Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx www.derecho.unam.mx

EL CONTROL JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Por el licenciado Enrique QUIROZ ACOSTA
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

I. *Concepción de la justicia administrativa*

Una de las notas distintivas del Estado de Derecho es precisamente que los particulares cuenten con medios de defensa contra actos de la administración y que en general, el orden jurídico establezca vehículos de control de los actos de la administración pública, de ahí que la justicia administrativa tenga un impulso capital en el análisis de las ciencias jurídicas y de la administración pública.

Desde la terminología, el tema que nos ocupa es motivo de diversas opiniones encontradas y en ocasiones simplemente dispersas, tan es así que para describir una misma institución jurídica, se habla de Proceso Administrativo, Contencioso Administrativo, Justicia Administrativa, Jurisdicción Administrativa, etc.

Si dentro del análisis se pretende involucrar a los recursos administrativos, con independencia de la naturaleza específica de los mismos, cabe referirse en un sentido muy amplio a la justicia administrativa, siempre teniendo la previsión de aclarar de que dichos recursos, no son un control jurisdiccional, aun cuando a través de ellos se pretende lograr la justicia administrativa. Con ellos se pretende que la administración pública revise algún acto realizado, ya sea por el propio órgano o por el superior jerárquico, con el objeto de que, de hallar algún error, éste se enmiende y haya legalidad con ello en el acto impugnado.[1]

En virtud de que, en el recurso administrativo, quien resuelve es la propia administración pública, a pesar de que constituye un medio legal que puede resarcir una violación al orden jurídico, dicho recurso administrativo no constituye un vehículo jurisdiccional, en virtud de que la administración sería juez y parte y por lo tanto, no existe la imparcialidad necesaria, máxime cuando, en muy diversos casos, la administración procede con criterios uniformes.

En cuanto al ámbito jurisdiccional, Gabino Fraga, al referirse al contencioso administrativo, nos enseña que puede ser definido desde dos ángulos: el formal y el material.

Desde la primera óptica, cuando existen órganos especializados, se habla de los tribunales administrativos y desde el ángulo material habrá contencioso

[1] FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, 1978, p. 448.

administrativo cuando exista una controversia entre el particular afectado y la administración, en razón de un acto realizado por la propia administración.[2]

Como se puede observar desde la óptica material habrá contencioso administrativo, aun cuando quien resuelva la controversia sea un órgano del Poder Judicial o independiente de éste, de ahí que Serra Rojas caracteriza al contencioso administrativo con la existencia de un litigio entre los particulares y la administración.[3]

Con una visión moderna, Alfonso Nava Negrete caracteriza al Proceso Administrativo no sólo como una defensa de los derechos particulares, sino también como un control jurisdiccional de los actos administrativos, al indicar que dicho proceso tiene como finalidad mantener intactas y sanas las relaciones jurídicas administrativas, así como lograr su desarrollo.[4]

Jorge Carpizo pretende emplear una oración corta para definir al contencioso administrativo indicando que "es el examen jurisdiccional de los actos administrativos".

Del análisis de los autores referidos pudiéramos inferir lo siguiente:

1. El recurso administrativo pudiera eliminar errores de la administración, por sí misma en pos de la justicia administrativa, aun cuando no es un medio jurisdiccional.

2. La jurisdicción administrativa implica un proceso en el que participa la administración pública y un particular, por el reclamo de éste de la ilegalidad de algún acto administrativo por parte del primero; controversia que se dirime ante una instancia jurisdiccional independiente de ambas partes, con el objeto de velar por los intereses de los particulares en cada caso, así como controlar los actos de la administración pública.

3. Sólo los actos administrativos son objeto del contencioso administrativo, de ahí que debamos excluir aquellos que son de naturaleza distinta, como es el caso de los arrendamientos que realiza la administración pública, etc. Sin embargo, existen casuísticamente tendencias a la unidad de jurisdicción, como es el caso de Venezuela y Costa Rica, que en realidad son excepciones en los ordenamientos jurídicos de la América de habla española, en la que prevalece el sistema de pluralidad de jurisdicciones para juzgar a la administración pública, como es el caso de Uruguay y Colombia y en forma implícita México.

II. *Naturaleza de los tribunales administrativos*

El profesor Héctor Fix Zamudio[5] al analizar los diversos sistemas formuló 3 categorías:

[2] FRAGA, Gabino, *Op. Cit.*, p. 448.

