

## Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa

Guillermo CAMBERO QUEZADA

Abogado por la Universidad de Guadalajara

Maestro en Derecho Público por la Universidad de Nantes (Francia)

[guillermo.cambero-quezada@etu.univ-nantes.fr](mailto:guillermo.cambero-quezada@etu.univ-nantes.fr)

**Sumario:** §1.- La difícil evolución de la jurisdicción administrativa: A).- Desarrollo de la protección jurídica de los administrados, B).- Las nuevas razones de existir. §2.- El orden contencioso administrativo: A).- La competencia de la jurisdicción administrativa: Una determinación compleja, B).- Los tres escalones de competencia de la jurisdicción administrativa. §3.- Un sistema de eficacia limitada: A).- Problemas del dualismo jurisdiccional, B).- La recepción del derecho externo. Consideraciones finales. Bibliografía.

**Resumen:** El derecho administrativo francés es un punto de referencia obligado para nuestro contencioso administrativo. Un derecho del cual conocemos los aspectos históricos, pero desconocemos sus mecanismos y funcionamientos actuales. Un derecho exaltado en ocasiones, y que sin embargo tiene grandes fallas y problemas de aplicación. En la presente investigación se analizan los puntos fundamentales que nos permiten comprender la esencia de dicho sistema jurídico; desde su formación, pasando por el análisis de la jurisdicción administrativa y finalizando en los problemas de interacción con el orden jurídico francés y europeo.

**Palabras clave:** administración pública, administrado, contencioso administrativo, derecho administrativo, dualismo jurisdiccional, jurisdicción administrativa.

En Francia existe un dualismo jurisdiccional fundamental: la jurisdicción judicial (la cual se encuentra representada por la Corte de casación) conoce de los asuntos jurídicos que se suscitan entre las personas privadas y emplea las reglas de derecho privado; la jurisdicción administrativa (representada por el Consejo de Estado) conoce de los asuntos en los cuales se encuentra implicada una persona pública y aplica el derecho administrativo<sup>1</sup>.

Las dos “órdenes de jurisdicción<sup>2</sup>”, administrativa y judicial, son completamente distintas: ninguna es superior a la otra y las dos coexisten, cada una en el campo de su propia competencia, sin interferencia alguna. A pesar que la organización jurisdiccional en Francia es dualista y las reglas de procedimiento son diferentes, el objeto primordial es solo uno: impartir justicia.

Su coexistencia reposa en el postulado en que el Estado y las otras personas morales de derecho público no se encuentran en la misma situación que las personas privadas, en relación a su misión de interés general<sup>3</sup>; de sus poderes propios (las prerrogativas de poder público) y de sus obligaciones particulares. Los litigios en los que son parte éstos últimos no pueden, en principio, ser sometidos a la jurisdicción judicial; la cual es competente para aquellos asuntos derivados de los conflictos entre particulares, sin embargo deben de ser sometidos a una jurisdicción propia: la jurisdicción administrativa, es decir, someter a la administración pública a reglas exorbitantes de derecho. Al respecto, Jean Rivero observa que “*cuando la*

---

<sup>1</sup> El derecho administrativo es la rama del derecho público que rige a la administración, es decir son las reglas derogatorias del derecho privado y que son normalmente aplicadas por las jurisdicciones administrativas: *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1990, p.195.

<sup>2</sup> En México, la doctrina no ha definido nuestra posición en materia de justicia administrativa, sin embargo podemos considerar que existe una sola jurisdicción tanto para el derecho privado como para el derecho público (denominada unidad jurisdiccional), esto significa, un orden judicial representado por la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, un sistema administrativo emerge, sin llegar a ser una verdadera jurisdicción administrativa, representado por un tribunal independiente y autónomo, denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero con intervención del orden judicial, es decir, de la Suprema Corte de Justicia cuando se recurre al Amparo.

<sup>3</sup> No hay que confundir dicho concepto con el *interés público*. Este se define como las necesidades a las cuales la iniciativa privada no puede responder, y que son vitales para la comunidad y para cada uno de sus miembros, dichas necesidades constituyen el dominio propio de la administración. En contra parte, el motor de la acción administrativa es desinteresada y persigue el interés general o desde una perspectiva filosófica, el bien común. Aunque el contenido del interés general varía de acuerdo a la época y lugar, el objetivo sigue siendo el mismo: la acción administrativa tiende a la satisfacción del interés general: CHEVALLIER J., *L'intérêt général dans l'administration française*, R.I.S.A., 1975, IV, p. 325.

*administración entre más poder tiene, se encuentra más obligada: la originalidad de las reglas del derecho administrativo procede de estas dos series de consideraciones, las unas y las otras son explicables por la necesidad de un interés general<sup>4</sup>”. Además, “las reglas de derecho administrativo se caracterizan, con relación a las de derecho privado, ya sea porque éstas confieren a la administración prerrogativas sin equivalencia en las relaciones privadas, ya sea que éstas imponen a su libertad de acción una sujeción más estricta de aquellas a las cuales se encuentran sometidos los particulares<sup>5</sup>”.*

El dualismo jurisdiccional se acentúa en razón de un dualismo jurídico: en virtud del principio de vínculo de competencia y de fondo<sup>6</sup>, el juez judicial aplica el derecho privado y el juez administrativo reglas diferentes, que son las del derecho administrativo.

