

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Introducción	11
II. Concepto de Estado de derecho y su evolución	11
III. Estado social de derecho y administración pública	14
IV. Instrumentos de control sobre la administración	15
V. El proceso administrativo	19

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. INTRODUCCIÓN

La protección de la libertad del hombre, entendida como un derecho fundamental de la persona humana, constituye uno de los temas que en mayor medida atraen la atención de quienes estudiamos el derecho y el Estado.

Desde el surgimiento del Estado moderno como formación política, este último ha transitado por diversas fases, desde el Estado liberal opuesto a la monarquía, hasta los regímenes de control total, para culminar con la fase más acabada: el Estado social de derecho de nuestros días, en el cual podemos observar que en forma paulatina la tutela y la protección de los derechos humanos del gobernado han alcanzado estadios más elevados.¹

Sin duda, es el Estado social de derecho la forma del Estado que en nuestros días constituye la base sobre la que doctrinaria y legislativamente se afirma la necesidad de preservar, por sobre todas las cosas, la seguridad, la libertad y el bienestar del ser humano.

II. CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO Y SU EVOLUCIÓN

El concepto Estado de derecho define y caracteriza a la forma de Estado nacida a fines del siglo XVIII, que se identifica con la forma de organización político-jurídica de la sociedad, que históricamente

¹ Cfr. Cardiel Reyes, Raúl, *Curso de ciencia política*, México, Porrúa, 1978. El Estado moderno se caracteriza en cuatro direcciones: Por la constitución de las nacionalidades hasta llegar al Estado nacional; por la formación de una organización política centralizada y jerarquizada, hasta llegar a constituir el Estado soberano; por el establecimiento de un orden jurídico que estatuyó los derechos individuales del hombre e instituyó el Estado constitucional moderno; y por la constitución de una economía cerrada de libre mercado, sujeta a las leyes de la oferta y la demanda", p. 53.

tiende a someterse a un régimen constitucional que reconoce y tutela los derechos humanos de los gobernados contra los posibles excesos por parte de los titulares de los órganos públicos.²

El Estado de derecho liberal se desarrolló a través de un proceso evolutivo que comprendió alrededor de un siglo; sin embargo, las garantías de libertad e igualdad que formalmente se reconocieron a todos los hombres, se reverteron, en la realidad, en beneficio de algunos de ellos.³

La consecuencia de la desigualdad social creada a la sombra de la desigualdad filosófica, política y legal, fue la aparición de grupos de hombres depauperados. La ficticia igualdad invocada por los guías del Estado liberal los llevó a mantenerlo en el papel de simple árbitro o gendarme,⁴ cuyas funciones, a la luz del pensamiento liberal-burgués y de la filosofía racionalista de la Ilustración, debían limitarse a garantizar la paz interna y externa, manteniendo el orden, para que, una vez asegurada la libre participación de los hombres en los procesos sociales, éstos se desarrollaran armónicamente en razón de una ley de carácter universal de origen natural o divino.⁵

En las postrimerías del siglo XIX los hombres de Estado advierten la necesidad de la intervención activa de los órganos estatales en los procesos sociales; esta intervención será creciente y su finalidad consistirá en compensar las desigualdades existentes entre los grupos humanos y lograr el equilibrio entre las condiciones de vida de los diversos com-

² En virtud de ser múltiples las definiciones del término Estado de derecho, que hiciera público Von Mohl en 1832, podemos decir que se entiende como sinónimo de Estado moderno o Estado democrático-liberal-burgués, y que además de comprender los elementos funcionales de la organización política de referencia (territorio, pueblo y gobierno), presentes en las organizaciones políticas anteriores, es el Estado moderno en cuanto éste tiene de peculiar: soberanía popular, representación política, separación de poderes, personalidad jurídica del Estado y su subordinación al orden jurídico; *cfr.* García-Pelayo, Manuel, *El Estado social y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975, p. 37. "El Estado de derecho en el sentido que toma el término en el siglo XIX es originalmente un concepto orientado contra el Estado absolutista. Estado de derecho en su prístino y abstracto sentido significa un Estado cuya función capital es establecer y mantener el derecho y cuyos límites de acción están rigurosamente definidos por éste."