[3] SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, México. 1961, p. 1121.

[4] NAVA Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, 1959, p. 116.

[5] FIX ZAMUDIO, Héctor. "Organización de los tribunales administrativos". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 4o. No. Extraordinario, 1971, p. 281.

1. Tribunales administrativos de jurisdicción retenida, que son aquéllos en los que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un ministro de Estado para su resolución definitiva.

2. Tribunales administrativos de jurisdicción delegada, que son aquéllos encuadrados formalmente dentro de la administración, tienen plena autonomía para dictar sus resoluciones aunque existen algunas limitaciones para ejercer las mismas;

3. Tribunales administrativos que son complemento independiente de la administración y que pueden adoptar 3 de las siguientes modalidades:

a) El sistema anglo americano: los conflictos administrativos se someten en último grado a la revisión del Poder Judicial ordinario.

b) El sistema español: los conflictos administrativos se someten a la revisión del Poder Judicial ordinario pero a través de jueces especializados, y

c) El sistema germánico: los conflictos administrativos son competencia de tribunales que no dependen de la administración de jurisdicción ordinaria y donde las decisiones no son revisadas por los tribunales ordinarios sino por tribunales supremos administrativos.

Es importante destacar que el sistema mexicano de lo contencioso administrativo implica tribunales administrativos de plena autonomía que no conocen de todo el campo administrativo, amén de que las resoluciones de los tribunales administrativos pueden ser impugnadas ante los tribunales judiciales.

Se trata pues, en el caso de lo contencioso administrativo, de una jurisdicción especial cuyo origen se ubica en Francia.

Es indudable que el propio origen obedece a circunstancias de carácter político. En efecto, a través de la Ley 16-20 de agosto de 1790, se estableció en Francia la separación de las autoridades administrativas y las judiciales, con prohibición absoluta para éstas "de turbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellas a los administradores por causas de su funciones".[6]

Alcalá Zamora y Castillo explica que la revolución triunfante iba a realizar profundas reformas y no deseaba encontrar obstáculos y un criterio conservador que pudiera hacer fracasar su programa.[7]

Sin embargo, las razones actuales de la subsistencia de dicha separación del contencioso administrativo respecto del Poder Judicial, no son ya la desconfianza de las autoridades judiciales sino razones de especialización de los jueces: las características técnicas y políticas de la administración, la naturaleza específica del interés público y la necesidad del desenvolvimiento y precisión de los conceptos y jurisprudencia en el campo de la justicia administrativa.

[6] FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, p. 451.

[7] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Proceso Administrativo". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo 13, No. 51, p. 607.

Tradicionalmente se ha utilizado el argumento de la separación de lo contencioso administrativo del Poder Judicial, indicando que el Poder Judicial no debe intervenir directamente en el campo de la administración pública porque ello sería en detrimento de la eficacia y eficiencia de ésta última, si bien paradójicamente también se pudiera argumentar, basados en la propia separación de poderes que, órganos de la propia administración pública no pueden juzgar a la misma.

De lo anterior se desprende que la organización teórica y técnicamente idónea de lo contencioso administrativo es aquella que no establece dependencia de ninguno de los poderes citados, de tal forma que pueda emitir sus resoluciones con plena autonomía y basada en criterios de especialidad.

Jesús González Pérez considera que lo realmente decisivo es, dando por supuesta la independencia de los órganos, la especialización jurídico-administrativo de los titulares de tales órganos, e incluso afirma que esta es la verdadera lección del sistema francés: la idoneidad de los jueces administrativos. Siguiendo dicha línea del pensamiento parecería más lógico el sistema judicial como opina Jacinto Pallares y como se encuentra establecido en la mayoría de los países de lengua castellana, como es el caso de Panamá, Argentina, Paraguay y Bolivia.[8]

III. *Evolución constitucional de lo contencioso administrativo en México*

Tradicionalmente el contencioso administrativo ha sido resuelto en México por los tribunales judiciales con la excepción del Consejo de Estado de Lares y recientemente por la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936 y a partir de 1971 por la creación de diversos tribunales de lo contencioso administrativo en materia local, como es el caso del D.F., Colima, Guanajuato, Tamaulipas, Jalisco, Edo. de México y Sinaloa.[9]

Desde el punto de vista material, el contencioso administrativo tiene antecedentes desde la época colonial. Las audiencias reales de las Indias conocían de los reclamos que hacían los particulares de los actos o decretos del virrey o de los gobernadores.