La jurisdicción administrativa es un juez, imparcial e independiente, que dicta una sentencia al final de un procedimiento plenamente jurisdiccional. Por otra parte, también podemos hablar de jurisdicción administrativa para designar, el juez administrativo o a las jurisdicciones administrativas; dicho conjunto engloba a los Consejos<sup>7</sup>, Cortes y Tribunales que la conforman. Dicha jurisdicción, se ha construido progresivamente y empíricamente, sin gran preocupación de coherencia: ésta ha sido sin duda la obra del juez administrativo, sometido a la suerte de cuestiones que se plantean en su jurisdicción, que del legislador.

La justicia administrativa en Francia es compleja, bastante en ocasiones. La diversidad de asuntos que son presentados ante esta jurisdicción, la diversidad de intereses divergentes en causa, la necesidad de una “buena administración de justicia” (expresión utilizada en el Código de Justicia Administrativa) prohíben las soluciones simplistas.

---

<sup>4</sup> RIVERO J. y WALINE J., *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2000, p.32.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>6</sup> Principio que consiste en repartir entre el juez judicial y el juez administrativo los litigios originados por la acción administrativa, según los cuales ponen en práctica la aplicación de reglas de derecho privado o de derecho administrativo.

<sup>7</sup> En Francia se designa “Consejo” a la autoridad máxima en materia administrativa “*Conseil d’Etat*”, dicha institución data de la época de la monarquía; la cual nace como consejera del Rey en asuntos administrativos. Actualmente cumple una doble función: el contencioso y la consulta administrativa.

En el presente artículo, tratamos a la justicia administrativa francesa como un mecanismo de resolución de los litigios, así mismo hacemos un análisis de los elementos que la constituyen. En la primera parte vamos a analizar el origen, el desarrollo y las implicaciones actuales de dicha jurisdicción administrativa (§1). En la segunda parte, presentamos al juez administrativo, es decir, el procedimiento y la determinación de su competencia (§2). Finalmente, analizamos los problemas actuales del sistema administrativista, y su posición actual dentro del orden jurídico europeo (§3). Sobre todo, se trata de presentar a la justicia administrativa en Francia como una reflexión de los alcances de la misma en un sistema jurisdiccional distinto al de unidad jurisdiccional como se encuentra estructurado en nuestro país. Así mismo, aportamos elementos que puedan favorecer el desarrollo doctrinal y la práctica de la justicia administrativa en México, como un medio de respeto a la legalidad y la limitación del poder de la administración pública.

### **§1.- LA DIFÍCIL EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA**

El Consejo del Rey en Francia había sido, hasta 1789, la única jurisdicción suprema, tanto en derecho privado como en derecho público. Sin embargo, la existencia de una jurisdicción administrativa al lado de la judicial no es una manifestación propia, o mejor dicho “excepción a la francesa”, ya que diversos Estados miembros de la Unión Europea, tomando el ejemplo francés, se han dotado de un Consejo de Estado o de una jurisdicción administrativa específica.

La jurisdicción administrativa se ha desarrollado progresivamente, al punto de asemejar a la jurisdicción judicial (A). Sin embargo, dicho desarrollo ha sido el fundamento de severas críticas en contra del control de la administración por sus propios tribunales (B).

#### **A).- Desarrollo de la protección jurídica de los administrados**

La jurisdicción administrativa fue objetada en diversas ocasiones en el siglo XIX, concretamente por los liberales que veían en ésta un resquicio de la autocracia napoleónica y un peligro para la seguridad de los individuos frente a la administración. Amenazada de desaparecer bajo la Restauración en Francia, la jurisdicción administrativa no solo se contentó de sobrevivir, sino además se desarrolló en el sentido de extender las garantías otorgadas a los particulares, al punto de terminar con las críticas y convertirse, al final del siglo XIX, en un instrumento en contra de la arbitrariedad de la administración pública, y en un elemento de la protección jurídica de los administrados<sup>8</sup>.

La evolución se ha hecho en el sentido de separar lo más posible la administración activa (administración pública en sentido estricto) y las jurisdicciones administrativas, y de un acercamiento entre éstas últimas y las jurisdicciones ordinarias o judiciales en cuanto al procedimiento a seguir. Las principales etapas de evolución han sido las siguientes:

*1. De la justicia retenida a la justicia delegada.*- Estos dos conceptos han sido tratados superficialmente por la doctrina mexicana, y solo los encontramos en la aplicación práctica del derecho. La justicia “retenida”<sup>9</sup> (aplicada en Francia en el siglo XIX) es aquella por la cual el soberano se reserva el ejercicio, para asumir el mismo, en lugar de “delegar” a los tribunales<sup>10</sup>. En Francia, según la tradición del Antiguo régimen, la justicia administrativa, en el año VIII del calendario republicano (1799 y 1800), es “retenida” por el jefe de Estado. Mientras tanto, el Consejo de Estado se limitaba a dar su punto de vista al soberano sobre la forma de resolver los litigios administrativos, pero el Consejo de Estado no tenía facultades para iniciar un juicio. Solo encontramos algunos elementos de justicia delegada en los consejos de prefecturas (eran los representantes del gobierno en las diversas regiones de Francia), de competencia bastante limitada.

