

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO
TOMO LXV, NÚM. 264, JULIO-DICIEMBRE 2015

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

THE “TRINITY” OF JUDIRISDICTIONAL ORDER AND
ADMINISTRATIVE JUSTICE IN FRANCE

GUILLERMO TEUTLI OTERO¹

RESUMEN: El autor sostiene que Francia vio nacer el derecho administrativo contemporáneo y que fue pionera en el establecimiento de la jurisdicción administrativa. Considera que existe una “trinidad” jurisdiccional, ya que el orden jurisdiccional se desarrolló en dos vertientes: la judicial ordinaria y la administrativa. Asimismo, a partir de 1958, se añadió una tercera: la jurisdicción constitucional. El trabajo explica y describe la competencia y evolución de cada una de dichas jurisdicciones; y describe la estructura, organización y funcionamiento de la justicia administrativa en Francia.

PALABRAS CLAVE: *Francia; derecho administrativo; “trinidad” del orden jurisdiccional; justicia administrativa.*

ABSTRACT: The author argues that France gave birth to the modern Administrative Law and was a pioneer in establishing the administrative jurisdiction. It considers that there is a jurisdictional “trinity” since the judicial order was developed in two aspects: ordinary and administrative jurisdiction. Also, since 1958, a third was added: the constitutional jurisdiction. The work explains and describes the competition and evolution of each of those jurisdictions; and describes the structure, organization and operation of administrative justice in France.

KEYWORDS: *France; Administrative law; “Trinity” of the judicial order; Administrative justice.*

SUMARIO: I. Introducción. II. La “trinidad” jurisdiccional. III. Estructura y funcionamiento de la justicia administrativa en Francia. IV. Bibliografía.

¹ Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

*Con el recuerdo de mi amigo
Alfonso Nava Negrete*

I. INTRODUCCIÓN

ste trabajo está dedicado a explicar la existencia de una “trinidad” jurisdiccional y a describir la estructura y funcionamiento de la justicia administrativa, todo esto en el caso de Francia. Su razón de ser radica en la amplia experiencia recabada por un país que vio nacer el derecho administrativo contemporáneo, y que también fue pionero en el establecimiento de la jurisdicción administrativa.

La primera parte explica cómo, después de la Revolución de 1789, cuando la “revolución jurídica” los llevó de la soberanía real a la soberanía popular, el orden jurisdiccional se desarrolló con dos vertientes: la judicial ordinaria y la administrativa. Señala, también, cómo, a partir de 1958, se le ha añadido una tercera, la jurisdicción constitucional. Para cada una de las jurisdicciones se explica y describe su competencia y evolución. La segunda parte está dedicada a describir la estructura, organización y funcionamiento de la justicia administrativa en Francia

II. LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL

En Francia, a lo largo del *ancien régime*, que imperó del Siglo XV al XVIII, el poder político estaba concentrado en el rey quien, un tanto a su discreción, contaba con el apoyo, entre las principales, de dos instituciones: el Parlamento y el Consejo del Rey, todos bajo el control de su poder absoluto.

En la época real sólo un tipo de tribunales existía: los parlamentos, que hacían las veces de cortes judiciales. La justicia administrativa existía pero estaba en las manos reales sin un cuerpo legal que la sustentara. Y, al no contar con una constitución, evidentemente

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

no podía existir la jurisdicción constitucional. Esto iba a cambiar con la Revolución de 1789.

Al iniciar el Siglo XXI, Francia tiene tres jurisdicciones que conforman su “trinidad” jurisdiccional. Dos de ellas, la judicial ordinaria y la administrativa, co-existen a partir de la Revolución de 1789 y, desde 1958, se añadió la jurisdicción constitucional.

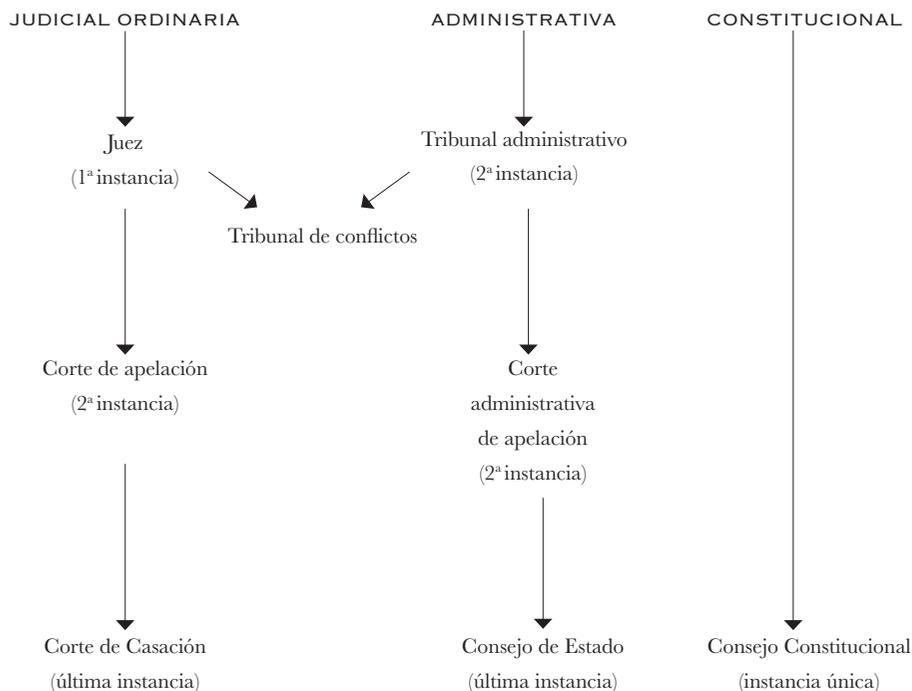
Las tres jurisdicciones son autónomas, independientes y tienen, en principio, competencias diferentes. Existe, sin embargo, en algunos casos, una invasión, confusión o renuncia de competencias entre la judicial ordinaria y la administrativa. No es el caso de la jurisdicción constitucional pues, como se explica más adelante, su competencia está claramente determinada por su fin único: aplicar y defender solo una ley, la constitución o en lo que ha evolucionado, el bloque de constitucionalidad.

No existe una jerarquía entre ellas, aunque la práctica tiende a dar mayor importancia a las decisiones y jurisprudencias del Consejo Constitucional. De acuerdo al art. 62 de la constitución “contra las decisiones del Consejo Constitucional no cabrá recurso alguno. Se impondrán a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales”.

La confusión, invasión o renuncia de competencias en el caso de las jurisdicciones judicial y administrativa ha sido motivo de muchos análisis. Buena parte de los autores franceses insisten en sus textos en señalar criterios que permitan delimitar las competencias entre las dos, pero también citan el hecho que el derecho privado fue primero y de él derivó, inicialmente, el administrativo. Esta circunstancia permite que, en ocasiones, se haya complicado la determinación de las competencias entre ambas jurisdicciones o se puedan auto-declarar incompetentes y dejar al particular sin acceso a la justicia (un *deni de justice*). De ahí que, desde la creación de la jurisdicción administrativa, se creara también el Tribunal de Conflictos con el fin de dirimir confusiones, invasiones o renunciaciones de competencias. Se aseguró así, a los particulares la defensa de sus

derechos frente al Estado y, en general, la impartición de justicia, como se explica más adelante.

La trinidad jurisdiccional actual, puede diagramarse así:



1. LA JURISDICCIÓN JUDICIAL ORDINARIA

La jurisdicción ordinaria aplica ramas del derecho que son autónomas entre sí y comprende, básicamente, dos campos de acción: el civil y el penal. El primero, que resuelve controversias entre particulares, se aplica inter pares, y el segundo, sanciona conductas delictivas de los particulares permitiendo la acción represiva del Estado en aras de defender el orden jurídico.

En el *ancien régime* junto al poder real, existía una estructura judicial que eran los parlamentos. Los parlamentos, surgidos desde el Siglo XIII, actuaban como cortes de justicia. Su principal poder radicaba en que para que las ordenanzas del rey fueran válidas,

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

ellos las debían registrar. El primer parlamento fue el de París y después se crearon los provinciales. Estos tribunales aplicaban el derecho civil basado mayoritariamente en los principios jurídicos provenientes del derecho romano; del derecho escrito.

Sometidos a la autoridad del rey, Luis XIV limitó sus poderes y estableció el “derecho de reprimenda” prohibiéndoles cualquier oposición a sus mandatos. Luis XVI aceptaría propuestas de reformas que les devolverían sus atribuciones y autoridad. Sin embargo, no tardó en oponerse a cualquier reforma al encontrar que, básicamente, tendían a los poderes de la nobleza local versus los del rey. De alguna manera, hay quien afirma, los parlamentos contribuyeron en la gestación de la Revolución de 1789.