En 1789 se créo la Junta Superior de Hacienda como corte de apelación especial que resolvía los asuntos en que estuvieren implicados las rentas o interesado el real erario.[10]

La 5a. Ley Constitucional de 1836 en sus fracciones VI y XX, otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se promueven sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patrimonio de que goce la Nación. Las bases orgánicas de 1843, estableció

[8] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "La Reforma del Proceso Administrativo Mexicano". *Estudios en Memoria de Niceto Alcalá Zamora y Castillo*. UNAM, 1987. p. 157.

[9] NAVA NEGRETE, Alfonso, "Panorama de la Reforma Procesal Administrativa Local", *Estudios en Memoria de Niceto Alcalá Zamora y Castillo*. pp. 224 a 229.

[10] NAVA NEGRETE, Alfonso, *Op. Cit.* 4, p. 111.

el Consejo de Estado y negó a la Suprema Corte de Justicia: "Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los departamentos".[11]

Con la creación del amparo en 1847, se organizó el control judicial de la administración, aun cuando la idea en el sentido de que sea reglamentado en forma especial, en boga en aquel entonces, nunca prosperó.

Bajo el gobierno conservador que se estableció con las bases para la administración de la República de 1853, se creó un Consejo de Estado que tendría funciones respecto de los diversos ministerios gubernativos. Cabe destacar que la Ley reglamentaria hizo del Consejo un tribunal administrativo de justicia retenida, parecido al Consejo de Estado Francés anterior a la Ley de mayo de 1872. Tuvo muy corta vida, dado que se decretó la abolición de las normas sobre administración de justicia el 21 de noviembre de 1657; sin embargo, la Ley Lares es de especial importancia en México para el desarrollo de la idea de tribunales especializados para el conocimiento de lo contencioso administrativo.[12]

En 1936 se expidió la ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación con plena autonomía. Dicho tribunal no tenía base constitucional para fundamentar su creación, razón por la cual se reformó el texto del artículo 104 de la Ley Suprema, en dos ocasiones: el 16 de diciembre de 1946 y el 19 de junio de 1967.

Es importante reiterar que el centro de la discusión sobre la constitucionalización de los tribunales de lo contencioso administrativo, parte de la tesis de que no se pueden reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, así, no es admisible que la administración se juzgue así misma porque entonces los poderes Ejecutivo y Judicial se confunden en uno solo. Sobre dicha opinión vertieron diversos argumentos Jacinto Pallares, Vallarta y Gabino Fraga.[13]

En la actualidad dicha tesis se encuentra superada, en virtud de que los tribunales de lo contencioso administrativo que existen son suprapartes, imparciales, de plena autonomía, que no reciben instrucciones de la administración activa y por tanto no es admisible que exista en ellos confusión de los poderes Ejecutivo y Judicial, amén que en el sistema mexicano las decisiones de sus tribunales son revisadas por el Poder Judicial Federal, sin embargo, en su origen el Tribunal Fiscal de la Federación pecó de anticonstitucional porque creados y establecidos expresamente por la Ley fundamental y ésta en 1936 era omisa al respecto.

En 1987 se reformó el artículo 116 de la Constitución para constitucionalizar la posibilidad de que en las entidades federativas se establezcan tribunales

[11] BRISEÑO SIERRA, Humberto "Competencia de los Tribunales Administrativos". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 4o. No. extraordinario, pp. 79-80.

[12] BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Op. Cit.*, p. 84.

