable de la historia del Consejo de Estado es sin duda el desarrollo del contencioso y la creación del derecho administrativo”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional*, cit., nota 10, p. 403. “Este esquema podría adicionarse con el Consejo de Estado en caso de que se decidiera que la jurisdicción administrativa no fuera de la competencia del Poder Judicial, y también con los Consejos Económicos y Sociales, cuya función en Francia y en España es expresar opiniones sobre proyectos de ley y sobre cualquier problema de carácter económico-social, siendo obligatoria su opinión en estos casos”.

<sup>13</sup> Tomado de Nava Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso, *Justicia administrativa en México*, Querétaro, Fundap, 2002.

<sup>14</sup> Parodi, Alexandre, *Le Conseil d’Etat, son histoire a travers le documents d’époque*, París, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1974.



Si bien el Consejo de Estado fundado empezó sus días como tribunal de justicia retenida, se convirtió en tribunal de justicia delegada. Sus sentencias ya serían totalmente autónomas de la autoridad administrativa. Anula el acto impugnado y además condena a la autoridad administrativa a realizar cierta conducta para que quede de inmediato satisfecha la justicia o legalidad demandada.

Al respecto, Pedro López Ríos, en su ponencia: “La adscripción de los tribunales administrativos”, presentada en la *Consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el estado de Guanajuato*, resalta lo siguiente: “En el mundo occidental existen dos grandes tradiciones jurídicas: la romano-canónica, llamada también del derecho civil, y la anglosajona o del derecho común, siendo la primera la más antigua, difundida e influyente de tales tradiciones”.<sup>15</sup> Al respecto, las dos han sostenido posiciones doctrinarias y constitucionales diametralmente diferentes, ya que mientras —en lo general— la romana atribuye a los tribunales administrativos, ubicados en la esfera del Poder Ejecutivo, el conocimiento de las controversias entre la administración pública y los gobernados, la anglosajona lo atribuye a los tribunales ordinarios, ubicados en la esfera del Poder Judicial.

Sólo los tribunales, judiciales o administrativos, imparten justicia administrativa; es decir, resuelven las controversias jurídicas que se susciten entre particulares y autoridades administrativas por las resoluciones que éstas dictan, siempre o únicamente ante los dictados de la ley o la justicia.

La vía en que camina la justicia administrativa es el proceso administrativo, o juicio contencioso, como lo llaman los franceses, y la que andan los actos de la administración es el procedimiento administrativo.

La justicia administrativa en el siglo XIX en México ha sido judicialista o sea, impartida por tribunales del Poder Judicial. Implantaron esta justicia las constituciones de 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917, con el pequeño lapso de la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 1853, conocida como Ley Lares.

Otra interrupción breve al sistema judicialista la hizo el Consejo de Estado, creado por Maximiliano el 10. de noviembre de 1865 con su Ley sobre el Contencioso Administrativo.

<sup>15</sup> Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 19.

Ayudó al sistema judicialista la creación del amparo con su primera ley de 1861. Inicia el amparo con el monopolio de la justicia administrativa y lo conserva por varias décadas. Se consideró que el contencioso administrativo era innecesario, que era suficiente el amparo.

En 1936, la Ley de Justicia Fiscal crea el Tribunal Fiscal de la Federación y le reconoce plena autonomía para dictar sus fallos. Es un tribunal de justicia delegada, donde el Ejecutivo delega en el Tribunal tal justicia.

Esta Ley dio origen a un órgano de justicia sin cupo en el artículo 49 constitucional que regula la división de poderes de la federación, ni en ningún otro precepto.

La reforma de 1946 al artículo 104 de la Constitución dio la base para crear tribunales administrativos federales. Vinieron después otras reformas para tribunales administrativos locales, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios. Las bases están en los artículos 73, fracción XXXIX-H, para los federales; 116, fracción V, para los de los estados, y 122, base quinta, para el Distrito Federal.

Constitucionalmente, el Congreso tiene facultades en materia de justicia administrativa, fundamentadas en el artículo 73, fracción XXIX-H, para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.

El artículo 104 establece la competencia de los tribunales de la federación para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73, fracción IV, inciso e) (sic) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión en amparo directo y en contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Respecto a las facultades de los estados para conformar tribunales contencioso administrativos, la Constitución federal consagra este aspecto en su artículo 116, fracción V, que a la letra dice: “Las Constituciones y las leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su

cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Por otra parte, la Base Quinta del artículo 122 constitucional establece:

Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.