Al triunfo de la Revolución, la Asamblea constituyente desconfiaba de ellos por su parcialidad y determinó sustituirlos con tribunales judiciales. Estos tribunales contaron con jueces nombrados por el Estado quien, en aras a asegurar su imparcialidad, también cubría sus sueldos.

Como ya señalado en el diagrama, la jurisdicción ordinaria tiene tres instancias: Una, que se desarrolla ante un Juez o Magistrado (primera instancia), Otra, ante la Corte de apelación (segunda instancia) y, la tercera, ante la Corte de Casación en su calidad de Tribunal Supremo cuyas sentencias son definitivas e inatacables.

En el campo del derecho civil, el orden jurisdiccional se divide en varios tribunales de primera instancia que corresponden a materias específicas. Igualmente, los juzgadores en algunos de estos tribunales no siempre son jueces del poder judicial. Pueden ser particulares designados por particulares, todos vinculados con prestigio a la materia de la controversia. Excepto cuando la disposición que los rige establece que sus resoluciones son definitivas, tienen como denominador común que sus sentencias pueden ser apelables en la segunda instancia o directamente ante la Corte de Casación:

- *Tribunal de Instancia*, equivalentes a un Juzgado de primera instancia o de instrucción, en el que un Juez (*juge d'instance*) atiende asuntos civiles de una cuantía menor y todos los

litigios sin limitación de importe en determinados ámbitos precisos: crédito al consumidor, alquiler de viviendas, protección de los mayores de edad, protección de menores. Sus sentencias son definitivas en casos hasta cierta cuantía y por encima de esto son apelables.

- *Tribunal de Comercio*, en el que las sentencias son emitidas por tres jueces para resolver controversias derivadas de actos de comercio o entre sociedades comerciales. Los jueces son comerciantes elegidos por miembros de la profesión. Sus sentencias son definitivas hasta un monto y después son apelables.
- *Tribunal Paritario de Contratos Rurales*, resuelve controversias entre propietarios y arrendatarios de la tierra. Los jueces son representantes elegidos por las dos partes, por lo general, son dos arrendadores y dos arrendatarios, bajo la presidencia de un juez del Tribunal de Instancia. Sus sentencias son definitivas hasta un cierto monto y luego son apelables.
- *Tribunal de Asuntos de la Seguridad Social*, al igual que el de Contratos Rurales, se conforma por un juez del Tribunal de Instancia y dos asesores representantes de los patrones y de los trabajadores. Resuelve sobre litigios entre organismos de la seguridad social y sus afiliados. Sus sentencias son definitivas hasta un monto y luego son apelables.
- *Tribunal Competente en materia de Incapacidades*, resuelve controversias derivadas del estado o del grado de incapacidad o invalidez. Está formado por dos asesores representantes de los trabajadores y dos de los patrones y un Presidente, magistrado honorario.
- *Tribunal de Conciliación (Conseil de prud'hommes)*, cuyo objeto es conciliar y juzgar controversias entre patrones y trabajadores derivadas de un contrato de trabajo. Es una jurisdicción paritaria dividida en cinco secciones y cada una con al menos dos consejeros patronales y dos de trabajadores. Sus sen-

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

tencias son definitivas hasta un monto determinado y luego son apelables.

- *Tribunal de Gran Instancia*, que resuelve controversias civiles para las que los otros tribunales no son competentes (ya sea por materia o por cuantía). Está compuesto por tres jueces, dos asesores ciudadanos y un ministerio público. Tiene competencias exclusivas: divorcio, filiación, bienes inmuebles. Sus sentencias son apelables.

Por su parte, el campo del derecho penal, la primera instancia está conformada por los siguientes tribunales:

- *Tribunal de Policía*, que resuelve sobre los casos que son susceptibles de ser sancionados con una multa. Cuentan con un Juez y un representante del ministerio público.
- *Tribunal Correccional*, en el que tres jueces y un representante del ministerio público juzgan delitos con una pena de privación de la libertad menor a 10 años y con una multa cuando la infracción está vinculada al delito.
- *Corte de “Assises”*, que sanciona los delitos más graves (homicidio, robo con violencia, entre otros) susceptibles de privación de la libertad por un tiempo largo. Está conformada por un juez, dos asesores, un representante del ministerio público y un jurado que puede ser de seis a nueve personas seleccionadas de la lista de electores.

En la primera instancia, con algunas variaciones, todos los casos son orales, públicos y controversiales y se desarrollan en tres etapas:

- *La integración del expediente*, a partir de los escritos del demandante y del demandado y, en su caso, del representante del Gobierno.
- *La audiencia pública*, en la que las partes del juicio, sus testigos y expertos, y el ministerio público presentan sus

alegatos. Se desarrolla una deliberación y se puede dar lectura a la sentencia.

- La *sentencia*, que puede ser emitida inmediatamente al término de la audiencia o programada para una fecha posterior que ahí mismo se indica.

Los tribunales ordinarios son competentes, principalmente, en materias que “por su naturaleza son reservadas a la jurisdicción ordinaria”. Es el caso de controversias que se presentan entre particulares o entre éstos y la autoridad pública cuando no está actuando con poder público, o cuando a) agravian la libertad individual, b) agravian el derecho de propiedad y c) agravian la inviolabilidad del domicilio. Son regidas por el derecho privado.

Sin embargo, explica Ricci, hay controversias que, por su naturaleza intrínseca o por que derivan de un servicio público, debieran ser competencia de la jurisdicción administrativa y, sin embargo, se ventilan en los tribunales judiciales ordinarios. Es el caso, entre otros, de controversias sobre:

- I. Los impuestos indirectos, los derechos aduanales y el impuesto de “solidaridad sobre la fortuna”.
- II. Los derechos por locales en los mercados.
- III. Relativas a la seguridad social.
- IV. A la responsabilidad derivada de algunos casos como:
 - Daños causados a alumnos o por los alumnos de instituciones públicas.
 - Daños a instalaciones eléctricas o nucleares.
 - daños causados por la ubicación o maniobras de tropa.
 - Daños causados por un operativo de la policía judicial.
 - Daños producto de la actividad de un servicio público industrial y comercial. (ver siguientes párrafo).
 - Daños generados por la “falta personal” de un agente público.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

- Daños causados por un vehículo de la administración.
- V. La propiedad industrial e intelectual.
- VI. El derecho a la competencia (en algunos casos)
- VII. Los contratos de derecho privado celebrados por la administración, en los que no actúa con poder público.

De igual manera, el juez ordinario es competente para conocer de controversias que se susciten por la prestación de lo que en Francia llaman “servicios públicos de carácter industrial y comercial”. Al prestar dichos servicios, la administración se comporta igual que una empresa privada y no actúa con poder público. No está protegiendo un fin de interés general. Son empresas públicas sometidas a las leyes de competencia que rigen a los privados.

Salvo cuando las sentencias de la primera instancia son definitivas, todas pueden ser apeladas ante la Corte de Apelación. Esta segunda instancia tiene por objeto re-examinar el caso y expedir una nueva sentencia que puede ratificar, anular o modificar la anterior. A su vez, esta nueva sentencia puede ser apelada ante la Corte de Casación.

La Corte de Casación es el Tribunal Supremo que actúa como juez supremo y definitivo. Sus sentencias son inatacables. Es decir, no hay recurso alguno contra ellas. Recibe casos de los tribunales de primera instancia, cuando la ley aplicable les permite emitir sentencias que se consideran definitivas, y casos de la Corte de Apelación. Es un tribunal de legalidad que vigila la exacta aplicación de la ley, no juzga sobre el fondo del asunto.

Este es fin del camino de la jurisdicción judicial ordinaria, pero pudiera ser el inicio de la jurisdicción constitucional.

Si el particular presume que durante el proceso le aplicaron alguna disposición de manera inconstitucional o que la disposición misma es inconstitucional por agravar sus “derechos y libertades”, puede –ya sea en la primera o en la segunda instancia- demandar una “cuestión prioritaria de constitucionalidad” que permite ejercer el control constitucional *a posteriori*.

La demanda se presenta ante la misma Corte de Casación. Con esta demanda, el particular abandona la jurisdicción judicial ordinaria para solicitar el fallo de una jurisdicción diferente que es la jurisdicción constitucional, como se analiza más adelante.

La Corte de Casación, a la par que el Consejo de Estado, son las únicas que pueden re-enviar el caso al Consejo Constitucional. Son los filtros que deciden, ya que los particulares no tienen acceso directo a la jurisdicción constitucional y, por cierto, tampoco tienen recurso alguno contra la decisión del no re-envío del expediente al Consejo Constitucional.

2. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Pierre Devolvé nos explica cómo desde el *ancien régime*, Francia conocía el derecho administrativo y con él la justicia administrativa:

El Antiguo Régimen conocía el derecho administrativo y las nociones de poder público y de servicio público. Existen manifestaciones que así lo demuestran en las instituciones feudales, en los órganos de las ciudades y comunidades, en los Consejos del Rey, en las funciones de policía y de la economía, en los seguros de los habitantes, los trabajos (camino y canales), el urbanismo, que facilitaban los derechos del rey sobre el suelo, así como en la prohibición a los parlamentos de conocer sobre asuntos de Estado, su administración y gobierno (edicto de San Germán de 1641) o en el desarrollo del contencioso administrativo confiado a jurisdicciones especializadas.²

El mismo autor hace ver como la Revolución de 1789 si bien destruyó también construyó. Antes de adquirir un contenido político-económico con la toma de la Bastilla el 14 de julio, el constituyente de junio de ese año planteó una “Revolución jurídica”. Una

² N. del A. Las citas se expresan en español en traducción libre del autor de este trabajo.

LA "TRINIDAD" DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

Revolución al término de la cual, se abandonaron las reglas reales para imponer las constitucionales y, con ellas, un nuevo Estado y la defensa de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano.

Todo empezó en 1790, 11 meses después de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y 13 meses después de la simbólica toma de la Bastilla. Derrocado el realismo, un nuevo Estado estaba en formación. Pero no se podía concebir a un Estado irresponsable dotado de poder público que pudiera ser arbitrario. Se requería un nuevo Estado que actuara con legalidad y frente al cual el ciudadano tuviera medios para combatirlo en caso de arbitrariedades o de imponerle cargas excesivas.

El problema se centró en precisar el marco legal del Estado y en definir por qué tribunales sería juzgado.

En síntesis, lo primero, quitar lo arbitrario y someter al Estado a la legalidad, lo resolvieron dividiendo al poder y sometiéndolo al imperio de la ley, aunque ahora había que definir qué ley. Lo segundo, creando la jurisdicción administrativa.

Devolvé sintetiza la problemática encontrando respuestas a dos preguntas: ¿con que Derecho se juzga al Estado? y ¿Quién juzga al Estado?

El Estado puede actuar con actos de gestión, sin ser autoridad, y se rige por la misma ley que los particulares. Pero también actúa como y con poder público y entonces el Estado no puede estar sometido al derecho civil y a los tribunales ordinarios que juzgan inter pares. La relación es desigual, por lo tanto tiene que ser juzgado con una legislación diferente. Una legislación de derecho público y, bajo los mismos argumentos, por una jurisdicción diferente: la administrativa.

Según el autor citado, la respuesta a la primera pregunta se consolidó hasta el ocho de febrero de 1873, vía el Tribunal de Conflictos, con la sentencia Blanco. Esta sentencia estableció que la administración podía realizar actos de gestión sometidos al derecho

privado y actos de autoridad sujetos al derecho público y que éste era base para determinar la responsabilidad del Estado:

La responsabilidad que puede incumbir al Estado por daños causados a los particulares por hechos de las personas que emplea para el servicio público, no puede regirse por los principios establecidos por el código civil para las relaciones de particular a particular; ella (la responsabilidad) tiene sus reglas especiales que varían según los requerimientos del servicio y la necesidad de conciliar el derecho del Estado con los derechos privados; que, desde entonces, en los términos de las leyes (reglas especiales) arriba mencionadas, la autoridad administrativa es la única competente para conocer sobre los actos y la responsabilidad del Estado.

A diferencia del derecho privado que pudo ser codificado, fue la acción cotidiana de la jurisdicción administrativa la que fue generando, de manera jurisprudencial, principios, y reglas especiales que devinieron en el derecho administrativo. Un derecho que puede juzgar al Estado en su función de poder público y de servicio público. Un derecho que le da al particular medios de defensa frente al Estado.

De esta manera, desde su origen, el juez administrativo también ha sido legislador y administrador. Más tarde vendrían las leyes formalmente administrativas y muchos otros tipos de disposiciones legales bajo el criterio material que, en conjunto, conforman el derecho administrativo.

Philippe Fouillard lo describe bien:

Históricamente el derecho administrativo es eminentemente jurisprudencial. Es decir que las reglas y principios fundamentales del derecho administrativo han sido elaboradas a partir de las sentencias del Consejo de Estado [...] pero este resultado no es el fruto de un deseo del Consejo de Estado de ser un legislador, más bien un “jurislador”, sino de la necesidad de encontrar y dar a la administración reglas y principios para su funcionamiento. Es por eso que el derecho administrativo nunca tuvo un código como si fue el caso del derecho civil.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

La respuesta a la segunda pregunta, ¿Quién juzga al Estado?, se responde, de inicio, señalando que derivado de la división de poderes, no se podía plantear que el poder judicial juzgara al poder ejecutivo. Esto rompería el equilibrio y el sentido de la separación de poderes.

Además, al propósito de separar los poderes del Estado, y con ello quitarle lo arbitrario, se añadía la desconfianza para que fueran los tribunales judiciales quienes juzgaran los actos de la administración. Como ya mencionado, durante el *ancien régime* los conflictos entre los parlamentos y las decisiones reales habían dejado muy clara la voluntad del rey en el sentido de no permitir que la justicia ordinaria se impusiera a sus decisiones. Pero tampoco era aceptable que los tribunales del poder judicial juzgaran, se impusieran, al poder ejecutivo. Sería un poder arriba del otro.

Se hizo indispensable crear una instancia jurisdiccional para juzgar al Estado y frenar cualquier ímpetu arbitrario. Así que, para evitar que el Estado fuera juzgado por esa justicia ordinaria, por el derecho civil y por esos tribunales ordinarios que inspiraban desconfianza, y para evitar decisiones arbitrarias por las autoridades del nuevo Estado, fue necesario crear un derecho y una justicia diferente a la ordinaria.

La jurisdicción administrativa surge, entonces, como una jurisdicción paralela a la jurisdicción judicial ordinaria. Esta última resuelve las controversias entre particulares o inter pares. La primera rige las relaciones entre el Estado y los particulares.

De esta forma, la respuesta a la segunda pregunta fue la creación de la jurisdicción administrativa dentro del poder ejecutivo, es decir, del contencioso administrativo.

En 1790, se emitió la ley del 16 y 24 de agosto. Bajo el principio de separación de poderes impuesto por la Revolución, nos recuerda Yves Gounin, el artículo 13 de esa disposición establecía que: “las funciones judiciales son distintas y quedarán siempre separadas de las funciones administrativas”.

Esa misma ley y el decreto del 16 fructidor, establecieron:

la prohibición a los jueces de incidir, de la manera que sea, en las actuaciones de los órganos administrativos, de citar a los administradores en función de sus cargos, de conocer sobre los actos de la administración, de la materia que sea.

Finalmente, como ya referido, al término de la Revolución, la justicia administrativa fue dotada de sus propios órganos de jurisdicción: la constitución del 22 frimario del año VIII (noviembre de 1799) y la ley del 28 pluvioso del mismo año, crearon -respectivamente- el Consejo de Estado y los Consejos de la Prefecturas, éstos últimos considerados como los “ancestros” de los tribunales administrativos.³

Dato curioso fue la forma de creación de la estructura jurisdiccional administrativa. Según el diagrama arriba incluido, la jurisdicción administrativa tiene tres instancias, es decir tres niveles: el Tribunal Administrativo, como primera instancia, la Corte o Tribunal Administrativo de Apelación, como segunda instancia y, finalmente, el Consejo de Estado como instancia suprema.

Sin embargo, su orden de creación no tuvo esa lógica. Primero, al igual que los parlamentos, el Consejo del rey del *ancien régime* también cambiaría y daría lugar a la creación del Consejo de Estado como instancia única y suprema. Muchas décadas después se crearían los Tribunales administrativos con el propósito de ser una primera instancia y, recién en 1989, con el fin de lograr una expedición de justicia más expedita, se crearon la Corte o Tribunales

³ La Convención Nacional, principal órgano del gobierno revolucionario, adoptó un “calendario republicano” que sustituyó al gregoriano. El calendario inició el 22 de septiembre de 1792, fecha en que se proclamó la República en el *Jeu de Paume*. Tenía 10 meses de 30 días cada uno y al final se tenían cinco días de fiesta o días complementarios. Los meses tenían nombre fenómenos naturales o de la agricultura y los periodos <cuatrimestres> se hacían coincidir con el calendario astronómico igual al del zodiaco griego. De septiembre de 1792 a septiembre de 1793, fue el año uno. En 1806, Napoleón que había sido proclamado Emperador, como una señal de oposición a la Revolución y de reconciliación con la Iglesia de Roma, re-implantó el calendario gregoriano.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

Administrativos de Apelación, como segunda instancia (o instancia intermedia). El Consejo de Estado se mantendrá como la instancia suprema y definitiva.