---

<sup>8</sup> En nuestro país Teodosio Lares intentó introducir el sistema de la justicia administrativa teniendo como marco de referencia el Consejo de Estado francés. LARES T., *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.

<sup>9</sup> Como ejemplo de dicho concepto, lo encontramos en el procedimiento de revisión fiscal federal donde la propia administración, mediante el uso del dominado *recurso de revisión de materia fiscal* es quien asume la justicia administrativa, y que al mismo tiempo la ley establece la aplicación de la justicia delegada a través de tribunales especializados en la materia.

<sup>10</sup> SAUVEL R., *La justice retenue de 1806 à 1872*, R.D.P., 1970, p.237.

En la práctica, las recomendaciones del Consejo de Estado siempre fueron seguidas. Teóricamente, el soberano podía no tomarlas en cuenta; con lo cual se tenía el riesgo de caer en la arbitrariedad. La ley del 24 de mayo de 1872 puso fin a esta situación: en virtud de dicha ley, el Consejo de Estado, conservando su competencia de consulta fuera del contencioso administrativo, ejerce la justicia “delegada”, es decir que, como todo tribunal, instruye un proceso jurisdiccional, “a nombre del pueblo francés”.

2. *Desaparición de la jurisdicción del ministro*<sup>11</sup>.- En la concepción inicial de la justicia administrativa en Francia, el soberano demandaba la intervención del Consejo de Estado como juez de segunda instancia: primeramente el quejoso tenía la obligación de promover su asunto ante el ministro en causa, el cual resolvía en primera instancia. El ministro se convierte en juez de derecho común en materia administrativa, es decir, es el juez que debemos invocar cuando un texto no otorga expresamente competencia, para una categoría de litigios determinados, a otra jurisdicción.

Así, el Consejo de Estado pone fin a dicho estado de cosas, que la supresión de la justicia retenida no había modificado. En el año de 1889 se proclama juez administrativo de derecho común, eliminando al ministro de la jurisdicción administrativa, así como la ley de 1872 había eliminado al jefe de Estado.

3. *La consolidación de las jurisdicciones administrativas*.- No importa si se trata de sus estatutos o procedimientos, éstas se orientan de manera continua, por un gran número de medidas. De una parte, hacia la separación más notoria de la administración activa, y por otra parte, hacia una analogía cada vez más remarcable con la estructura de la jurisdicción judicial. Esta evolución ha dejado intacta las particularidades del estatuto y de la organización, que permiten a los jueces administrativos conocer a fondo las realidades de la acción administrativa, sin estar directamente inmiscuidos.

## **B).- Las nuevas razones de existir**

---

<sup>11</sup> Un ministro en Francia cumple las mismas funciones que un secretario de Estado en México.

Al término de esta evolución, la jurisdicción administrativa ha dejado de ser objeto de críticas por parte de los liberales franceses. Aunque existe una relación directa con el ejecutivo, y se encuentra mezclada en la vida de la administración, ésta ha alcanzado bastante independencia para juzgar imparcialmente los litigios entre la administración y los particulares.

Pero esta premisa no es bastante convincente para mantener su funcionamiento. En efecto, las razones que determinaron su creación han desaparecido, dado que existía una justificación esencialmente política: la preocupación de defender la independencia del ejecutivo contra la autoridad judicial. Podemos darnos cuenta que el principio de separación de poderes puede acomodarse, como lo muestra el ejemplo en algunos países extranjeros, en la solución contraria, es decir, los tribunales judiciales son los que mantienen el control jurisdiccional de la administración pública, sin embargo ésta no espera concesión alguna del juez judicial (países como los EUA e Inglaterra).

Si la jurisdicción administrativa ha sobrevivido, no es debido a la tradición, sino a las razones que explicaban su creación, y que luego se substituyeron para conservarla. Además se agregaron otras nuevas razones que la misma jurisdicción ha creado y logrado consolidar, traducido en un derecho administrativo autónomo y original. Las particularidades de dicho derecho hacen suponer que los tribunales judiciales estarían mal preparados para aplicar y seguir su desarrollo. Bastantes informados de la realidad administrativa, los jueces de la administración saben hasta donde pueden llegar en el control que éstos le imponen a la administración. Ciertamente sus decisiones no son garantía contra el exceso de timidez, ni en contra de las audacias que el poder del juez emprende hacia la administración. Así mismo, el juez ordinario o judicial, menos informado, corre el riesgo de ser, mucho más frecuente que el juez administrativo, bastante reservado y con un criterio severo respecto al derecho administrativo.