[13] FRAGA, Gabino, *Op. Cit.*, pp. 479 a 483.

de lo contencioso administrativo, aun cuando con antelación a dicha reforma, ya lo exigían en algunos estados.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los tribunales de lo contencioso administrativo, a pesar de que se ha considerado que son de justicia delegada, creemos que es un concepto que no cabe en el caso de México, porque dichos tribunales no imparten justicia en nombre de ninguna autoridad administrativa, toda vez que se trata de tribunales de completa independencia para dictar sus resoluciones. Es decir, no reciben de nadie la delegación de funciones. Además, no hay argumentos válidos para considerar que se encuentran en la esfera del Ejecutivo, ya que son tribunales que con particularidad van a examinar un sector de controversias: las que nacen entre particulares y la administración en razón de un acto administrativo realizado por ésta última. En los términos de Jorge Carpizo, "son tribunales de jurisdicción especializada, únicamente en cuanto especializado es el objeto, los casos, los supuestos, de su competencia". Incluso, el Dr. Carpizo los ubica dentro del Poder Judicial.[14]

IV. *Análisis teórico de las partes en el proceso administrativo.*

1. Legitimación activa. Al imperar en el Derecho Administrativo el sistema de auto defensa o auto tutela administrativa, la administración pública no tiene que acudir al proceso administrativo para satisfacer sus pretensiones. Así son las personas que con ella se relacionan, las que tendrían que acudir ante la propia administración y hacer valer lo suyo, y en su caso, a la jurisdicción administrativa como demandante para fiscalizar la auto defensa administrativa. La administración pública, la entidad pública que dicta el acto que motiva la pretensión será la parte demandada.

Existen algunos sistemas de lecividad en que la administración pública tiene vedada la auto defensa para satisfacer sus pretensiones en cuyo caso tiene que acudir como demandante, como es el caso de algunas provincias argentinas y en nuestro país en la Ley reguladora del contencioso-administrativo del D. F.

Se ha puesto en tela de duda el fundamento mismo de la legitimación activa indicando que quien recurre ante la acción jurisdiccional contra la acción pública lo hace a pesar de todos los inconvenientes que ello acarrea y es porque tiene un interés general y que hacerlo de otro modo no le evitaría trabajo ocioso a los tribunales.

Sin embargo, más son incuestionables los riesgos de la acción pública, ya que suele utilizarse como instrumento de coacción forzando a pactos y compensaciones típicamente dudosas.[15]

Sólo parece aconsejable su implantación en los sectores en los que la exigencia de la legitimación conduciría a impedir la reacción procesal frente a los

[14] CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, UNAM, 1983, p. 194.
[15] DROMI, *Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública*. Bogotá, 1980, p. 55.

atentados del ordenamiento, como es el caso de la ordenación sobre el medio ambiente o salubridad general. Es decir, en aquellos supuestos en que el interés público aconseja extender al máximo el control, debe admitirse la acción pública.

En fin, debe exigirse un interés cualificado en las legislaciones y en la realidad se establecen con las fórmulas más diversas:

Interés personal, directo y legítimo como sucede en la legislación de Venezuela y de Uruguay así como diversas provincias argentinas.[16]

En la actualidad, Jesús González Pérez considera como características delimitadoras de la legitimidad, las siguientes:

a) Que el análisis del acto o disposición supone un beneficio del demandante.
b) Que no es necesario que el beneficio sea personal o individual, sino que puede serlo de toda la comunidad a la que pertenece el demandante.
c) Que tampoco es necesario que sea legítimo.
d) Que es necesario que sea actual.[17]

2. *Legitimación pasiva.* Será parte demandada en el proceso administrativo la entidad pública de que proceda el acto o disposición frente al que se deduce la pretensión, salvo en el caso de lecividad.

Es importante tener presente que no es demandada la administración pública abstractamente considerada, sino una persona pública concreta: El Estado Nacional y el Estado Federal, el Municipio o cualquier otra entidad pública, pero no los órganos de la entidad, que al carecer de personalidad jurídica no tienen capacidad procesal y por lo tanto no son parte.

En los procesos administrativos es posible que existan terceros que resulten afectados directa o indirectamente por la sentencia y a dichos sujetos debe reconocerse legitimación para comparecer en el proceso a defender el acto impugnado.

La garantía del derecho de defensa se cumple perfectamente siendo la propia administración pública demandada la que notifique la existencia del proceso a todos aquellos que, según resulte el expediente administrativo, ostenten una situación jurídica, a fin de que puedan comparecer en el proceso.

3. *Representación y defensa de las partes.* Parte importante de la doctrina de habla hispana considera que los procesos administrativos deben ser de tal sencillez para los particulares que no se requiere necesariamente representación de peritos en derecho.

[16] ANDUELA, "El Control de la Constitucionalidad y el Contencioso Administrativo", en *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1981.

[17] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid, 1978, p. 142.