³ *Cfr.* Movilla Álvarez, Claudio, "Presupuestos políticos de la jurisdicción contencioso administrativa", *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, Madrid, núm. 43, ene-abril de 1976, p. 3.

⁴ *Cfr.* Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Ed. Bolívar, 1944, p. 14.

⁵ *Cfr.* Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1984, tomo I, p. 9.

ponentes de la sociedad. Se deseaba corregir los desajustes producidos durante la primera fase del desarrollo capitalista.⁶

Fueron los pensadores sociales surgidos en la mitad del siglo XIX los que sentaron las bases filosóficas y doctrinarias para la formación de lo que más tarde sería llamado derecho social, ligado históricamente a la noción de Estado social de derecho, y que devendrá norma fundamental a raíz de su inserción en las Constituciones de Querétaro (1917) y Weimar (1919).⁷

La intervención de organismos estatales en el campo económico y social del Estado social de derecho,⁸ Estado providencia, *Welfare State*,⁹ o Estado político-social,¹⁰ que tendría como parte de sus funciones, además de las tradicionales o clásicas, otras propias de la regulación de los procesos socioeconómicos, fomentando la concurrencia armónica de los diversos agentes que participan en el intercambio económico; la redistribución del ingreso a través de la realización de obras públicas y de la prestación de servicios públicos; la protección de los derechos laborales, la asistencia y la seguridad sociales, etcétera, y que para lograrlo, tendría que interferir en la esfera de derechos de algunos hombres para garantizar la digna existencia de otros.¹¹

⁶ Cfr. Reyes Heróles, *Tendencias...*, op. cit., supra nota 4, p. 13; cfr. De la Cueva, *El nuevo...*, op. cit., supra nota 4, p. 8; cfr. Farías Hernández, Urbano, "El derecho económico", *Libro en homenaje al Dr. Mario de la Cueva*, México, UNAM, 1981; cfr. Movilla Álvarez, Claudio, *Presupuestos...*, op. cit., supra nota 3, p. 4.

⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, núm. 3, 1965.

⁸ Cfr. García-Pelayo, Manuel, op. cit., *El Estado...*, supra nota 2, p. 10.

⁹ Cfr. García-Pelayo, Manuel, op. cit. ult., *El Estado...*, p. 17; cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano", *Memoria de El Colegio Nacional*, tomo IX, 1980, núm. 3: "...el referido Estado social de derecho surge de la transformación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diversos intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos", p. 53; cfr. también "Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano", México, El Colegio Nacional, 1983, p. 25.

¹⁰ Cfr. Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971, p. 245.

¹¹ Cfr. Dromi, José Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1977, cap. III, p. 13.

III. ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El derecho administrativo surgió como disciplina jurídica después de la consumación de la Revolución francesa.¹² *Grosso modo*, podemos decir que su objeto de estudio lo constituye la organización de la administración pública, las relaciones de los órganos que la componen entre sí, y las relaciones de los administrados con aquéllos.¹³

El derecho administrativo ha visto ampliar su campo de estudio, como consecuencia del crecimiento de su objeto de estudio: la administración pública, que siendo el instrumento técnico de la acción estatal, al crecer las funciones del Estado, aquélla también lo ha hecho; todo ello repercute en la cada vez más compleja estructura de las distintas ramas del derecho público, específicamente la del derecho administrativo.

En el estudio de la administración pública podemos advertir que se han desarrollado procesos de reforma administrativa y se han creado nuevas instituciones que se manifiestan en el mundo del derecho administrativo vigente. La etapa por la que actualmente cruza, tiene como dato característico la búsqueda de la eficiencia administrativa. Al respecto debemos señalar que esa búsqueda debe ir acompañada del respeto y la salvaguarda de los derechos humanos de los administrados.¹⁴

El concepto "régimen legal de la administración" sintetiza la correspondencia entre el Estado de derecho y la administración, e implica la ordenación de las actividades y funciones de la administración pública al texto de la ley. Dada la vaguedad con que ha sido formulada, para algunos dicha alocución coincide con todo el derecho administrativo; sin embargo, generalmente se concreta en los medios de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública.¹⁵

¹² Cfr. García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972, cap. IV, Configuración del derecho administrativo, pp. 99 y ss.