Por lo tanto, la existencia de un derecho administrativo original constituye la única justificación sólida de la existencia de la jurisdicción administrativa en Francia. Actualmente existe una justificación técnica, fundada sobre la idea de la división de trabajo entre las dos

órdenes de jurisdicción, especializadas en la aplicación de dos derechos diferentes. Los administrados, confiados de la independencia y autonomía de su juez; y la administración, segura del conocimiento que ésta tiene de sus necesidades, encuentran igualmente un sistema idóneo en esta solución, y aceptan tolerar los inconvenientes en razón de las ventajas superiores que estas dos jurisdicciones aportan.

Desgraciadamente son los inconvenientes y nos las ventajas que son mencionadas por algunas corrientes doctrinales. Un regreso a la vieja hostilidad liberal de la Restauración francesa reconoce en el vínculo entre la administración y su juez, una amenaza para la objetividad de éste último<sup>12</sup>. Sin duda alguna, el modelo jurídico anglosajón, donde la unidad jurisdiccional es la regla y la influencia de las instituciones comunitarias juegan un papel importante en el mismo sentido y lo cual será analizado posteriormente (§3).

Actualmente la jurisdicción administrativa constituye una estructura jurisdiccional compleja, la cual se encuentra constituida por diversas competencias para dirimir los conflictos y por tribunales de primera instancia, segunda y en ocasiones una tercera instancia.

## **§2.- EL ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Como todo juez, el juez administrativo solo puede conocer de los asuntos en la medida en que éste es competente para hacerlo. El termino “competencia” designa su aptitud legal para conocer de un litigio. Éste último debe entrar en alguna de las categorías de asuntos contenciosos de los cuales puede conocer el juez administrativo.

Cuando el juez constata que un asunto no entra en el ámbito de su competencia, debe desistir de oficio (aun cuando ninguna de las partes ha contestado su competencia) y, sin examinar el fondo del asunto, debe rechazarlo o de aplicar alguno de los procedimientos que permiten transmitirlo a la jurisdicción competente.

---

<sup>12</sup> Cf. RIVERO J. y WALIN J., *op. cit.*, p.143.



Conviene distinguir la competencia de la jurisdicción administrativa en su conjunto, la cual en diversas ocasiones, es muy difícil de determinar (A). Así mismo, dentro de la jurisdicción administrativa en Francia encontramos una diversidad de repartición de competencias, y la cual comporta tres escalones; primera instancia, segunda instancia y casación<sup>13</sup> (B).

### **A).- La competencia de la jurisdicción administrativa: Una determinación compleja**

En Francia, ni el legislador, ni el juez han podido determinar un criterio único y sintético de competencia del juez administrativo. A pesar de los esfuerzos doctrinales, no se ha tenido éxito. Dos escuelas famosas han notablemente intentado, a lo largo del siglo XX, determinar un criterio de competencia: la del *servicio público*<sup>14</sup> (fundada por León Duguit) y la del *poder público* (fundada por Maurice Hauriou), pero ninguna de las dos ha logrado definir en su conjunto un criterio de aplicación para cada situación.

En la decisión llamada “*El Consejo de la competencia*” del 23 de febrero de 1987, el Consejo Constitucional francés afirmó que era constitucional “conforme a la tradición francesa de separación de poderes”, el principio “*según el cual, a la excepción de materias reservadas por naturaleza a la autoridad judicial, es competencia de la jurisdicción administrativa la anulación o la modificación de las decisiones tomadas, en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público, por las autoridades que ejercen el poder ejecutivo, sus agentes, las municipalidades de la República o los organismos bajo el control de su autoridad*”. Dicho principio no tiene un criterio exclusivo y tampoco podemos considerarlo como la consagración constitucional de la jurisdicción administrativa. Sin embargo, el Consejo Constitucional ha construido dicho principio basándose en excepciones hechas en beneficio del juez administrativo, resultado de la naturaleza de ciertas materias o de

---

<sup>13</sup> Aunque no la podemos comparar al juicio de Amparo, la casación es un verdadero procedimiento judicial en tercera instancia, donde el Consejo de Estado interviene en casos específicos determinados por la ley.

<sup>14</sup> DUGUIT L., *Las transformaciones del derecho público*, Madrid, Blas y Cía., 1935, p.93.

intervenciones del legislador “*preservando el interés de la buena administración de la justicia*”<sup>15</sup>.

Ante tal circunstancia, no es sorprendente que los procedimientos de delimitación de competencia de la jurisdicción administrativa sean variados y complejos. En principio, es el legislador quien procede a realizar dicha delimitación, pero se limita únicamente a estudiar pocos casos y muy precisos. Así, atribuye al juez administrativo el conjunto de litigios relativos a la ocupación del dominio público (artículo L-84 del Código del dominio del Estado). En sentido inverso, es al juez judicial que se ha confiado aquellos asuntos de accidentes de vehículos, aun en los cuales se encuentra implicado algún vehículo de la administración (ley del 31 de diciembre de 1957). Para determinar el juez competente, hay que seguir la indicación legislativa, aunque la interpretación de las leyes de competencia sea muy delicada.