En México se ha elogiado la sencillez de trámites y la ausencia de formalismos en el proceso ante el tribunal de lo contencioso-administrativo en el D. F., destacándose como una de las excelencias de la normativa que le rige. Incluso Don Octavio A. Hernández, destacó a propósito, que los habitantes del D. F. gozan del beneficio de presentar su demanda en la forma impresa que le propone el tribunal, así como de ser auxiliados para ello por el personal del propio organismo y de aprovechar los servicios de un defensor de oficio.[18] Siguiendo con nuestro país, tanto el procedimiento ante el tribunal fiscal del federal como de diversos estados, como es el caso de Hidalgo y Sinaloa, se establece expresamente la actuación directa de las personas legitimadas, aunque prevén la posibilidad de que actúen representadas.

Contra el sistema adoptado en nuestro país se puede argumentar que la complejidad de los problemas jurídicos que se ventilan en un proceso aconseja que no sean las partes las que comparezcan directamente, sino que lo hagan a través de profesionales del derecho y que en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico no exija la preceptiva intervención de tales profesionales, a la sombra se da la intervención de otros que carecen de las cualidades exigidas *por el derecho para ello, con el consciente perjuicio para las partes.*[19] De ahí que un sector importante de la doctrina como es el caso de Jesús González Pérez y Aguirre Godoy, señalan que bajo este espíritu se ha reformado la legislación de diversos países sudamericanos como es el caso de Costa Rica.

Por lo que hace a la representación y defensa de las administraciones públicas, *debe cuidarse no confundir esta defensa con la legalidad, pues un caso es* la defensa de la administración pública autora del acto que se impugna en un proceso y otro muy distinto la defensa de la legalidad, que nunca deben estar en las mismas manos.

Siguiendo a Jesús González Pérez se pueden concebir tres defensas de la entidad pública:

a) Confiarla a los funcionarios abogados de la entidad que han intervenido en el procedimiento administrativo.
b) Confiarla a un cuerpo de funcionarios abogados destacados permanentemente adscritos a cada sala de la jurisdicción, con esta misión específica.
c) Confiarla en cada caso a abogados postulantes de quienes se contraten sus servicios.

El primero de estos sistemas ofrece la venta ociosa de que el defensor conoce perfectamente la cuestión litigiosa al haber intervenido en la vía administrativa, pero ofrece el inconveniente de la dificultad de coordinar las funciones de defensa en profesionales con el asesoramiento a la Administración Pública.

[18] HERNÁNDEZ, Octavio A. "Discurso", *Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D. F.*, 1, 1972, p. 93.
[19] AGUIRRE Godoy, *Derecho Procesal Administrativo,* Guatemala, 1973, I, p. 331.

Por lo que parece preferible el segundo siempre que el volumen de asuntos justifique la existencia de un cuerpo de funcionarios especializados.

En México sin embargo, se ha preferido el primero de los sistemas probablemente con el objeto de que exista mayor contacto de los litigantes con el área que emitió el acto administrativo y por otro lado mantener mayor control sobre dichos abogados y los propios criterios de defensa.

V. *Objeto de proceso administrativo*

La regulación del proceso administrativo se concreta en la delimitación de los requisitos que ha de reunir aquella actuación de los órganos públicos que motivan la pretensión para que éste sea admisible a los requisitos de la pretensión.

En principio, sólo son admisibles las pretensiones procesales administrativas, si previamente ha existido una actuación que puede calificarse de administrativa que se supone infringe el ordenamiento jurídico, pero sólo cuando se ha producido en lesión de los derechos o intereses legítimos del demandante.

Respecto de los actos impugnables, las legislaciones procesales administrativas suelen establecer dos requisitos para la impugna de los actos:

a) que sean definitivos y
b) que agote la vía administrativa.

En el caso del reglamento todavía no está generalizada la admisión de la impugnación directa de las disposiciones reglamentarias.

En el derecho mexicano no son admisibles pretensiones directas frente a disposiciones de carácter general, ni en el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ni en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D. F. pero sí cabe la impugnación directa en el proceso de amparo, pues a través del amparo es posible la impugnación de normas en cuanto infrinjan otras de superior jerarquía, como no va a ser posible la impugnación de aquellas otras que por emanar de la administración, son de inferior rango y suelen parangonarse a los actos administrativos a efecto de impugnación.