La jurisdicción administrativa se creó dependiente del poder ejecutivo. Esto despertó, de inmediato, la primera crítica: al formar parte del mismo poder administrativo, sería juez y parte y los ciudadanos tendrían pocas posibilidades efectivas de combatir un Estado arbitrario que se auto-juzgaría de manera parcial.

Con el funcionamiento de esta jurisdicción, poco a poco:

- Se fue gestando el derecho público (administrativo) para regular la actividad del Estado y para juzgarlo en su función de poder público y de servicio público. El derecho que le dio al particular medios de defensa frente al Estado.
- La imparcialidad de las sentencias del Consejo de Estado aseguró su credibilidad, su autonomía y su independencia y los consolidó como la jurisdicción ad-hoc para juzgar al Estado.

En este sentido, es muy útil leer el libro, pionero en la materia, que sobre el derecho procesal administrativo escribió el maestro Alfonso Nava Negrete poco después de la mitad del Siglo XX. Es, a juicio del que esto escribe, además de probablemente la primera, la mejor relatoría mexicana sobre la creación del contencioso administrativo francés.

La justicia administrativa, en general, se consolida con el tiempo pero, como bien explica Nava Negrete, tiene dos grandes etapas: la de la justicia “retenida” y la de la justicia “delegada”. En la primera, los tribunales administrativos, es decir el Consejo de Estado, son principalmente consultivos. Era pues una justicia retenida porque el tribunal no decidía. Existía lo que dio en llamarse el “ministro-juez”. El particular debía presentar su reclamo ante una autoridad administrativa, el ministro, y éste resolvía. El Consejo de Estado tenía competencia sólo en los casos que la ley expresamente se la otorgaba y para los demás era “juez de atribución”. Es decir, juez

de apelación sobre las decisiones del ministro. La administración mantenía el carácter de “juez de derecho común”.

Por su parte, con consistencia, los tribunales administrativos fueron venciendo las animadversiones despertadas por ser tribunales de un poder para juzgar y determinar las responsabilidades de ese mismo poder. Es decir, la desconfianza de ser juez y parte y su probable parcialidad en favor de la administración.

Su creciente credibilidad por la imparcialidad de sus sentencias, nos relata Nava Negrete, hizo que, en 1872, en la ley del 24 de mayo, se evolucionara de la justicia “retenida” a la justicia “delegada”. A partir de esa disposición, el Consejo de Estado empezó a dirimir controversias entre el Estado y los particulares con sentencias definitivas emitidas “en nombre del pueblo francés”. Su imparcialidad aseguró su autonomía. Con la consolidación de este mecanismo de defensa en favor de los particulares, como afirma Gabino Fraga, se completó el Estado de Derecho.

El proceso culminó en 1889, con la sentencia Cadot. Con ella, el Consejo de Estado se proclamó como “juez de derecho común” en materia administrativa y, por lo tanto, única jurisdicción para resolver sobre casos de derecho administrativo, eliminando la figura del “ministro-juez” y consolidando la jurisdicción administrativa como la definitiva.

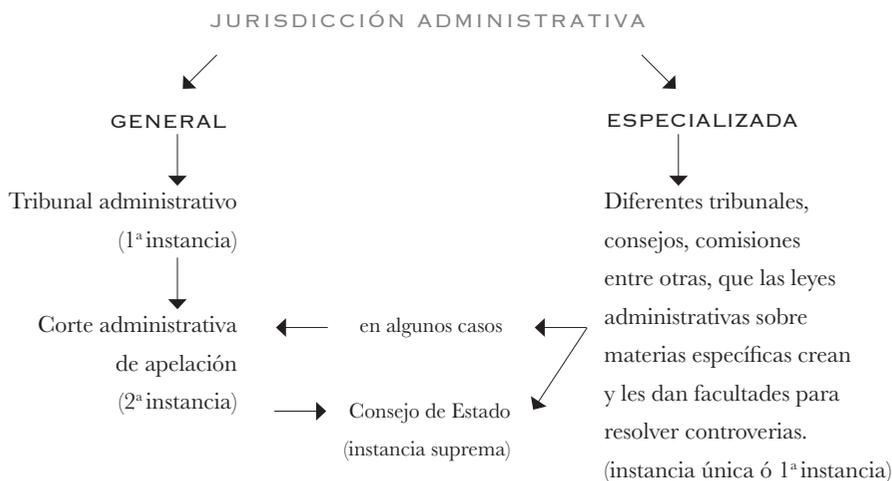
Aunque con un origen jurisprudencial, el derecho administrativo ha tendido a codificarse en el sentido de contenerse en leyes escritas y otras disposiciones, también escritas, que son “materialmente” legislativas. Leyes y disposiciones, por cierto, que no son producto de la actividad legislativa del Consejo de Estado. De esta manera, dice el mismo Philippe Fouillard, el Consejo de Estado, sin perder su capacidad para emitir jurisprudencias (jurislador), tiende a convertirse en un “gestor” de las leyes formal o materialmente administrativas. Ha abandonado, aunque no totalmente, la aplicación de un derecho administrativo a partir de las reglas y principios que él mismo genera y cada vez basa más su acción en leyes

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

del poder legislativo, en normas del gobierno y en jurisprudencias del Consejo Constitucional.

Desde su origen, el derecho administrativo, como también lo explica Nava Negrete, ha sido la rama más “dinámica” del derecho. Un dinamismo que, en las últimas cincuenta décadas, ha dado lugar a una intensa ramificación derechos administrativos “especializados”, que han “subjektivizado” al derecho administrativo.

El derecho administrativo se ha dividido en dos grandes áreas y con ellas la jurisdicción administrativa. Por un lado, la jurisdicción administrativa “general”, que puede anular los actos administrativos del Estado y las decisiones tomadas con carácter de poder público. Y, por la otra, las jurisdicciones “especializadas” derivadas de la “subjektivización” y de la creación de leyes específicas por materia que solucionan sus controversias y que materialmente equivalen a un tribunal. Con base en el diagrama ya señalado, las jurisdicciones administrativas se pueden diagramar así:



Gracias a esta evolución jurisdiccional, los hombres pasaron de ser “súbditos sin derechos” a “ciudadanos con derechos” y de ciudadanos con derechos a “ciudadanos jurisdiccionales”. Esto significa que, como ciudadanos, no solo tienen derecho a exigir una administración eficiente sino también a que les reconozcan y respeten sus derechos subjetivos. En caso contrario, tienen derecho a demandar jurisdiccionalmente al Estado y a imponerse al Estado con sentencias de los jueces. No solo pueden combatir resoluciones del Estado, si éste les causa un daño, tienen derecho a demandar una indemnización.

Durante mucho tiempo se cuestionó la existencia de la dualidad de jurisdicciones. Por supuesto, los jueces de la justicia ordinaria nunca vieron –hasta la fecha– con simpatía a la jurisdicción administrativa y desde siempre se mantuvo la discusión sobre si debía ser integrada a la estructura de la jurisdicción ordinaria para contar, como la mayor parte de los países, con una sola jurisdicción.

Sin embargo, como refiere Latournerie y otros autores, el Consejo Constitucional, en una decisión tomada en enero de 1987, dio “valor constitucional” (es decir hizo norma constitucional), con base en el principio de separación de poderes, a la co-existencia de las dos jurisdicciones.

Para los autores franceses, con esta decisión quedó “constitucionalizada” la competencia de la jurisdicción administrativa para “[...] la anulación o la reforma de decisiones tomadas, en el ejercicio de atribuciones de poder público, por las autoridades que ejercen el poder ejecutivo [...]”. A partir de entonces, ninguna ley puede negar o limitar esa competencia. Es la base de la jurisdicción administrativa “general”.

Sin embargo, como ya analizado, el derecho administrativo se ha “subjetivizado” en el sentido que ha multiplicado sus leyes sobre materias específicas cuya problemática de aplicación rebasa el contexto de “la anulación o reforma de decisiones [...]” (por ejemplo las leyes sobre responsabilidad del Estado, sobre contratos adminis-

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

trativos, protección del medio ambiente, entre otras). Estos casos son competencia de la jurisdicción administrativa pero no están comprendidos en la competencia “constitucionalizada”.

Existen otras excepciones. Es decir, otros actos de la administración que no caen en la competencia de la jurisdicción administrativa. Por ejemplo:

I. Los actos de Gobierno (en México diríamos los actos de Estado). Estos actos no pueden ser juzgados por la jurisdicción administrativa (una declaración de guerra, el rompimiento de relaciones diplomáticas, la ratificación de un tratado internacional, [...]).