Debemos tener en cuenta cierto número de principios: el juez administrativo es normalmente competente para conocer de los recursos en contra de los funcionarios y agentes del servicio público. A la inversa, un viejo principio convierte al juez judicial en guardián de la libertad individual y de la propiedad inmobiliaria<sup>16</sup>. Por ejemplo, el juez judicial es el único competente para prevenir, detener o reparar ciertos atentados llevados fuera de la ley por la administración a la libertad o a la propiedad<sup>17</sup>.

Si no podemos aplicar los principios antes mencionados, entonces recurrimos a los indicios de competencia, emanados notablemente de las dos escuelas antes mencionadas, producto de su lucha por definir un criterio adecuado: cuando el asunto trata sobre la organización de un servicio público o el uso de una prerrogativa de poder público, corresponde al juez administrativo conocer del litigio. Así mismo, la jurisprudencia, ha tratado de simplificar los procedimientos mediante la construcción de “bloques de competencia”: por

---

<sup>15</sup> ODENT B. y TRUCHET D., *La justice administrative*, Paris, PUF, 2004, p. 37.

<sup>16</sup> Art. 66 de la Constitución francesa: Establece el principio del juez judicial como guardián de la propiedad privada. Es un principio creado por la costumbre.

<sup>17</sup> Llamada en Francia teoría de la “vía de hecho” (*voie de fait*). La vía de hecho es una atentado fuera del ejercicio de la administración sin título jurídico. El juez judicial ordena una medida de protección del ciudadano en contra de la administración.

lo que corresponde al bloque del juez administrativo conocer de los asuntos relativos al contencioso de trabajos públicos; y corresponde al juez judicial conocer de litigios entre los usuarios y los prestadores de servicios públicos comerciales e industriales (tales como el transporte ferroviario o el aprovisionamiento de la corriente eléctrica).

Finalmente, cuando nos encontramos ante la incapacidad de aplicar los criterios antes mencionados, nos queda un último recurso para la determinación de competencia: el recurso al Tribunal de Conflictos, jurisdicción compuesta en partes iguales por miembros del Consejo de Estado y de la Corte de Casación.

El Tribunal de Conflictos designa el orden de jurisdicción competente, cuando es llamado para conocer un asunto de competencia. Éste último es llamado “negativo” cuando ninguna de las dos ordenes se considera competente para conocer de un litigio; y “positivo” cuando el juez judicial se considera competente para conocer del asunto, y al mismo tiempo el “Prefecto”<sup>18</sup> supone que es el juez administrativo.

Es así que la jurisdicción administrativa es competente para conocer de la actividad administrativa de las personas públicas francesas. Entendemos por personas públicas (o personas morales de derecho público) al Estado, las colectividades territoriales (especies de municipios), los establecimientos públicos y las agrupaciones de interés general. El juez administrativo nunca va a conocer de los asuntos donde se encuentran en conflicto los particulares o personas de derecho privado, pero, como toda regla de competencia, hay excepciones: el juez administrativo es competente para conoce de litigios, cuando una de las personas privadas administra un servicio público por delegación de una persona pública o pone en marcha prerrogativas del poder publico que ésta última le ha atribuido con dicha finalidad.

### **B).- Los tres escalones de competencia de la jurisdicción administrativa**

---

<sup>18</sup> Agente de la administración pública francesa (*Préfet*); cumple la función de representar al gobierno en las diversas regiones de Francia.

Ahora, el problema que se plantea es saber cuál es Tribunal Administrativo al que se tiene que recurrir una vez que conocemos que un asunto pertenece a la competencia administrativa.

Es de “derecho común” la jurisdicción competente por principio, en virtud de reglas generales: son éstas a las que debemos de recurrir en ausencia de disposiciones expresas que dan origen a la competencia de otra jurisdicción. Por lo tanto, se trata de los Tribunales Administrativos, de las Cortes Administrativas de segunda instancia y del Consejo de Estado.

*1.- Reglamento de cuestiones de competencia:* Hemos visto que los conflictos de competencia entre las jurisdicciones administrativas y judiciales son resueltos por el Tribunal de Conflictos. Sin embargo, dicho tribunal no interviene en las dificultades derivadas de la determinación de competencias en el orden administrativo. Éstas son resueltas de acuerdo al procedimiento específico de los artículos R. 351-1 al R. 351-7 del Código de Justicia Administrativa (CJA). La idea general que inspira dicho procedimiento es que el presidente de la jurisdicción administrativa, consultado con antelación, transmita sin retraso el archivo del litigio a la jurisdicción que estime competente. Las decisiones de los presidentes no deben ser motivadas, ni susceptibles de recurso alguno, además son desprovistas de cosa juzgada.

Dichas procedimientos protegen eficazmente al demandante contra sus errores o aquellos de sus asesores. Éste no interviene en ningún momento y solamente es informado de su resultado.