Existen en diversas legislaciones materias que son excluidas del control jurisdiccional, incluso Jesús González Pérez considera que toda administración tiene una tendencia innata a huir de cualquier forma de fiscalización de órganos independientes, y en opinión del propio autor, la exclusión del control de jurisdicción administrativa carece de razón de ser ya que debe ser, dicha jurisdicción, para verificar la adecuación al ordenamiento jurídico de la dirección administrativa, cualquiera que fuese la acción social en la que se produce.[20]

[20] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "El Control Judicial de la Administración Pública. Realidad y Perspectivas", *Derecho Procesal Administrativo*. Colegio Nuestra Sra. del Rosario, Bogotá, 1980, pp. 15 y ss.

No obstante, en las Legislaciones Procesales Administrativas Hispanoamericanas, todavía subsisten materias que se excluyen del control jurisdiccional como es el caso de Colombia y algunas provincias de Argentina. En el derecho mexicano se excluyen algunos asuntos en la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D. F. (Artículo 49, Fracciones V y IX), por lo que hace a actos consumados de modo irreparable y cuando han cesado los efectos del acto y que no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

VI *Procedimiento*

1. *La duración del procedimiento.* Las causas de la excesiva duración del procedimiento son muy diversas, en el caso de México, son deficientes: la deficiente regulación del procedimiento, y el abuso de incidentes y recursos, y en opinión de Jesús González Pérez no pueden superarse con medidas legales ni con la consagración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva.

2. *La desigualdad de las partes.* Autores como Alcalá Zamora Castillo y Jesús González Pérez insisten en que existe una tendencia de todo juez favorable a la administración, que aparece ante él como sujeto tutelar del interés público y altruista frente a los intereses particulares y egoístas del administrado. Lo que se traduce en un trato de favor hacia el representante de la administración al aplicar la Ley en orden al cumplimiento de los plazos, flexibilidad al decidir sobre la admisión de las pruebas y en tantos otros aspectos.[21]

3. *Instrucción que no permite una defensa adecuada.* Dichos autores han sentenciado que en la instrucción de diversos procesos administrativos no se permite a las partes formular alegatos y practicar cuantas pruebas sean necesarias o convenientes a la defensa de su pretensión, lo cual, es violatorio del primer párrafo del artículo 14 constitucional. Se hace notar, por nuestra parte, que dicha falta de oportunidades claras de defensa son más evidentes tratándose de recursos administrativos, que son de tanta variedad aun tratándose de los medios y desahogos de prueba.

4. *Ineficacia de las sentencias.* En cuanto a las medidas cautelares, González Pérez considera que no basta la previsión de la suspensión del ejecutivo del acto sino que se debe garantizar que los efectos suspensivos sean automáticos a la suspensión del proceso, que al decidirse sobre la procedencia de la suspensión se tenga en cuenta realmente el interés público que exige la ejecución y que haya efectividad de la condena e indemnización de los daños y perjuicios.

Por lo que se refiere propiamente al desarrollo de los procesos, en el caso de la jurisdicción administrativa, la iniciación del procedimiento debe tener lugar por un simple escrito reducido a determinar el acto que motiva la impugnación y el órgano de que procede, a fin de que el Tribunal solicite el expediente, como es el caso del Contencioso Administrativo del D. F. que en este sentido

[21] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "El Derecho a la Tutela Jurisdiccional", pp. 95 y ss.

sigue la tradición de la legislación española y que también ha sido adoptado en Costa Rica. El plazo para iniciar el proceso administrativo debe ser lo suficientemente amplio para iniciar el procedimiento, aun cuando no tiene sentido establecer plazos breves y perentorios, como los que rigen en la justicia fiscal mexicana, cuando después del procedimiento tarda en tramitarse más allá de todo límite razonable.

En cuanto a los presupuestos procesales, deben eliminarse aquellos que constituyen un obstáculo al derecho de acceso a la justicia, cuestión que en la legislación mexicana, sobre todo el contencioso fiscal, no se ha caído en tal error.

Jesús González Pérez considera que se debe establecer un trámite especial de admisión al iniciarse el proceso, a fin de evitar la tramitación de procesos inútiles, lo que supondrá el descargo de trabajo a los Tribunales Administrativos.