¹³ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 24a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 13; cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 24a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 13.

¹⁴ Los derechos del hombre primeramente confundidos con los mecanismos tutelares fueron llamados "garantías individuales", después recibieron el nombre de "derechos públicos subjetivos", en su forma más acabada reciben el nombre de derechos universales del hombre. Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 18a. ed., México, Porrúa, 1984; cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 56-57; cfr. Noriega, Alfonso, *La naturaleza jurídica de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, p. 111.

¹⁵ Cfr. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, Madrid, 9a. ed., EISA, 1961, "Inicialmente la percepción de la juridicidad

El punto más discutido entre quienes se erigen en promotores de la intervención estatal en los diversos ámbitos de la vida social y aquellos que se oponen a ella, quizá derive del hecho objetivo de que la ampliación del campo de actividad de los organismos públicos, lejos de hacer más cómoda y libre la vida de los administrados e introducir la armonía en las relaciones de éstos con la administración pública, ha ido limitando de manera creciente la libertad individual y obstaculizando las relaciones de los gobernados con la autoridad administrativa. Por lo antes mencionado y dada la magnitud que en la actualidad ha alcanzado la administración pública, algunos autores tienden a considerarla como un “poder independiente” que se desarrolla al margen de la normatividad constitucional.¹⁶

Sin suscribir dichas opiniones, podemos decir que el fenómeno que hemos descrito tiene un costo social y político que se ha ido acentuando y que ha “desgastado” tanto a los organismos gubernamentales como al resto de las instituciones sociales. En virtud de ello, creemos que la legitimidad de los regímenes democráticos puede resultar disminuida a los ojos de los gobernados.¹⁷

En la actualidad, la intervención de los órganos gubernamentales en la vida de los gobernados es un dato característico del Estado contemporáneo como resultado de la fase de transformaciones en la que nos encontramos, y que se manifiestan en todos los órdenes de la vida humana, sea el cultural, económico, social, internacional, etcétera, las que al decir de García-Pelayo, “son más profundas que las grandes divisiones políticas del planeta”, y aunque cada sistema y país presente sus modalidades, parece claro que el Estado no podrá escapar a esta transformación, y que la estructura del mismo y sus correspondientes funciones, han de sufrir mutaciones.¹⁸

IV. INSTRUMENTOS DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN

Con la intención de corregir los posibles excesos de la actividad administrativa y las consecuencias que produce tanto para la sociedad en

del régimen administrativo estuvo acentuada en este matiz y no como orden regulador”, p. 524.

¹⁶ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, *Revolución...*, *supra* nota 12, pp. 88 y ss.

¹⁷ Cfr. Freeman, James O., *Crisis y legitimidad. El proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, FCE, 1988, p. 23.

¹⁸ Cfr. García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, *El Estado...*, *supra* nota 2, p. 29.

su conjunto, como para cada uno de sus miembros, los órganos administrativos del Estado son constantemente reestructurados con la finalidad de ejercer sobre ellos un control administrativo y jurisdiccional más amplio. Para ello se han reestructurado los remedios administrativos, o en su caso se han creado otros más idóneos que permitan armonizar las exigencias del Estado, que actúa como representante de los intereses individuales de los miembros de la comunidad política, sin excesos, restableciendo el equilibrio entre autoridad y libertad.¹⁹

Los recursos administrativos son quizás el sector más conocido de la justicia administrativa. Entre los tratadistas mexicanos Gabino Fraga define al recurso administrativo como el

medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoprotundidad del mismo.²⁰

Por su parte, Alfonso Nava Negrete lo caracteriza como un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no como un juicio o vía jurisdiccional que deba promoverse ante un tribunal, aunque dicho procedimiento se encuentra estructurado en forma similar al proceso judicial.²¹