- Sin embargo, en Francia, en algunos casos, las consecuencias derivadas de ese tipo de actos si pueden caer en el ámbito de la justicia administrativa e incluso de la responsabilidad del Estado y generar la obligación de reparar un daño. Es el caso de los daños causados a un particular por la incorporación de un tratado internacional al derecho interno que le impide continuar con su actividad y le causa perjuicio (cuando se prohíbe la importación de una materia prima y afecta el proceso de producción o la vida de una industria).
- Las leyes, excepto por cuanto concierne a la aplicación del control de convencionalidad. Es decir, la jurisdicción administrativa solo puede verificar que los actos administrativos estén de acuerdo a las leyes y a los tratados internacionales ratificados por Francia.

II. Los litigios derivados de asuntos internacionales, en particular:

- Por actividades desarrolladas fuera del territorio nacional
- Por actividades realizadas por personas, aun de nacionalidad francesa, que tengan una competencia doble. Es decir, que además de ser autoridad francesa también lo

sean de otro país (el presidente de Francia es co-príncipe del Reino de Andorra).

- Los actos vinculados a la conducción de las relaciones internacionales. Es decir, actos que sin los cuales la relación internacional no podría producir sus efectos.

III. Evidentemente, los que por disposición expresa son competencia de la jurisdicción ordinaria.

IV. Los litigios ante el Consejo Constitucional.

Como coinciden los autores, desde su origen, con frecuencia no ha sido sencillo definir que corresponde a la jurisdicción judicial y que a la administrativa. También coinciden en que el principio general aplicable es el que establece que “la competencia sigue al fondo”, dicho de otra forma, que “la actividad administrativa, salvo excepción expresa en la ley, está sujeta al derecho administrativo y es competencia de la jurisdicción administrativa”.

Pero igualmente se han utilizado otros criterios, también tradicionales, para definir la competencia administrativa. Si el caso se refiere a un “servicio público” (León Duguit) o si involucra un acto administrativo realizado con base en el “poder público” (Maurice Hauriou), son competencia de los tribunales administrativos.

El criterio que prevalece para definir los actos sujetos a la jurisdicción administrativa es el del poder público. Hoy en día, los servicios públicos ya no son exclusividad de la autoridad pública.

En síntesis, no siempre fue sencillo decidir que es administrativo y que es judicial ordinario. Esto quedó resuelto con la creación del Tribunal de Conflictos.

A) EL TRIBUNAL DE CONFLICTOS

La creación del Tribunal de Conflictos tuvo como objetivo establecer una autoridad que definiera a que jurisdicción recurrir para

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

resolver una controversia y evitar una negativa de justicia para el particular ante el desacuerdo de la jurisdicción competente o de una declaración unilateral de incompetencia de una o ambas jurisdicciones.

Este Tribunal podía actuar en los casos de:

- Un conflicto positivo, es decir cuando se considera que hay una equivocación o falta de competencia en la jurisdicción a la que se acudió.
- Un conflicto negativo, cuando las dos jurisdicciones, se declaran sucesivamente incompetentes y se presume una denegación de justicia (deni de justice) o
- Cuando ambas jurisdicciones juzgan el caso y emiten sentencias contradictorias que también dan pie a una denegación de justicia. En estos casos, el Tribunal de Conflictos puede ejercer, de manera excepcional, atribuciones que le permiten solucionar el fondo de la controversia.

Por lo general, el Tribunal de Conflictos no tuvo “conflicto” para encaminar las demandas de los particulares hacia una u otra jurisdicción. Tampoco para exigir a las jurisdicciones que aceptaran o rechazaran la competencia según su decisión. Es aquí donde los principios de poder público y de servicio público eran un criterio definitorio para asignar controversias al tribunal administrativo.

Pero la autoridad del Tribunal fue más allá de ser un mero repartidor de controversias. Con frecuencia, nos lo señala Jean-Claude Ricci, al fundamentar el envío de un caso a una jurisdicción, el Tribunal daba elementos firmes sobre el sentido en que se debía juzgar y resolver. Es este Tribunal, en 1873, con la sentencia Blanco, creó la responsabilidad del Estado. En 1889, consolidó al Consejo de Estado como la instancia única y suprema de la jurisdicción administrativa. En 1921, creó los “servicios públicos industriales y comerciales” y, entre otros, en 1955 creó el servicio social.

Como ya dicho, la jurisdicción administrativa, en general, tiene tres instancias. No obstante, existen también las jurisdicciones especializadas que pueden operar como primera instancia y sus fallos ser apelados en las Cortes Administrativas de Apelación o, según la ley aplicable, como única instancia y solo ser combatidas directamente ante el Consejo de Estado que es juez supremo y sus resoluciones son definitivas e inatacables.

Este es el camino y fin de la jurisdicción administrativa, pero pudiera ser el inicio de la jurisdicción constitucional y de su control a posteriori.

Después de lo anterior, al particular solo le queda salir de la jurisdicción administrativa y “saltar” a la jurisdicción constitucional. Esto es posible si demanda una “cuestión prioritaria de constitucionalidad” ante el mismo Consejo de Estado. Este último, al igual que la Corte de Casación, de considerarlo procedente, re-enviará el expediente al Consejo Constitucional que es una jurisdicción diferente.

Si el Consejo no lo considera conveniente, no hace el re- envío y el particular no puede oponerse ni tiene recurso adicional para combatir esa decisión. Como se explica más adelante, el particular tampoco tiene acceso directo a la jurisdicción constitucional.

3. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Con un mal antecedente en la constitución de 1946 (el Comité Constitucional), la propuesta de constitución elaborada bajo la égida del General De Gaulle, fue aprobada en 1958. Junto con la nueva constitución, se creó la 5ª República y también la justicia constitucional. Como instancia suprema y única quedó el Consejo Constitucional. Un Consejo conformado por nueve consejeros que no son magistrados ni jueces sino personalidades políticas, académicas, profesionales reconocidos, a los que se adicionan los ex-presidentes de la República, como miembros “de derecho”, que con

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

frecuencia no aceptan el cargo o no asisten a las sesiones. Surgió así, la jurisdicción constitucional, con lo que se completó la “trinidad” del orden jurisdiccional francés.

En su origen, nos recuerda Gounin, el Consejo Constitucional (CC) tenía como misión ser árbitro en el reparto de las competencias entre el Parlamento y el Gobierno. Pero en su evolución, este órgano que, se insiste, es instancia suprema y única de la jurisdicción constitucional, derivó en el ejercicio de una función novedosa para el orden jurídico francés: el control de la constitucionalidad que puede ser a priori o a posteriori.

La justicia constitucional original de la constitución establecía el control a priori de las leyes. Una reforma del 2008, en vigor desde el 2010, la enriqueció con el control a posteriori sobre disposiciones legales aplicadas durante un proceso.

El análisis del control de constitucionalidad en Francia nos lleva a explicar tres conceptos:

- El bloque de constitucionalidad.
- El control a priori.
- El control a posteriori.

A) EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La constitución es la norma que rige. Todas las demás deben apearse a la constitución. De ahí que haya que determinar que se entiende por constitución. En Francia, una jurisprudencia del Consejo Constitucional tomada el 16 de julio de 1971 en materia de derechos y libertades -complementada con otra del 16 de enero de 1982 sobre la ley de nacionalización- creó el concepto de “bloque de constitucionalidad”.

Es decir, que por decisión del CC, por constitución francesa se entiende un grupo de disposiciones que tienen el mismo nivel de jerarquía e importancia. En breve, el concepto establece que la constitución, es decir el bloque de constitucionalidad, comprende:

- Los artículos de la constitución de 1958.
- El preámbulo de la Constitución de 1946.
- La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.
- Los Principios Fundamentales Reconocidos por las Leyes Revolucionarias (PFRLR) a los que el CC les da “valor constitucional”.
- A partir de 2005, la Carta del Medio ambiente firmada por Francia en el 2004.

Todos ellos forman parte integrante de la Constitución. Es como si estuvieran directamente inscritos como artículos adicionales en el texto de la constitución de 1958.

Con este parámetro, el CC revisa la constitucionalidad de:

- Las elecciones presidenciales.
- Las leyes orgánicas, antes de su promulgación.
- Las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum.
- Los reglamentos de las Cámaras parlamentarias.
- las leyes del Congreso.
- Los compromisos internacionales (no todos),
- Las disposiciones legales aplicadas en una instancia pendiente de un litigio que perjudique los derechos y libertades que garantiza la constitución.
- El control a priori, es el que se ejerce antes de la publicación de la ley o tratado, es decir, de los casos enumerados de los incisos ii al vi. Si son declarados constitucionales se publican. En caso contrario. Se tienen dos alternativas: se modifica la ley o tratado para que esté de acuerdo con la constitución actual o se reforma la constitución para darle cabida a la nueva ley o tratado. Evidentemente, no puede promulgarse ni entrar en vigor una disposición declarada inconstitucional.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

- El control es a posteriori en el caso del inciso vii, cuando ha sido aplicada una disposición legal, durante un litigio, que el particular considera agravia los derechos y libertades que la constitución le otorga. El Consejo puede decidir la derogación total o parcial de la disposición y puede decretar un efecto retroactivo. La disposición combatida al ser derogada, le quita validez al acto reclamado.