Para el ámbito municipal, la reforma al artículo 115 constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999 dice en su fracción II, inciso a):

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior (a las leyes orgánicas municipales), será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El Tribunal Fiscal de la Federación inició un sistema de justicia administrativa que no encaja en la concepción de división de poderes del Estado —distinta a la de los franceses—, que irrumpe en el tradicional sistema judicialista. Sin embargo, este Tribunal supo ganarse, con sus sentencias, el crédito pleno de auténtico tribunal y su autonomía no sólo constitucional, sino material.

Respecto a los organismos estatales encargados de dirimir las controversias administrativas entre los particulares y la autoridad, vale la pena resaltar los siguientes datos sobre la adscripción de los tribunales administrativos.<sup>16</sup>

En el país, de las 32 entidades federativas que conforman la federación, sólo Puebla carece de Tribunal Administrativo. De las restantes, ocho están ubicadas en el ámbito del Poder Ejecutivo: Coahuila, Guanajuato, Gue-

<sup>16</sup> Tomados de la ponencia presentada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guanajuato en la “Consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano”.

rrero, México, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. Seis se encuentran adscritas al Poder Judicial, pero conservando su autonomía como tribunales administrativos: Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos y Veracruz. Seis se encuentran adscritos al Poder Judicial, conformando una Sala dentro de la estructura del Supremo Tribunal de Justicia: Campeche, Chiapas, Durango, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala. Finalmente, seis no están adscritos a ninguno de los poderes públicos tradicionales, sino constituidos como órganos constitucionalmente autónomos: Baja California, Colima, Distrito Federal, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa.

Como se observa, su ubicación refleja un mosaico de jurisdicciones, que van desde el modelo administrativista francés, pasando por el germánico y el español, hasta el de autonomía constitucional de los poderes públicos tradicionales.

Otro aspecto relevante a considerar en la justicia administrativa mexicana consiste en que se trata de un sistema de justicia mixta; es decir, su primera instancia es sistema francés y, la segunda, judicialista. Representa la primera el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (denominación que adoptó recientemente el viejo Tribunal Fiscal de la Federación), tribunal administrativo típico, tribunal ahora de primera y única instancia; la segunda, el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, ante quien se recurre por la vía del juicio de amparo si el particular no está de acuerdo con la sentencia dictada por la instancia primera.

Muy semejante es la situación procesal en que viven los tribunales administrativos de los estados. Bueno es precisar que los asuntos contencioso administrativos que no son todavía competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en los de los estados donde aún no se crean tribunales administrativos, la justicia administrativa sólo transita por el juicio de amparo. En todos los casos, la última palabra en la justicia la tienen los tribunales del Poder Judicial Federal.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el tribunal administrativo con más antigüedad en el país y modelo seguido por los tribunales locales, no ha podido conseguir todos los asuntos contencioso administrativos para su competencia.

Obra de los franceses es el concepto de justicia de plena jurisdicción frente a la de simple anulación. En esta última, la sentencia se limita a declarar la nulidad del acto o resolución de la autoridad combatidos y la autoridad se toma su tiempo para dar cumplimiento a la sentencia y decla-

rar a su vez la revocación o dejar sin efectos su resolución declarada nula por el Tribunal.

La plena jurisdicción se presenta cuando, después de declarar nula la resolución administrativa, condena a la autoridad a realizar uno o varios actos para dar plena satisfacción al interés o justicia del particular. Puede llegar inclusive a sustituir a la autoridad administrativa. Esto conlleva que la plena jurisdicción significa un poderío en manos de los tribunales administrativos. Es un poder político el que tiene el tribunal, como lo alerta Daniele Loschak en su monografía *Le role politique du juge administratif francais*:

Es difícil aceptar que el juez gobierna, como también lo hacen el legislador y el administrador. Los tres al gobernar ejercen poderes políticos en el ámbito propio de cada uno, pero es natural que los tribunales se introduzcan en la esfera de la administración y juzguen la legalidad de sus actos, no la invaden, la encauzan a la legalidad, no son sus sentencias ataques personales a sus funcionarios ni diques al desarrollo de sus acciones.

#### IV. PROPUESTA

Hemos visto que la ejecución de los actos administrativos, dentro de un país democrático y de derecho, debe estar sustentada en el principio de legalidad; mas ¿quién estudia y controla que así sea? En nuestro país, respecto del Poder Ejecutivo Federal es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; igualmente, los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas controlan legalmente los actos de la administración pública estatal; en el caso del estado de Guanajuato, los juzgados administrativos municipales con relación a los consecuentes de las administraciones públicas municipales de esa entidad.