*2.-La competencia de primera instancia:* “Los Tribunales Administrativos son en primer instancia, jueces de derecho común del contencioso administrativo, bajo reserva de competencias que el objeto del litigio o del interés de una buena administración de justicia conduce a la atribución al Consejo de Estado” (Art. L. 322-1 CJA).

Cuando un litigio pertenece a la jurisdicción administrativa, éste debe, normalmente, llevarse ante el Tribunal Administrativo geográficamente competente. Aquí comienza su “trayectoria” jurisdiccional. Las partes no tienen la “elección” de su tribunal, el cual es

designado por reglas precisas, pero sutiles, consagradas en un capítulo especial del Código de Justicia Administrativa (Art. R. 312-1 al R. 312-17).

El Consejo de Estado se convierte en ocasiones juez de primer instancia. En ciertos casos, el asunto no pasa a través de un Tribunal Administrativo, sino que es dirigido directamente ante el Consejo de Estado. El circuito es particularmente corto, ya que éste es el juez de última instancia: juzga definitivamente una decisión que no es susceptible de recurso en segunda instancia o casación. De manera general, concierne a los litigios de interés nacional, o que exigen una solución rápida (como el contencioso de las elecciones europeas), o aun los nacidos fuera del área de competencia geográfica de los Tribunales Administrativos (en el extranjero o en alta mar por ejemplo).

3.-*La competencia de segunda instancia*<sup>19</sup>: Antes, todos los juicios de los Tribunales Administrativos eran susceptibles de una segunda instancia. Pero a partir de junio de 2003 ha quedado prohibida la segunda instancia contra una serie de decisiones emitidas por los tribunales, concernientes a los asuntos de poca importancia. Dicha medida fue tomada en beneficio de las Cortes Administrativas de segunda instancia, y la cual marca un retroceso en las garantías de las cuales se benefician los justiciables, no siendo contraria a la Constitución de Francia, ni a la Convención europea de derechos del hombre<sup>20</sup>.

En principio, el recurso de segunda instancia contra una sentencia del Tribunal Administrativo deber ser interpuesto en la Corte Administrativa competente territorialmente. Sin embargo, el Consejo de Estado es, ocasionalmente competente, quedando a un lado la intervención de la Cortes. Sólo concierne la intervención de las Cortes cuando existen sentencias dictadas a través del recurso de reenvío de la autoridad judicial, sobre los litigios relativos a las elecciones municipales y comunales. Así mismo los asuntos relativos a la reconducción de extranjeros a la frontera.

---

<sup>19</sup> Denominada “*appel*” en Francia.

<sup>20</sup> ODENT B. y TRUCHET D., *Op. Cit.*, p. 45.

4.-*La competencia de casación:* El recurso en casación es una vía de recurso abierto a las partes contra una sentencia o decisión en última instancia contra ésta última.

Únicamente existe un juez de casación en materia administrativa: el Consejo de Estado (Art. 331-1 CJA). Por lo tanto, conoce por una parte, todas las decisiones de las Cortes Administrativas de segunda instancia, y por otra parte, de las sentencias de los Tribunales Administrativos que no pueden ser objeto de una segunda instancia. Debemos precisar que las decisiones tomadas en primera y última instancia por el Consejo no pueden ser objeto de recurso alguno. Por lo tanto, esta función exclusiva de juez en casación permite al Consejo de Estado asegurar la unidad de la jurisprudencia administrativa.

A pesar de que el procedimiento administrativo francés emerge de una evolución jurisprudencial abundante y de una consolidación legislativa por medio de códigos, sigue teniendo errores y contradicciones con el derecho comunitario y europeo. Lo cual nos lleva a reflexionar sobre la eficacia del mismo.

### §3.- UN SISTEMA DE EFICACIA LIMITADA

Por una parte, la globalización es una realidad en el derecho; ésta se acompaña de una nueva evaluación internacional de la eficacia de los sistemas judiciales nacionales. Dentro de dicho movimiento existen voces en la doctrina francesa que favorecen la unión de las dos jurisdicciones en una sola<sup>21</sup>, lo cual sería favorable para la administración de la justicia y terminar con los problemas del dualismo jurisdiccional (A).

Por otra parte, la influencia del derecho comunitario en el sistema francés y las diversas decisiones de la Corte Europea de Derechos del Hombre (CEDH), afectan directamente la estructura del derecho administrativo francés, y han sido motivo de grandes debates sobre la efectividad de mantener un sistema dualista en Francia (B).

---

<sup>21</sup> TRUCHET D., « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005, p.1767.

### **A).- Problemas del dualismo jurisdiccional**

En cuanto a los inconvenientes del dualismo francés podemos afirmar que, en términos de buena administración de justicia, existe una complejidad en la repartición de competencias, relativa incertidumbre en la selección del juez (administrativo o judicial), obligación de éste último de enviar a otra jurisdicción las cuestiones prejudiciales que éste mismo no puede dirimir, teniendo por consecuencia una prolongación impertinente del tiempo estipulado para la solución de un conflicto.