La terminación normal del proceso es a través de sentencia, la cual, para que tenga efectividad debe ser remitida por el órgano judicial de potestades plenas y en el fallo debe establecerse expresamente la distinción en sentencia estimatoria y desestimatoria. Además de que la normatividad debe reconocer al órgano judicial la posibilidad de fundamentar la sentencia en motivos no alegados por las partes y que fundaron cuestiones de interés público.

VII *Efectos del proceso*

Para que el proceso despliegue todos sus efectos no basta que se produzca la sentencia. Es necesario que la sentencia sea firme, y la firmeza se produce cuando la sentencia no es susceptible de recurso ordinario alguno, aspecto que ocurre en nuestro país y que permite que sólo a través del amparo, como vía excepcional, se decrete la suspensión como medida cautelar.

La firmeza de la sentencia tiene como consecuencia la cosa juzgada, la cual desde luego tiene límites.

En México es contundente el límite de la "relatividad de las sentencias" que asimismo ha sido consagrado en Nicaragua desde 1950.

En el caso concreto del proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F. se limita la eficacia de la cosa juzgada y se amplían considerablemente los límites incluso objetivos de la misma, al considerar admisible la pretensión contra actos que hayan sido desahogados en otro juicio contencioso administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas.

En cuanto a la ejecución de las sentencias, es indudable que siempre que el cumplimiento de la sentencia comparta la necesidad de una actividad de la administración no susceptible de sustitución, no cabe hablar de ejecución forzosa; con esta salvedad, tienen carácter obligatorio las sentencias para la administración pública así como para los particulares cuando sea el caso, cuestión que ha sido claramente consagrada en nuestra legislación así como la de Colombia y Costa Rica.[22] También se debe tener presente que una de las

[22] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "El Proceso Administrativo y la Constitución" en *Reda*, Núm. 14, pp. 384 y ss.

características del sistema contencioso-administrativo tradicional español es que la administración pueda acordar que se suspenda la ejecución del fallo o que no se ejecute en absoluto, siempre que concurran graves circunstancias, con *indemnización* el que obtuvo la sentencia favorable. En México dicha situación se advierte en el artículo cuarto del código de procedimientos civiles que se aplica supletoriamente en materia administrativa.

En principio, las actitudes negativas que puede adoptar la administración ante el fallo pueden reducirse simplemente a tres: no hacer nada, no hacer todo lo necesario para cumplir el fallo y hacer algo contrario a lo decidido en el fallo. Respecto de dichas actitudes los Tribunales también deben adoptar una *actitud concreta.*

Ante la pasividad de la administración dada la sentencia en su contra que requiera una actitud de hacer, en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Ley prevé la imposición de multas coercitivas, además aparte de exigir responsabilidades al titular del órgano.

Por lo que se refiere a los actos y disposiciones de la administración que contraviniera lo dispuesto en el fallo, serán nulos de pleno derecho, para lo cual el particular afectado deberá promover la declaración de nulidad ante el propio Tribunal sentenciador, en incidente de ejecución de sentencia.

Debemos destacar que en el caso de México, el amparo puede constituir una vía eficaz para garantizar la efectividad de las sentencias frente al órgano administrativo que, de una u otra forma, incumpla lo dispuesto en el fallo.

Además se está en posibilidad de acudir por la vía al resarcimiento patrimonial, e incluso por la vía disciplinaria en contra de los funcionarios que hayan incumplido con la ejecución de la sentencia.

VIII. *Conclusiones*

En un sentido amplio, dentro del concepto de justicia administrativa cabe incluir a los recursos administrativos, aun cuando no tienen carácter jurisdiccional ya que únicamente buscan que la administración pública repare un error ya sea por el propio órgano que lo cometió o por el *superior jerárquico.*

La vía contencioso administrativo desde la óptica estrictamente jurídica, es la vía más eficaz para obtener la justicia administrativa, siempre que concurran garantías administrativas y de desarrollo procesal oportuno.

El Contencioso Administrativo es el examen jurisdiccional de los actos administrativos; por lo que los actos de la administración pública que no sean administrativos deben ser atacados por otra vía.

La organización teórica y técnicamente idónea de lo contencioso administrativo es aquella que no establece dependencia ni del poder ejecutivo ni del judicial, de tal forma que pueda emitir sus resoluciones con plena autonomía y basada en criterios de especialidad.