En este caso de control a posteriori, el particular presenta una demanda de “cuestión prioritaria de constitucionalidad” ante la Corte de Casación o el Consejo de Estado. Ellos la analizan y, de considerarlo procedente, la re-envían al Consejo Constitucional por ser la instancia única de control de la constitucionalidad.

Como varias veces mencionado, el particular presenta su demanda ante las mismas autoridades que emitieron la sentencia que está combatiendo. Ellas deben decidir si procede o no el re-envío al CC. Si se deciden por el no re-envío, el particular no tiene manera de oponerse.

Según el art. 62 de la constitución, las decisiones o “declaraciones” del CC son definitivas e inatacables y deben ser obedecidas por todas las autoridades del país. Es decir, no existe recurso contra ellas. Sólo el mismo CC las puede modificar si considera que las circunstancias han cambiado y han hecho inoperante su anterior declaración.

La función de control de la constitucionalidad, como ya dicho, es novedosa para Francia pero, en opinión del que esto escribe y cuando se toman referencias de otros países, es un progreso, atrasado y limitado.

Es un progreso, porque al final Francia aceptó, o está en proceso de hacerlo, que la constitución es la norma suprema en su orden jurídico interno (dejamos de lado la discusión sobre la jerarquía de la constitución y los tratados internacionales). El país está en proceso de “constitucionalizar” las ramas, leyes y disposiciones de su orden jurídico. Es decir, darles validez a partir de su congruencia con el

bloque de constitucionalidad. Es un progreso porque establece la jurisdicción constitucional.

Es atrasado, porque la mayoría de los países de la región y del mundo occidental, desde principios del Siglo XX, bajo el ejemplo de Austria, han incorporado a sus órdenes jurídicos jurisdicciones constitucionales. En realidad, el proceso inició en 1803 con la sentencia *Madison vs Marbury* en los Estados Unidos en favor de la revisión judicial de las leyes.

Es limitado, porque no permite el acceso directo de los ciudadanos a la justicia constitucional. El acceso es indirecto porque los particulares solo tienen derecho a presentar una demanda de “cuestión prioritaria de constitucionalidad” ante el Consejo de Estado o la Corte de Casación. Si estas instancias consideran que la demanda no es suficientemente grave, no hacen el re-envío al Consejo Constitucional y eso es el fin del proceso. El particular no tiene manera de combatir el rechazo de estos filtros. Por eso es limitado, porque no abre la justicia constitucional de manera directa al particular.

El principio que rige a la producción normativa de Francia es el de la soberanía popular. La ley, dijo J. J. Rousseau e inspiró a los autores de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, es “la expresión de la voluntad general”. Por lo tanto, nada por encima de la ley. Y la ley es hecha por los representantes del pueblo, que son los diputados de la Asamblea Nacional que son elegidos directamente por los ciudadanos que, a su vez, son la soberanía nacional. No es el caso de los senadores que son elegidos de manera indirecta.

Otro principio es que en la actualización o modificación de las leyes se aplica aquello de que “lo que una ley hace, otra puede deshacerlo” (*ce que la loi peut faire, la loi peut le defaire*) y esto incluye a la Constitución.

Bajo este esquema, la constitución sólo es una ley más que está sometida a todos los principios generales que rigen a las leyes. Si una nueva ley se opone a la constitución, como ya dicho, hay dos

alternativas: se cambia la ley para apegarla a la constitución actual y se cambia la constitución.⁴

Desde 1958, con la creación del Consejo Constitucional y el fortalecimiento de la Jurisdicción constitucional, Francia está inmersa en un proceso de “constitucionalización” de su orden jurídico. Un proceso que pretende hacer de la constitución, el bloque de la constitucionalidad, su norma suprema. Una norma que debe imponerse y ser el fundamento de todas las ramas del derecho -que hasta ahora se manejan como autónomas- y cuya defensa está a cargo del Consejo Constitucional. Este proceso incluye, por supuesto, al derecho administrativo. La Constitución se convierte así en la norma Suprema.

Este proceso ha sido impulsado, durante los últimos 50 años, a partir del pensamiento, entre otros, de Louis Favoreau y de George Vedel, decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de París-1 Sorbona. Seguidores de este pensamiento son, entre varios más, Michel Verpeaux y Dominique Rousseau, de la misma Facultad.

La competencia de la jurisdicción constitucional, tiene como instancia única al Consejo Constitucional. El Consejo no es formalmente un tribunal pero sí lo es materialmente. No emite sentencias sino declaraciones que, materialmente, tienen fuerza de ley. Estas declaraciones se toman como jurisprudencias que, fundamentadas en el bloque de la constitucionalidad, tienden a imponerse, por la vía práctica, a las jurisprudencias de la Corte de Casación o del Consejo de Estado.

Al basar, cada vez más, sus jurisprudencias en las emitidas por el Consejo Constitucional, explícitamente están aceptando su “constitucionalización”. Es decir, están aceptando la supremacía constitucional.

⁴ Para reformar la constitución, la iniciativa debe venir del presidente o de los miembros del Parlamento. Debe ser aprobada por ambas cámaras y sometida a referéndum. Si el presidente decidiera no someterla a referéndum, la propuesta deberá ser aprobada por 2/3 partes de los diputados de la Asamblea Nacional.

Este es el camino de la jurisdicción constitucional, la tercera de la trinidad francesa.

III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La jurisdicción administrativa es la responsable de resolver controversias entre los ciudadanos y la administración. Es un instrumento de defensa del ciudadano contra presuntas decisiones arbitrarias de la administración.

Actualmente, como ya diagramado, la estructura es en tres instancias: Tribunales Administrativos, Cortes o Tribunales Administrativos de Apelación y Consejo de Estado. También como ya mencionado, se ha dividido en una jurisdicción “general” y en varias “especializadas”.

1. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

son los sucesores de los Consejos de las Prefecturas y, actualmente, aparte del contencioso, juegan el papel de consejeros de los prefectos. Son también, la primera instancia de un proceso. Existen 42, de los que 30 están en la Francia continental y el resto en los Departamentos y Territorios de ultra-mar. Están conformados por jueces administrativos que son inamovibles e independientes de la administración. Lo que debe tender a su imparcialidad.

Los tribunales administrativos están compuestos por un presidente y varios vice-presidentes, divididos en salas con un mínimo de tres jueces, salvo en reuniones plenarias o semi-plenarias. Un *greffe* (secretariado) lleva el control de los expedientes del tribunal.

Los tribunales hacen principalmente, según Grandguillot, cuatro tipos de funciones:

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

- Administrativas. Los jueces son designados en diversas actividades administrativas: presidentes de organismos, jurados de concursos, entre otros.
- Consultivas. Aunque poco utilizadas, pueden ser consultados por los prefectos de departamento y dar opiniones privadas sobre alguna cuestión administrativa.
- Conciliadoras. Con el objeto de “zanjar” una controversia sin tener que ir a juicio.
- Contenciosas. Son la primera instancia de todo proceso y es la más importante. Cada año, según Ricci, resuelven alrededor de 190 mil controversias.

Las dos primeras se explican solas, Para la tercera, la justicia administrativa francesa recomienda, antes de iniciar un juicio, intentar una “amigable composición” mediante:

- La interposición de un recurso administrativo ante la autoridad para que reconsidere su decisión.
- Acudir al “defensor de los derechos”.⁵
- Solicitar a un juez que realice una función conciliadora.

El recurso administrativo se presenta ante la autoridad que emitió la resolución combatida o su superior jerárquico, con la esperanza de que la decisión sea modificada. Incluso, la ley del caso puede establecer la obligación de agotar primero el recurso administrativo antes de ir al contencioso. El recurso administrativo puede ser hecho en dos formas:

⁵ El defensor de los derechos se creó con la reforma constitucional del 2008 (art. 71, párrafo 1) y sustituyó al “defensor del pueblo” de la constitución de 1946. Sus atribuciones son tomadas otras instituciones como el Mediador de la República, el Defensor de los niños, la Alta Autoridad de lucha contra la discriminación y por la igualdad, la Comisión nacional de deontología de la seguridad. Se acude a él cuando alguien considera que le han perjudicado en sus derechos y libertades.

- Como un recurso *gracieux*, es decir de buena fe, por el que el particular solicita a la autoridad que tomó la decisión combatida que la reconsidere.
- Como un recurso jerárquico, en el que el particular solicita al superior jerárquico la reconsideración de la decisión tomada por su inferior.