Por lo que respecta al fundamento de la existencia de los recursos administrativos, podemos concluir que este se doble:

a) Por una parte, existe la conveniencia de que la propia administración revise sus actos a fin de detectar errores y violaciones a los procedimientos, con objeto de corregirlos, y así evitar un juicio posterior ante los tribunales judiciales.

b) Desde el punto de vista de los administrados, los recursos administrativos representan instrumentos destinados a proteger su esfera de derechos contra los actos de autoridad que intenten vulnerarla, de acuerdo con el principio básico del Estado social de derecho, del llamado

¹⁹ Cfr. Couture, Eduardo J., *Estudios de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediar Editores, 1948, tomo I. "...El problema consiste en hallar el equilibrio entre dos cosas casi sagradas: la libertad y la autoridad; entre el individuo y el poder", p. 152.

²⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, Derecho..., *supra* nota 13, p. 244

²¹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 88-89.

“debido proceso legal” que en nuestra carta constitucional se encuentra consagrado en su artículo 14.

La situación actual de los recursos administrativos en el ordenamiento mexicano presenta gran confusión, respecto de la procedencia y la tramitación de los mismos, toda vez que existe una acentuada dispersión por cuanto a su regulación en los textos legales especializados, lo que hace necesaria la expedición de ordenamientos legales sistematizadores de los recursos administrativos.²²

Por lo que hace a la cultura jurídica de los funcionarios, tampoco favorece el óptimo funcionamiento de los recursos administrativos. Para la mayoría de los funcionarios mexicanos el recurso administrativo es un instrumento destinado a socavar el funcionamiento de la administración, siendo un trámite más dentro del procedimiento administrativo destinado a la formación de una nueva resolución.²³

De entre las soluciones que la doctrina, los administrados, y la propia administración han propuesto para simplificar los trámites y procedimientos administrativos, destacan aquellas que prevén la participación directa de los propios administrados en la elaboración de los actos administrativos que les atañen directamente.²⁴

En este orden de ideas, dentro del marco del derecho comparado podemos observar cómo la figura del *Ombudsman*, que no obstante su origen escandinavo, ya puede considerarse universal, y que se ha adoptado, con sus peculiaridades, por numerosos ordenamientos, inclusive los de aquellos países que no tienen un sistema parlamentario, como es el caso del régimen francés semipresidencialista, en el que existe la institución del *Médiateur*.²⁵

²² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, pp. 45-46.

²³ *Ibid.*

²⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, p. 63; *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Posibilidades de innovación en las entidades federativas”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 289; *cfr.* Serrano Migallón, Fernando, *El particular frente a la administración pública. Necesidad de una Ley de Procedimiento Administrativo*, México, INAP, 1977; *cfr.* Mayer, Franz, “La Ley sobre procedimientos administrativos en la República Federal Alemana”, trad. por Rodríguez García, Fausto, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, núm. 33, sept.-dic. de 1978, pp. 399-421. *Cfr.* Osornio Corres, Francisco, “Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa”, *Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, 1985, pp. 239-264.

²⁵ *Cfr.* Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman. (Una institución encomiable)*, México, UNAM, 1988.

También en los países pertenecientes a la tradición del *common law*, se puede apreciar el desarrollo de la citada institución, y además debemos mencionar a la *Prokuratura*, que realiza funciones análogas en el sistema soviético.²⁶

En España y Portugal también existen figuras como el defensor del pueblo y el promotor de la justicia, que adaptan a la tradición del derecho ibérico, la institución del *Ombudsman*.²⁷

En el contexto latinoamericano existen también propuestas de adaptar la precipitada institución al régimen constitucional de nuestros países.²⁸

En el panorama mundial, caracterizado por cambios y transformaciones, nuestro país no es ínsula aislada, pues el ordenamiento mexicano enfrenta serios retos derivados de su estructura, configurada en forma casuística, y de la no correspondencia de la misma con la estructura social, además de contar con una obsoleta estructura administrativa.²⁹