No existe dialogo entre los jueces de las dos jurisdicciones en Francia. Es paradójal que el dialogo sea más intenso y mejor organizado entre los jueces franceses y europeos (tanto de Luxemburgo como de Estrasburgo) que entre los jueces nacionales; como ejemplo tenemos que la aplicación uniforme de una regla comunitaria esta mejor garantizada en Francia, que una regla francesa, la cual es susceptible de tener diversas interpretaciones por las dos jurisdicciones.

Así mismo, existe una desestimación por el derecho administrativo. Debido a que el juez administrativo, cuando se encuentra frente a una dificultad o busca una solución, escudriña en el derecho privado, teniendo como resultado la apropiación del mismo (existe una confrontación entre el derecho administrativo y su juez y el juez judicial). El juez administrativo somete la acción administrativa a las mismas reglas de derecho privado; ejemplo: reglas de competencia, de consumo, de aseguradoras, propiedad industrial, etc. Lo cual se convierte en un juego peligroso, que amenaza el desarrollo del derecho administrativo.

De la misma forma que existe en nuestro sistema jurídico mexicano, un sector de la doctrina francesa proclama la instauración de una corte suprema que integre la Corte de Casación (corte suprema en materia judicial) y el Consejo de Estado (corte suprema en materia administrativa). Esto tendría como consecuencias la simplificación de competencias contenciosas y la desaparición del Tribunal de Conflictos. Además, el fin de las incompetencias pronunciadas por motivo de que la otra jurisdicción es competente para

conocer del asunto: ésta sería simplemente y sin retardo atribuida por un procedimiento interno a la jurisdicción “correcta”.

## **B).- La recepción del derecho externo**

*1.- Influencia del derecho comunitario:* Con la entrada en vigor del tratado de Roma (1958) y la consolidación del proyecto de Comunidad Europea (CE<sup>22</sup>), el derecho comunitario se impone al derecho francés<sup>23</sup>. Asistimos a la formación de un derecho administrativo común a todos los Estados miembros de la comunidad. El modelo comunitario de derecho de la administración es el derecho alemán. Por lo tanto, Francia imita dicho modelo.

Sin embargo, el derecho comunitario ignora la noción de servicio público “a la francesa” (en cuanto a servicios de interés general). Con la aplicación de reglas comunitarias de competencias, lucha contra el monopolio y redefinición de misiones de interés general, los servicios públicos en Francia, como los trenes y el correo, tendrán que adaptarse y transformarse.

En cuanto la función pública, la ley de 26 de julio de 1991 otorga la posibilidad de acceder a todos los ciudadanos de la Unión Europea (UE) a puestos de función pública de cualquier Estado miembro, excepto las funciones inherentes a la seguridad y protección interna de los Estados de la UE.

La construcción comunitaria merma la noción de Estado-nación y la soberanía nacional; ejemplo: El euro, con lo cual el Estado cede una de sus funciones al banco europeo. A pesar de lo anterior, el derecho francés aporta elementos al derecho comunitario, como lo son los principios de legalidad, continuidad y mutabilidad.

---

<sup>22</sup>QUERMONNE JL., *Le système politique de l'Union européenne : des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris, Montchrestien, 2005, pp.158.

<sup>23</sup> La primacía del derecho comunitario sobre el derecho de los Estados miembros fue impuesto por la Corte de Justicia de la Comunidad Europea (CJCE) por la célebre decisión *Costa* (CJCE, 15 de junio de 1964, *Costa c/ENEL*, 6/64, Rec. 1141). El efecto directo del derecho comunitario aplicable a todos los Estados miembros fue consagrado por la CJCE en decisión llamada *Van Gend en Loos* (CJCE, 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 1). El efecto directo del derecho comunitario consiste en que éste puede engendrar directamente derechos u obligaciones hacia los particulares, los cuales el juez nacional se encuentra obligado a garantizar.



En cuanto al valor de las normas europeas, el juez francés adopta una posición que emerge de las mismas instituciones de la UE, ya que les ha reconocido de manera constante un valor de *supra* legislativas e *infra* constitucionales.

## 2.- *Intervención de la Corte Europea de los Derechos del Hombre*<sup>24</sup> (CEDH):

En menos de 20 años, Francia ha tenido 300 constataciones de violación a la Convención Europea de Derechos del Hombre. Francia es un de los Estados más irrespetuosos de los derechos del Hombre, quien es solamente rebasada por Italia y Turquía.

Francia ha sido condenada por la CEDH, puesto que la duración de los asuntos en materia de justicia administrativa es bastante larga. Francia no ha sido capaz de garantizar a los quejosos juzgar sus procesos dentro de los “límites de un tiempo razonable” (artículo 6 § 1 de la Convención).