Dependiendo del resultado de esta gestión, el particular puede decidir o no iniciar el contencioso. Su demanda puede contener:

- El recurso de anulación, por el que el particular solicita, ante el Juez, la anulación de una decisión administrativa, de un acto administrativo, que considera es ilegal. El más frecuente es contra los “abusos de poder” (excés de pouvoir).
- El recurso de plena jurisdicción, por el que el particular solicita además de la anulación del acto, la reparación del daño que le causó.

El proceso contencioso administrativo se desarrolla, básicamente, con las tres etapas ya señaladas para la jurisdicción judicial: integración del expediente, audiencia pública y sentencia. Durante el proceso, los jueces administrativos, que son fundamentalmente antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración, desempeñan varios papeles:

- En el periodo de instrucción o de integración del expediente, hay un juez *rapporteur* que es responsable de llevar el proceso, recibe documentos, estudia el caso y prepara un proyecto de *jugement* (sentencia) con el propósito de facilitar la tarea de los jueces del tribunal.
- En la audiencia del juicio, hay un juez que hace las veces de *rapporteur public*, responsable de presentar el caso públicamente. Las partes hacen sus alegatos. Un juez *president* será quien dirija la audiencia y buscará proveer facilidades para llegar a una sentencia.

LA "TRINIDAD" DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

- Finalmente, existen los jueces que deberán emitir el *judgement*, la sentencia que resuelva la controversia.

En la primera instancia, los Tribunales administrativos tienen autoridad para:

- Anular o reformar las resoluciones administrativas tomadas:
 - Por las autoridades de la administración,
 - Por los organismos públicos bajo su autoridad o control.
 - Por los agentes privados actuando en nombre de una autoridad pública o prestando un servicio público con algún grado de poder público.
- Condenar la responsabilidad y reparación del daño causado por:
 - Una autoridad pública administrativa.
 - La realización de una obra pública.
 - La realización de trabajos públicos.
- Combatir los montos de impuestos directos sobre:
 - Sobre la renta.
 - Empresas.
 - Sobre la habitación.
 - Predial.
 - Valor añadido.
 - Decidir sobre impugnaciones en las elecciones municipales, cantonales, regionales y europeas (recordar que Francia es una República centralista y no cuenta con un tribunal electoral)

Presentada la demanda, el particular no puede ejercer ninguna presión para que el juez tome alguna medida a menos que demuestre un caso de urgencia. No puede solicitarle una opinión sobre lo demandado porque le quitaría imparcialidad y, finalmente, si no quiere ser multado económicamente, no puede exigir que dé entrada a una demanda notoriamente improcedente.

En su resolución, el juez puede:

- Suspender la ejecución de un acto e imponer medidas precautorias.
- Anular una resolución administrativa. Lo que puede ser total o parcial y con o sin efectos retroactivos.
- Ordenar a la administración la ejecución de las sentencias administrativas.
- Condenar a la administración a reparar el daño causado.
- En casos de excepción se puede sustituir a la autoridad administrativa y ordenar ciertas acciones de la administración sin que haya habido un litigio. Por ejemplo, un edificio en ruinas que representa un peligro y debe ser reparado o demolido.

Las resoluciones del juez administrativo en primera instancia pueden ser combatidas en una segunda instancia ante la Corte Administrativa de Apelación, en operación desde apenas 1989, o, en algunos casos, directamente ante el Consejo de Estado.

Finalmente, hay otras jurisdicciones administrativas especializadas derivadas de leyes administrativas sobre materias específicas, que operan como tribunal de primera instancia o instancia única y sus resoluciones, salvo disposición en contrario, sólo pueden ser combatidas directamente ante el Consejo de Estado. De entre estas jurisdicciones especializadas se cuenta con:

- La Corte de Cuentas (cour de comptes).
- La Corte de Disciplina Presupuestal.
- Los Consejos de la Universidad.
- El Consejo Nacional de la Educación Superior.
- Las jurisdicciones de gremios profesionales como las de abogados, médicos, entre otros.
- Las jurisdicciones relativas a las pensiones de guerra.

LA "TRINIDAD" DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

2. LA CORTE ADMINISTRATIVA DE APELACIÓN

La segunda instancia de la jurisdicción administrativa es la Corte o Tribunal Administrativo de Apelación. El objetivo buscado es la revisión de la sentencia obtenida en la primera instancia. El Tribunal re-examina el caso juzgado y emite una nueva sentencia. Esta, a su vez, puede ser apelada ante el Consejo de Estado.

Existen ocho Cortes en todo el país y sus atribuciones son:

- Consultivas. Cuando su opinión es solicitada por los prefectos de alguna región.
- Contenciosas. Como instancia de apelación para sentencias de los Tribunales administrativos. Según Ricci, resuelven alrededor de 20 mil casos por año.

La demanda de apelación debe ofrecer una crítica directa y fundada respecto de la sentencia recurrida pero con argumentos diferentes a los esgrimidos en la primera instancia. Debe explicar porque considera que es ilegal y/o demostrar el daño causado que busca le sea reparado.

La Corte de apelación estudiará el asunto y emitirá una nueva sentencia en la que puede anular la anterior, modificarla o ratificarla. Si el demandante no queda satisfecho con la nueva sentencia, todavía puede acudir a la instancia suprema de la jurisdicción administrativa: el Consejo de Estado.

3. EL CONSEJO DE ESTADO

El antecedente más antiguo del Consejo de Estado (CE) data de 1153, durante el reinado de Luis VII: "Interventu etiam illorum qui de nostro consiglio erasn" (después de la intervención de los de nuestro consejo). Es, pues, una institución heredada del *ancien*

régime y ya en la post-revolución, fue recreada en el artículo 52 de la constitución del 22 frimario (noviembre) del año VIII (1799-1800).

Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado estará encargado de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de la administración pública y de resolver las dificultades que surjan en materia administrativa

De alguna manera, un año después, la creación de la jurisdicción administrativa, como ya referido, se fortalece con la ley del 16-24 de agosto de 1790 que estableció: “Los jueces no podrán, [...] obstaculizar de la manera que sea, las operaciones de los órganos administrativos con motivo de sus funciones”.

No obstante lo anterior, como ya relatado, bien lo señalan Nava Negrete y D. Latournerie, el CE no tuvo en un principio la plenitud de jurisdicción ni la capacidad de ser instancia última. En su desarrollo se identifican claramente dos etapas. Una primera, en la que el CE tiene una justicia “retenida” y otra segunda, a partir de 1872 cuando le otorgaron la justicia “delegada” y entonces sus sentencias son ejecutorias. La ley del 24 de mayo de ese año, establecía:

El Consejo de Estado puede decidir soberanamente sobre los recursos en materia contenciosa administrativa y sobre las demandas de anulación por abuso de poder contra los actos de las diversas autoridades administrativas.

Posteriores a las citadas, el CE quedó regulado por la ordenanza del 30 de julio de 1945 y el decreto del 30 de septiembre de 1953. Actualmente se rige por el Código de Justicia Administrativa publicado por la ordenanza del año 2000.

Hoy en día, coinciden los autores, es sin duda una de las más prestigiadas instituciones francesas. Sin embargo, su camino no fue fácil ya que en su evolución y acreditación como una jurisdicción efectiva e independiente, tuvo que enfrentarse a las autoridades administrativas generalmente dotadas de un fuerte poder político.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

Latourniere nos relata uno de los más difíciles episodios: En 1962, el CE se enfrentó directamente al Presidente de la República (nada menos que al General de Gaulle). Utilizando el artículo 11 de la constitución como un medio para reformarla, el presidente emitió una ordenanza y creó una Corte de Justicia Militar. Dicha Corte condenó a muerte a un señor Canal por acciones vinculadas a los acontecimientos de la guerra de Argelia. El CE declaró que ese artículo no era base para una reforma constitucional y, por lo tanto, la ordenanza y la Corte militar no eran válidas. La ejecución se suspendió. No obstante el “enojo” presidencial, el Consejo sobrevivió y reforzó su autonomía e independencia.

Así pues, como bien señalan D. Latournerie, y otros autores, el CE tiene dos tareas principales:

- Es consejero del Gobierno, en algunas ocasiones facultativo y en otras obligatorio por que alguna ley o la Constitución así lo exigen.
- Es la instancia (Juez) suprema de la justicia administrativa.

El Consejo de Estado está conformado, en sus niveles más altos, por funcionarios formados en la Escuela Nacional de Administración. El Consejo tiene un presidente y un vice-presidente. El presidente es el Primer Ministro, que asiste poco o nunca y el Vice-presidente es asistido por presidentes en cada una de las seis secciones en que está dividido y por un secretario general.

Cuatro son secciones administrativas especializadas: trabajos públicos, interior, finanzas y social. A partir de ellas, entre otros, a petición de los miembros del Gobierno opinan sobre los proyectos de ley y los proyectos de ordenanzas, decretos y reglamentos del gobierno.