No es fácil, en vista de lo anterior, solucionar los problemas que en materia administrativa enfrenta el Estado mexicano. Esta circunstancia se traduce en una problemática específica en el campo de la jurisdicción administrativa, afectada con un rezago tradicional, al que habrá de sumarse el efecto de la fase aguda de la crisis que en la década de los ochenta ha vivido la sociedad mexicana.³⁰

La creciente y progresiva intervención del Estado en la vida social, a través de la administración pública, que es el instrumento técnico por excelencia de la acción estatal, es percibida por la opinión pública como

²⁶ Cfr. Schapiro, Leonard, *Gobierno y administración en la U.R.S.S.*, Barcelona, Tau, 1967, pp. 155-160. Cap. VIII: Sistemas de control.

²⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La Constitución y su defensa", ponencia general en el libro del mismo nombre, México, UNAM, 1984, nota 141: "...como ejemplo podemos citar el Promotor de la Justicia del derecho portugués (art. 24 de la Constitución de 1976 y leyes reglamentarias de 22 de noviembre de 1977 y 2 de marzo de 1978) y el defensor del pueblo español (Constitución de 1978, art. 54 y Ley orgánica de abril 6 de 1979)", p. 70; cfr. Gil Robles y Gil Delgado, *El control parlamentario de la administración. (El Ombudsman)*, 2a. ed., Madrid, 1985.

²⁸ Cfr. Padilla, Miguel, *La institución del comisionado parlamentario. (El ombudsman)*, Buenos Aires, Constantino Editor 1972; cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Posibilidades del *Ombudsman* en el derecho latinoamericano", *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, obra colectiva dirigida por Jorge Berrera Graf, México, UNAM, 1986, pp. 33-52; cfr. Sagüés, Néstor Pedro, "La constitucionalización del *Ombudsman*: interrogantes y alternativas", *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio (en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas)*, México, UNAM, 1988, tomo I: Derecho constitucional, pp. 653-655.

²⁹ Cfr. García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, *El Estado social*, supra nota 2, p. 29.

³⁰ Cfr. Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael (editores), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 9-11.

“una intervención, a veces exagerada en la vida de los particulares”, y ha puesto de manifiesto la crisis que afecta más que al Estado, a un determinado modelo de administración pública por lo que concierne a la organización de sus funciones.³¹

Este fenómeno, estudiado por el derecho constitucional a partir de la teoría de la división de poderes, se expresa en la existencia de un Poder Ejecutivo desbordado en sus funciones originales, con un exceso en el número de sus atribuciones, mismas que crecen en progresión infinita, y que se manifiesta como un poder autárquico en perjuicio de la “sociedad civil”, y que implica además la multiplicación de funcionarios y empleados. Respecto de este punto, la burocracia es un tema ampliamente estudiado por la sociología y por la ciencia política.³²

V. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Nuestro propósito será, pues, emprender el estudio del control de la actividad de la administración pública por órganos jurisdiccionales dentro de un marco conceptual previamente determinado por las instituciones que conforman el derecho procesal administrativo y por ende, del proceso administrativo.³³

Es necesario señalar que el proceso administrativo, en tanto aspecto procesal de la jurisdicción administrativa, es un remedio indirecto de la defensa de la Constitución.³⁴

En efecto, los remedios específicos para la tutela de los derechos humanos consagrados por la Constitución se subsumen en la jurisdicción constitucional de la libertad, término acuñado por Mauro Cappelletti para asegurar todos los instrumentos establecidos en las Constitucio-

³¹ Cfr. Dromi, José Roberto, *op. cit.*, *Instituciones*, *supra* nota 11, cap. III: “La llamada crisis del Estado”, pp. 13-14.

³² Cfr. Weber, Max, *Economía y sociedad*, 5a. reimposición de la segunda edición en español, México, FCE, 1981, pp. 716 y ss.; cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1972, cap. II, p. 56; cfr. García Pelayo, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza, 1978, pp. 8-13; cfr. Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1980, pp. 168-180.