Desde el punto de vista material, el contencioso administrativo en México tiene antecedentes desde la época colonial. En el siglo XIX los ordenamientos constitucionales conservadores establecieron sistemas basados en la idea fran-

cesa de Consejo de Estado y no fue sino hasta la creación del Tribunal Fiscal de 1936 cuando se creó un sistema auténticamente autónomo y técnicamente especializado en materia de lo contencioso administrativo.

En virtud del sistema de autodefensa, la administración pública no tiene que acudir al proceso administrativo para satisfacer sus pretensiones.

Por lo que se refiere al particular como demandante, el sistema mexicano otorga la posibilidad de que no se exija la participación de peritos en Derecho, pero exige que haya interés jurídico del propio actor, cuestión que es reconocida en forma general por la mayoría de las legislaciones de habla hispana.

La defensa de la administración, en el caso de México, es confiada a funcionarios abogados de la entidad que hayan intervenido en el proceso administrativo.

Tratándose de actos administrativos, las legislaciones procesales administrativas suelen establecer dos requisitos para la impugnabilidad de los actos: que sean "definitivos" y que "agoten la vía administrativa".

Muy diversas legislaciones administrativas de América Latina excluyen algunas materias administrativas del control jurisdiccional, lo cual ha sido fuertemente criticado por la doctrina.

Uno de los factores importantes para la eficacia del proceso administrativo es la eliminación de formalismos y dilaciones que no solamente pueden ser remediados con vehículos legales de carácter procesal, sino que se requiere de actitud política que lleve a medidas concretas de la misma índole.

El desarrollo del proceso administrativo en general es considerado por la doctrina como aceptable aun cuando se requiere, en diversos casos como el de México, que se establezca un trámite especial de administración al iniciarse el proceso, a fin de evitar la tramitación de procesos inútiles.

Los Tribunales Administrativos tienen plena eficacia en cuanto a la potestad de sus sentencias y ésta para que despliegue sus efectos debe ser firme.

La Administración Pública puede no ejecutar forzosamente una sentencia cuando el cumplimiento de la misma comporta la necesidad de una actividad de la administración no susceptible de sustitución.

En México, el amparo puede constituir una vía eficaz para garantizar la efectividad de las sentencias frente al órgano administrativo para que, de una u otra forma, cumpla lo dispuesto en el fallo.

Finalmente, resulta injustificable que en el sistema federal mexicano no exista un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que no únicamente atienda la materia fiscal, sino que con toda claridad y amplitud atienda la violación de todos los actos administrativos federales.

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUIRRE Godoy, *Derecho Procesal Administrativo*, Guatemala, 1973, I, p. 331.
2. ALCALÁ-ZAMORA y Castillo, Niceto. "Proceso Administrativo". *Revista de la Facultad de Derecho de México.* Tomo XIII, No. 51, p. 607.

3. ANDUELA, "El Control de la Constitucionalidad y el Contencioso Administrativo", en *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1981.
4. BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Competencia de los Tribunales Administrativos", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. México, 4o. Núm. Extraordinario.
5. CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, UNAM, 1983.
6. DROMI "Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública", Bogotá, 1980.
7. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, 1976.
8. FIX ZAMUDIO Héctor "Organización de los Tribunales Administrativos", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 4o. Núm. Extraordinario, 1971.
9. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús.
   — "La Reforma del Proceso Administrativo Mexicano", *Estudios en Memoria de Niceto Alcalá Zamora y Castillo.*
   — *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo,* Madrid, 1978.
   — "El Control Judicial de la Administración Pública y Realidad y Perspectivas." *Derecho Procesal Administrativo,* Colegio Nuestra Sra. del Rosario, Bogotá, 1980.
   — "El Derecho a la Tutela Jurisdiccional".
   — "El Proceso Administrativo y la Constitución", en *Reda*, Núm. 14.
10. HERNÁNDEZ, Octavio A. "Discurso", *Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D.F.,* I, 1972.
11. NAVA NEGRETE, Alfonso.
   — *Derecho Procesal Administrativo*, 1989.
   — "Panorama de la Reforma Procesal Administrativa Local". *Estudios en Memoria de Niceto Alcalá Zamora y Castillo.*
12. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo.* México, 1961.