No obstante, tratándose de los otros dos poderes no existe organismo alguno que vigile, controle o encauce los actos administrativos ejecutados por las autoridades que representan a estos poderes y que no se ajustan al citado principio de legalidad.

De esto nos deviene otra interrogante: ¿puede un país aspirar a alcanzar una democracia plena, mientras se comentan actos arbitrarios de poder contra sus ciudadanos? La respuesta, reflexiva desde mi punto de vista es que no, porque la democracia no sólo se vive en los periodos electorales, sino en la calidad de vida de cada uno de los habitantes de una nación que,

entre otros aspectos, se debe reflejar en el control legal y constitucional de cualquier acto de autoridad; de entre éstos, para el caso que nos ocupa, los de naturaleza administrativa.

Es por ello que resulta esencial comenzar a sembrar semillas, en el terreno de estos foros para que, tarde o temprano, esperemos que fructifique la tijera que ha de cortar las alas del poder arbitrario, el cual debe estar atado a la tierra y a la organización social, atento a las necesidades y como apoyo de la superación de los individuos que componen una población determinada.

Mas, ante la inquietud de hacer algo, siempre indefectiblemente surge la pregunta de cómo hacerlo, por lo que he querido completar esta exposición con una humilde idea que podría ayudar a ir fincando los instrumentos eficientes del edificio que contenga el equilibrio de la gobernabilidad.

El actual sistema de justicia administrativa en nuestro país solamente conoce de los actos administrativos del Poder Ejecutivo, mientras que los poderes Legislativo y Judicial, a pesar de que realizan actos de esta naturaleza, no se encuentran sujetos a un control jurisdiccional sobre las probables ineficiencias o repercusiones de los mismos.

Por ello se propone la construcción de un sistema de justicia administrativa, a través de la creación de organismos constitucionales autónomos a nivel federal y de cada una de las entidades federativas.

Actualmente, la Constitución Política de nuestro país contempla las bases de los tribunales administrativos, tanto el federal como los de los estados y el Distrito Federal, pero cuya competencia se circunscribe a ser órganos de control de legalidad de los actos de las administraciones públicas, dejando fuera a los correspondientes en esta esfera que realizan los poderes legislativos y judiciales y eventualmente de los organismos constitucionales autónomos existentes, tanto federales como locales.

En este sentido, se hace necesario, en primer término, reformar la Constitución para incorporar la creación de tribunales autónomos en los ámbitos federal y local y en cada una de las entidades federativas, que gocen de plena jurisdicción para conocer y resolver en definitiva de los actos administrativos de los tres poderes federales y locales, en sus respectivas esferas de competencia, además de constituir un tribunal federal en última instancia para el control legal de los actos administrativos de los poderes Ejecutivo y Legislativo y órgano de control legal y constitucional de los actos administrativos de los poderes judiciales.

En el presente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no conoce en segunda instancia de las resoluciones dictadas en los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, lo que por razón de especialidad tendría una justificación lógica; sus determinaciones finales en su ámbito de atribuciones son resueltas por los tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial Federal, amén de que los actos administrativos de los poderes Legislativo y Judicial y eventualmente de organismos constitucionales autónomos, son controlados en algunos casos por los propios poderes u órganos, en un ejercicio de autocomposición, o bien de plano no existe ningún mecanismo de control legal ni mucho menos constitucional

Por lo tanto, es muy importante su inclusión en este sistema donde se mantendría el control constitucional por parte del Poder Judicial Federal, cuando se trate de los actos administrativos de los poderes Ejecutivo y Legislativo y organismos constitucionales autónomos, en tanto que el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa se convertiría en Tribunal Constitucional y última instancia en la materia tratándose de los actos administrativos del Poder Judicial, para no convertir a éste en juez y parte en este último supuesto.

Con lo anterior se logran dos avances significativos en materia de justicia administrativa y control de la legalidad:

- a) Los tres poderes en cada ámbito de competencia, federal y local, se sujetan al control legal jurisdiccional para responder de sus actos administrativos.
- b) Cada tribunal autónomo resuelve los recursos que le competan, tratándose de actos administrativos de los poderes federales o locales, según el caso, estableciéndose un proceso contencioso administrativo bi-instancial, donde la primera instancia se desahogaría en los tribunales locales o Salas regionales del Tribunal Federal, en tanto que la segunda y última instancia le correspondería a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como tribunal autónomo con rango constitucional, el mismo que tendrían los correspondientes de las entidades federativas.