³³ Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, tomo I: “...Podemos definir el proceso administrativo como la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de Derecho Administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso-administrativa... el Derecho Procesal Administrativo será el conjunto de normas referentes a los presupuestos, contenido y efectos del proceso administrativo”, p. 117.

³⁴ *Ibidem.*

nes para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados. La jurisdicción constitucional de la libertad conforma, al lado de la jurisdicción constitucional orgánica y la jurisdicción constitucional internacional o comunitaria, la llamada justicia constitucional.³⁵

La jurisdicción administrativa es un remedio establecido para tutelar derechos e intereses legítimos, al igual que el proceso ordinario, ya que, siendo ambos dirigidos a la protección de los derechos de carácter ordinario, pueden ser utilizados en forma refleja para la tutela de los derechos consagrados constitucionalmente. Baste señalar a título meramente enunciativo que las llamadas garantías constitucionales son mecanismos de carácter predominantemente procesal que junto con los llamados “mecanismos protectores” integran la defensa de la Constitución.³⁶

El principio de separación de poderes (*rectius* de funciones), constituye una de las instituciones fundamentales del constitucionalismo, entendido como actividad doctrinaria, a la vez que sano principio de la estructura constitucional de los regímenes democráticos de gobierno. A partir de la interpretación heterodoxa que de este principio enunciado por el Barón de la Brede et Montesquieu, hicieran los revolucionarios franceses, fincado en su desconfianza hacia los *Parlements* como tribunales de apelación regional, surge el Consejo de Estado como órgano de la jurisdicción administrativa.³⁷

El modelo del tribunal administrativo francés en dos siglos de existencia ha sido perfeccionado y también adoptado por un grupo de ordenamientos. Ha sido estudiado por juristas, investigadores y tratadistas del derecho procesal —quienes han utilizado para ello las técnicas del derecho comparado—, con objeto de explicar tanto su naturaleza procesal como su estructura.

Sin pretender realizar un cuestionamiento serio del principio de separación de poderes —ya que no es el fin del presente trabajo y además ha sido expuesto de manera exhaustiva por los más destacados juristas—, nosotros estudiaremos los órganos encargados de impartir la jurisdicción administrativa con independencia del lugar que ocupen en el marco formal del principio de separación de poderes.³⁸

³⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La defensa, op. cit.*, supra nota 27, p. 51.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, *Revolución, supra* nota 12, p. 88.

³⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *La defensa, supra* nota 27, p. 19; cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, ene-ago de 1967; cfr. Fix-Zamudio, Héctor,

El derecho es la conciencia normativa de una sociedad; por ello, para reflejar y poner en práctica en la vida real los cambios que la sociedad opera en los distintos estadios de su evolución, debe satisfacer las necesidades de justicia que en toda comunidad política se generan.

Así pues, el derecho, como agente de cambio, ha tenido que aportar nuevas instituciones para cumplir cabalmente la función que le ha sido encomendada.

La justicia administrativa ha recorrido en México un extenso camino para consolidarse como una instancia privilegiada de protección de los derechos fundamentales de los administrados en el ordenamiento mexicano.³⁹

Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936 hasta nuestros días, la jurisdicción administrativa mexicana ha sido fiel reflejo de las modernas tendencias sobre la organización de los tribunales administrativos. Sin embargo, desde que en 1939 uno de los fundadores del Tribunal Fiscal de la Federación expresó la necesidad de ampliar la competencia del citado tribunal y con ello abrir las puertas a la creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa, hasta el momento actual, no se han llegado a cumplir los anhelos de Antonio Carrillo Flores, uno de los hombres que destinó su tiempo y su talento al desarrollo de la justicia administrativa en México.⁴⁰

Particularmente, en los últimos veinticinco años se han elaborado varios proyectos, entre los que destacan los de 1964 y 1973, para lograr ese propósito de Tribunal Federal Administrativo, y además, en la presente década es poco menos que un clamor generalizado en la doctrina la creación de dicho órgano jurisdiccional, por lo que es de esperarse que pueda establecerse en un futuro próximo.⁴¹

También en el marco de la justicia administrativa de las entidades federativas es posible observar que a partir de las reformas constitu-

“Reflexiones sobre la división de poderes en la Constitución mexicana”, *Semana del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987; cfr. García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, *El Estado...*, *supra* nota 2, pp. 40-43.