Así mismo, la CEDH ha condenado a Francia por la violación del derecho a un “proceso imparcial”. La Corte ha considerado que existe en la jurisdicción administrativa un proceso parcial cuando interviene el Comisario de gobierno (especie de Ministerio Público de la jurisdicción administrativa francesa), ya que es juez y parte dentro del procedimiento administrativo de expropiación (existe violación del artículo 1 del Protocolo N° 1 de la Convención).

Las constantes decisiones de la CEDH contra Francia, ha llevado a una reflexión de la jurisdicción administrativa y a la modificación de sus códigos legales para adaptarlos a las exigencias de la CEDH, ejemplo: reforma del contencioso administrativo de 1989 para reducir los tiempos de trato de los asuntos, y el decreto del 13 de mayo de 2005 que tiene como finalidad modificar el código de expropiación por causa de utilidad pública.

## CONSIDERACIONES FINALES

---

<sup>24</sup> MARGUENAUD JP., *La Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Dalloz, 2005, pp.155.

Como toda actividad del Estado, siendo producto de la actividad humana, ésta no es perfecta, y tampoco la podemos considerar intangible. Su evolución no ha terminado, ya que las exigencias de justicia serena y eficaz no son inmutables. La jurisdicción administrativa en Francia es un cuerpo viviente que constantemente debe adaptarse. El peligro es que, pretendiendo afinar bastante el sistema, se haga bastante complejo. Las reformas que se encadenan unas con otras tienden en ocasiones hacer el mecanismo jurisdiccional excesivamente sofisticado.

A pesar de las críticas que recibe el sistema de justicia administrativa en Francia, éste puede estar orgulloso de los servicios que otorga al justiciable. El derecho administrativo es un elemento importante de la vida social y política. Todo gran problema de la sociedad es traducido en derecho administrativo (mayo del 68, descolonización, privatizaciones, etc.).

En México, tomando el ejemplo del control administrativo francés, debemos de construir un camino fácil para el administrado, que le permita un mejor acceso a la justicia administrativa. Los juristas estamos obligados a cuestionarnos y plantearnos la creación de un sistema que permita a todos los ciudadanos un control jurídico eficaz de los actos de la administración pública y que se encuentre a la altura de las exigencias modernas, tanto en el ámbito estatal como federal.

La consolidación en el sistema jurídico mexicano de un control jurisdiccional de la administración pública, el cual nos permita recurrir directamente los actos de la administración por cualquier ciudadano afectado en sus garantías como gobernado, permitirá avanzar en el reforzamiento e independencia de nuestras instituciones, así como en el desarrollo de nuestra incipiente democracia. Dicha consolidación debe de estar acompañada de la creación y/o consolidación de Tribunales Administrativos modernos en todas las entidades federativas, capaces de generar jurisprudencia armonizada en beneficio del gobernado. Así mismo, necesitamos instaurar recursos jurídicos eficaces, accesibles en cualquier momento y ante cualquier circunstancia de violación de las libertades fundamentales consagradas por las leyes de la nación. Finalmente, tenemos que cambiar nuestra forma de enseñar el derecho administrativo en las aulas universitarias, el cual es tratado como ciencia administrativa, y no

como un conjunto de reglas exorbitantes aplicables a la administración pública y, que permita a los futuros juristas encontrar una solución eficaz a los problemas que genera la aplicación de las normas jurídicas emanadas del derecho administrativo de nuestro sistema jurídico.

## BIBLIOGRAFÍA

### A) OBRAS

- CHABANOL D. y LABETOULLE D., *Code de justice administrative*, Paris, Le Moniteur, 2004.
- DUGUIT L., *Las transformaciones del derecho público*, Madrid, Blas y Cía., 1935.
- GARCIA de ENTERRIA E. y FERNANDEZ TR., *Curso de derecho administrativo*, tomo I, Madrid, Civitas, 2001.
- LARES T., *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.
- MARGUENAUD J.P., *La Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Paris, Dalloz, 2005.
- MARTINETTI F., *La Constitution de la Ve République*, Paris, Livrio, 2003.
- ODENT B. y TRUCHET D., *La justice administrative*, Vendôme, PUF, 2004.
- QUERMONNE J.L., *Le système politique de l'Union européenne : des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris, Montchrestien, 2005.
- RIVERO J. y WALINE J., *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 18<sup>e</sup> édition, 2000.
- THUILLIER G. y TULARD J., *Histoire de l'Administration française*, Paris, PUF, 1994.
- WALINE M., *Droit Administratif*, Paris, Sirey, 1963.
- *El contencioso administrativo México-Francia*, Memoria del seminario internacional, México, INAP, 1999.
- *Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado*, México, INAP, 2001.
- *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1990.

### B) ARTÍCULOS

- AUBY JB., « Réflexion sur les évolutions récents du droit administratif », *ADJA*, 2005.
- CHEVALIER J., « L'évolution du droit administrative », *R.D.P.*, 1988.
- CHEVALLIER J., « L'intérêt général dans l'administration française », *R.I.S.A.*, 1975.
- SAUVEL R., « La justice retenue de 1806 à 1872 », *R.D.P.*, 1970.
- TRUCHET D., « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005.