Las otras dos secciones son:

- De Reporte y de estudios, encargada de elaborar el reporte anual del Consejo presentado al presidente de la República,

y de realizar los estudios que le encarga el poder ejecutivo. De ser necesario, interviene para lograr que se ejecute una sentencia.

- Del contencioso. Está encargada de ejercer la justicia administrativa y está dividida en 10 sub-secciones. Según el caso, puede sesionar una o colegialmente en dos o más. Existe la Asamblea del contencioso que es la responsable de las principales decisiones.

Las atribuciones del Consejo, según Ricci, son:

- Consultivas. Que le permiten emitir opiniones que pueden ser facultativas, obligatorias o mixtas. Las opiniones se dan a petición del Gobierno sobre los proyectos de ley,⁶ proyectos de ordenanzas, decretos elaborados por el Gobierno o tratados internacionales. En ocasiones el Consejo es el encargado de elaborar esos mismos proyectos (con excepción de los tratados internacionales).
- Jerárquicas. Le dan facultades y obligación de supervisar las jurisdicciones administrativas. Es el secretario general del Consejo quien controla los tribunales administrativos y las cortes administrativas de apelación.
- Contenciosas. Que ejerce de manera colegiada o por un juez único. El Consejo emite alrededor de 10 mil decisiones al año. Para ello es Juez:
 1. De primera y última instancia para:
 - i. Recursos contra decretos reglamentarios o decisiones individuales del Presidente de la República o del Primer Ministro, según lo prevé el artículo 16 de la Constitución.

⁶ En Francia las iniciativas de ley pueden tener dos orígenes: uno, el Gobierno y entonces se llaman “proyectos de ley” y, otro, el Congreso y se llaman “propuestas de ley”.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

- ii. Recursos de anulación de actos reglamentarios de los ministros.
 - iii. Litigios administrativos originados por autoridades francesas fuera del territorio nacional.
 - iv. El contencioso respecto a las elecciones regionales, europeas y del Consejo Económico y Social.
2. De apelación respecto:
 - i. Recursos contra la presunta ilegalidad o abuso de poder derivada de actos reglamentarios
 - ii. Litigios derivadas de las elecciones municipales o cantonales.
 3. De Casación respecto de:
 - i. Las sentencias administrativas de las instancias jurisdiccionales inferiores.

El recurso de casación no está pensado para re-juzgar el fondo del asunto. Esto ya fue motivo de las instancias anteriores. El recurso de casación sólo está destinado a analizar y verificar que al proceso le fueron aplicadas correctamente las normas relativas al procedimiento y que la sentencia se basó en la correcta aplicación de las “reglas del Derecho”.

El recurso de casación ante el Consejo puede ser ejercido por:

1. Las partes de un litigio de apelación sostenido ante la Corte administrativa de apelación o cualquier jurisdicción administrativa especializada.
2. Las partes de un litigio juzgado en primera instancia por un tribunal administrativo o una jurisdicción administrativa, es decir, que por disposición legal no permite apelación ante la segunda instancia.
3. Regulador Supremo de la Justicia Administrativa que deberá decidir sobre la conexidad, los reglamentos de los jueces y casos nuevos para el derecho.

El mismo autor señala que las resoluciones se toman, dependiendo del caso, por una sub-sección, colegiadamente por dos o más sub-secciones, por sección y por la Asamblea que se conforma con el vice-presidente, los presidentes de las secciones, los dos presidentes con mayor antigüedad de la sección del contencioso, el presidente de la sub-sección concernida por el caso y el *rapporteur*, que es quien presenta el caso.

Las resoluciones del CE pueden enmarcarse en cualquiera de las siguientes cuatro alternativas:

- Rechazar el recurso de apelación.
- Anular la decisión tomada por los jueces que sentenciaron el fondo del asunto y re-enviarles el caso para un nuevo análisis y enjuiciamiento.
- Excepcionalmente, juzgar sobre el fondo del asunto.
- Re-enviar el asunto al Consejo Constitucional si fue presentado como una “cuestión prioritaria de constitucionalidad” y si lo considera conveniente.

Los incisos 3 y 4 requieren de una explicación. Respecto al punto 3. Juzgar sobre el fondo del asunto, algo que es excepcional, puede suceder cuando la demanda del particular:

- Concierna un decreto, un acto reglamentario, una circular o una instrucción de carácter general de un ministro.
- Se refiere a una decisión de alguna autoridad de control y regulación previstas en la legislación administrativa.
- Es un recurso de apelación respecto a elecciones municipales o cantonales o un caso de urgencia (*referé*) después de haber celebrado la audiencia. Un *referé* es un procedimiento de urgencia que permite obtener que sea solo un juez administrativo el que pueda ordenar una medida provisional-precautoria, en calidad de urgente, para salvaguardar los derechos del demandante.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

- Los jueces administrativos operan bajo el principio de la “ley-pantalla”. Es decir, sólo verán por la legalidad del asunto. Velan por la aplicación correcta de las leyes sin cuestionar su constitucionalidad. Lo mismo sucede en el caso de los tratados internacionales en cuyo caso se ejerce un control de convencionalidad. La constitucionalidad de las leyes o de la forma como fueron aplicadas, al igual que de los tratados, es facultad exclusiva del Consejo Constitucional.
- Con la resolución del Consejo de Estado se termina el camino de la jurisdicción administrativa, pero puede dar inicio a la jurisdicción constitucional.

Respecto al punto 4; re-enviar el caso al Consejo Constitucional, estamos, como ya varias veces referido en este trabajo, en presencia de la “cuestión prioritaria de constitucionalidad” y del control a posteriori de la constitucionalidad.

Es por ello, que –al igual que se analizó el caso de la Corte de Casación– cuando algún particular presenta una “cuestión prioritaria de constitucionalidad” (CPC) ante el Consejo de Estado, éste revisará la solicitud y si lo considera procedente la turnará al Consejo Constitucional. De considerarlo improcedente, el CE no hace el re-envío y la sentencia apelada queda, en automático, ratificada.

El particular, al igual que en resoluciones similares de la Corte de Casación, no tiene ninguna capacidad de oposición ante la decisión del no re-envío. A su vez, el Consejo Constitucional tiene el derecho de aceptar o rechazar la demanda de CPC re-enviada por el Consejo de Estado y contra esta decisión tampoco hay recurso alguno.

Con el rechazo de los “filtros” (Corte de Casación o Consejo de Estado) o del mismo Consejo Constitucional, se da por terminado el proceso haciendo improcedente la CPC.

Pero si el caso es re-enviado y aceptado por el Consejo Constitucional, éste puede decidir derogar total o parcialmente la disposición combatida. Es claro que al abrogar o derogar la disposición

combatida, el acto reclamado o el proceso al que la disposición le había sido aplicada, pierde su validez. En su declaración, el Consejo Constitucional puede señalar los efectos retroactivos que considere convenientes.

Con lo anterior, se termina el camino de la justicia constitucional.

IV. BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS

- DEVOLVÉ, Pierre, “Le droit administratif”, *Connaissance du droit*. IVeme edition, Ed. Dalloz, Paris, 2014.
- FAVOREU, Louis y Loïc, Philip, *Le Conseil Constitutionnel*, Colección *Que sais-je?*, PUF, 7^a ed. Paris, 2005.
- FOILLARD, Philippe, *Droit administratif*, Collection Paradigme, Larcier, 3e ed. Paris, 2014.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México D.F.
- GICQUEL, J. y Gicquel, J-E, “Droit constitutionnel et institutions politiques”. Ed. Montchrestien, 27e Ed. Paris 2013.
- GOUNIN, Yves, *Droit administratif*, Hachette Superieur. Paris, 2004.
- GRANDGUILLOT, Dominique, *Institutions politiques et administratives de la France*, Gualino, Lextensoeditions, 11e ed. Paris, 2014.
- LATOURNERIE, Dominique, *Le Conseil d’Etat: <au nom du peuple francais>*. Dalloz. Paris, 2005.
- NAVA NEGRETE, Alfonsom, *Derecho Procesal Administrativo*. Porrúa, México D.F.
- , Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2008.
- ROUAULT, M-C. *L’essentiel de l’organisation administrative*, Gualino, Lextensoeditions, 2e ed. Paris, 2011.
- ZARKA, Jean-Claude, *Institutions politiques francaises*, Ellipses, Paris, 2009.

LA “TRINIDAD” DEL ORDEN JURISDICCIONAL...
GUILLERMO TEUTLI OTERO

2. FUENTES ELECTRÓNICAS

www.conseil-etat.fr

www.conseil-constitutionnel.fr

www.vos-droits.justice.gouv.fr

www.ordre-avocats-cassation.fr

www.legifrance.gouv.fr

www.service-public.fr