³⁹ La que al decir del profesor Jesús González Pérez es “...el grado más elevado de la protección jurídica de los derechos de los gobernados en el mundo moderno”. Cfr. *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971, p. 19.

⁴⁰ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM-I.I.J., 1987, p. 212.

⁴¹ Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 354-359; cfr. Heduán Virúes, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971, pp. 305-319.

cionales de 1968 se advierte esta tendencia, después de haber fracasado con anterioridad los intentos de crear tribunales especializados en materia tributaria con jurisdicción delegada.⁴²

Con posterioridad a dicha reforma de 1968 se crearon primero algunos tribunales fiscales, pero recientemente existe la tendencia a establecer órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo de acuerdo con el modelo del Distrito Federal de 1971 (Ley del 28 de enero de 1971). Este último ha tenido un desarrollo desigual, con avances y retrocesos, hasta llegar a la reforma de 16 de junio de 1986, en que se ha convertido en una institución democratizadora de la vida cívica en el propio Distrito Federal, a la vez que instancia racionalizadora de la legalidad administrativa.

El más importante y desarrollado de dichos organismos jurisdiccionales locales es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que es el de más avanzada posición en puntos como la responsabilidad patrimonial de la administración y en cuanto a la legitimidad pasiva o carácter de parte demandada que atribuye a los organismos descentralizados de la administración pública que ejecutan "actos de autoridad".⁴³

Respecto de los últimos avances en la actividad legislativa en nuestra materia, podemos testificar que el abogado Miguel de la Madrid Hurtado durante su periodo de gobierno 1982-1988, promovió una extensa reforma en la materia de procuración e impartición de justicia, precedida de una amplia consulta popular —que fue conducida por notables juristas—.⁴⁴

Muchas de las propuestas presentadas en dicho foro se convirtieron en puntos importantes en el capítulo respectivo del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y de la Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 de nuestra carta constitucional.⁴⁵

Posteriormente, se transformaron en iniciativas de reforma tanto al texto constitucional como al de leyes federales, que posteriormente se

⁴² Entre ellos Colima (1955) y Tamaulipas (1961).

⁴³ Cfr. Estado de México, decreto 168 de la Legislatura del Estado de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, vigente a partir del 1º de enero de 1987 se promulgó la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México que creó el nuevo Tribunal de lo Contencioso.

⁴⁴ El responsable de la consulta fue el procurador general de la República Sergio García Ramírez. El coordinador de la "Comisión de Justicia Administrativa" fue Antonio Carrillo Flores.

⁴⁵ Cfr. Procuraduría General de la República, *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, PGR, 1984.

tradujeron en la reestructuración de algunos órganos de procuración de justicia, y se rediseñaron algunos tribunales locales.⁴⁶

En materia de proceso administrativo se generaron reformas constitucionales y legales que reflejaron lo expuesto antes en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.⁴⁷

Quizá la reforma más importante en nuestra materia sea la del decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de marzo de 1987, que reforma entre otras disposiciones los artículos 116 y 117 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Al llegar a este punto, sólo nos resta subrayar la necesidad de armonizar la letra del texto legal con la realidad de nuestro ordenamiento. En el camino de lograr una mejor protección de los derechos de los particulares, debemos aprovechar la experiencia forense al momento de plantear la reforma legislativa procesal mexicana, sin dejar de considerar que el derecho es siempre la expresión de la idiosincrasia de un pueblo, de su forma de vida; por ello, no es posible imponer instituciones exógenas sin considerar la opinión de los componentes del cuerpo social. Tener en cuenta que pese a la perfección del sistema de remedios administrativos, siempre existe un margen para mejorar su funcionamiento.

⁴⁶ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Ley Orgánica de la PGR comentada*, México, Procuraduría General de la República, 1984.

⁴⁷ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983, espec. 2.4. "Reforma jurídica e impartición de justicia."