

“Jurisdicción Judicial y Jurisdicción Administrativa en Francia”

Christine Leroux de Belaunde
Maestría en Derecho, Universidad de París.

Para entender el cómo y el porqué de la existencia de dos órdenes de jurisdicción en Francia, es necesario remontarse hasta el principio, es decir, hasta la Revolución Francesa de 1789. La Ley del 16 y 24 de 1790, llamada “Ley de separación de los poderes”, proclama que “Las funciones judiciales son distintas y siempre quedan separadas de las funciones administrativas...”.

Esta ley es el producto de la historia y, principalmente, el resultado de dos factores:

– La reacción contra los abusos de los Parlamentos de la Monarquía. Intervinían en la Administración Real y se consideraban competentes para controlar y eventualmente sancionar a los administradores. Al final del Reinado de Luis XVI, la situación se había vuelto insostenible: los Parlamentos abusaban del “derecho de registro” de las leyes, para impedir las reformas necesarias.

– La influencia de las ideas de Montesquieu, quien en su obra cumbre “El Espíritu de las Leyes” afirma que “Cualquier hombre que tenga poder está inclinado a abusar de él...”. Para evitar esto, hay que separar los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En realidad, Montesquieu no proclamó una tajante separación de los poderes, pero los revolucionarios de 1789 interpretaron estrictamente sus ideas y proclamaron la separación absoluta de las funciones administrativas y judiciales. La citada Ley del 16 y 24 de agosto de 1790 es en sí la clave de todo el sistema orgánico francés como veremos a continuación, de ella deriva toda la estructura jurisdiccional del país.

I) Organización Jurisdiccional

Lo que pretendían los legisladores de 1790, era en términos generales, que la separación de las autorida-

des administrativas y judiciales condujera a la siguiente situación:

(1) Los tribunales judiciales no deben preocuparse de la administración; por consiguiente, no pueden, ni deben juzgar los actos administrativos ni a los administradores.

(2) Los administradores no deben juzgar, es decir cumplir funciones judiciales.

Esta concepción estricta de la separación de los poderes, imponía la creación de una jurisdicción administrativa especial, distinta de la administración llamada “activa”, encargada de solucionar los litigios administrativos. Esto fue instituido por Bonaparte en la Constitución del año VIII (1799), con la creación del llamado Consejo de Estado.

Sin embargo, el Consejo de Estado no tiene en sus orígenes una misión muy precisa. Así, es difícil saber si las decisiones que toma para solucionar controversias son verdaderas sentencias judiciales o sencillamente decisiones administrativas. Empero, poco a poco se impone el hecho de que el Consejo de Estado es un Tribunal, la Instancia Suprema para todos los Tribunales Administrativos que entretanto fueron creados.

Desde ese momento, podemos decir que existen en Francia dos órdenes jurisdiccionales, dos sistemas de tribunales, cada uno encabezado por una Corte Suprema distinta, a saber:

– Los tribunales de orden judicial, cuya más alta jerarquía la ocupa la Corte de Casación;

– Los tribunales de orden administrativo, cuya más alta jerarquía es ocupada por el Consejo de Estado.

Hoy en día, las razones históricas que ocasionaron el nacimiento de la jurisdicción administrativa no tienen ya vigencia. Sin embargo, el sistema se mantiene, por cuanto a lo largo de la jurisprudencia administrati-

AL ENCUENTRO DEL PERU PROFUNDO



Como bien se ha dicho, la minería es mucho más que la actividad financiadora del desarrollo nacional y su eficaz palanca. En nuestra exigente realidad geográfica, es también un agente de efectiva descentralización, que comunica al Perú moderno con el Perú profundo, en busca de una realidad más unida y fraterna.

La minería es el futuro mejor que llega desde la entraña de la tierra.

SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION

TOQUEPALA, CUAJONE E ILO

Los miembros del Comité Directivo de la Revista "Themis" agradecen a todas aquellas personas que de una manera u otra han hecho posible la publicación de este número, en especial a:

Gregorio Belaúnde
Alfonso Orbegoso
Donato Carpio
Miguel Castillejo
Ileana Gambirazio
Augusto de Almenara
Fernando Orbegoso
Luis José Orbegoso
Armando Lazarte
Jorge Trelles
Patricio Ricketts Rey de Castro
Milton Von Hesse
Dante Nieri
Alberto Varillas
Pierrez Privot
José Amado Galván
Luis Chappuis Carrión
Sonia de Perea
Ana María Martijena
César Campos Rodríguez
Marcial Rubio

Hernando de Soto
Víctor Ferro Delgado
César Valega
Javier Arias Stella
Timmy Cardich de Chappuis
Beatriz Ramacciotti
Juan Carlos Tafur
Miguel Angel Cuadro
Neucy Cuadro Vilca
Carola Sansibiero
Mercedes Menacho
Patricia Jiménez
Yolanda Seminario
Martha Hurtado
Dora Avendaño
Ricardo Yori Umlauff
Susana Paniagua Jara
Francisco Tudela

va ha ido edificando un derecho administrativo muy elaborado sobre diversas materias de su competencia, lo que ha motivado que cada uno de los dos órdenes jurisdiccionales aplique normas sustantivas y procesales muy distintas.

Configuración actual de los dos órdenes jurisdiccionales.

(1) El orden judicial.

Por encima de todos los tribunales judiciales (*) se halla la Corte de Casación: Juez de última Instancia, y juez de Derecho. Sólo interviene para evaluar la correcta aplicación del Derecho, sin discutir la apreciación de los hechos efectuada por los tribunales o cortes inferiores. Cuando conoce de un asunto en virtud de un recurso en contra de una sentencia de un tribunal inferior ("pourvoi en cassation") puede fallar de dos maneras distintas: rechazando el recurso o "rompiendo" la decisión, con lo que el caso debe ser reconsiderado por un tribunal del mismo nivel que aquel que había fallado anteriormente.

Actualmente la Corte de Casación se compone de tres cámaras civiles, una cámara social, una cámara comercial y una cámara criminal.

(2) El orden Administrativo

El orden administrativo es algo más complejo, menos esquematizado, que el orden judicial. Sin embargo, vamos a tratar de explicarlo de manera sencilla. En el más alto nivel del conjunto, hallamos al Consejo de Estado. Dicho Consejo es juez de primera y última instancia cuando son impugnados decretatos o resoluciones ministeriales, o decisiones emanadas del Presidente de la República (es decir, del más alto nivel).

Generalmente, el Consejo de Estado interviene como juez de apelación para todas las sentencias de los Tribunales Administrativos (que son los tribunales de primera instancia administrativa de derecho común).

Por fin, puede intervenir también como juez de casación contra las decisiones de ciertos tribunales especiales, siendo el más famoso el llamado "Corte de las Cuentas" (Cour des Comptes), con funciones similares a las de la Contraloría, además de conocer lo relacionado con lo contencioso de las juntas electorales.

Estas son, en términos generales las funciones de la sección llamada "contenciosa" del Consejo de Estado, pero no podemos dejar de mencionar que el Consejo tiene también una misión distinta ésta es la de actuar como consejero del Gobierno. La Constitución de 1958 al igual que las anteriores, prevé la consulta obligatoria al Consejo de Estado, en asuntos como la redacción de los Reglamentos de Administración Pública (RAP).

A menudo, las leyes prevén que los decretos de aplicación deban ser adoptados luego de una consulta previa al Consejo de Estado; además, el Gobierno tiene la facultad de consultarlo cuando lo estime necesario.

Para cumplir esa función, el Consejo se divide en varias secciones, correspondiendo cada uno más o menos a un ministerio o a un sub-ministerio.

En conclusión sobre este asunto, siempre hay que tener presente que la jurisdicción administrativa no debe ser confundida con la "administración activa". La jurisdicción administrativa siempre hace respetar ese principio fundamental de separación de funciones, de ello resultan varias reglas importantes como aquella que impide a los tribunales administrativos apreciar la oportunidad de los actos administrativos (sólo pueden apreciar su conformidad respecto de la ley), o aquella otra que les impide dirigir órdenes a la Administración.

(3) El Tribunal de los Conflictos.

Al referirnos a la organización, se hace indispensable hablar del llamado Tribunal de los Conflictos. En efecto, siendo dos las órdenes de jurisdicción, es necesario prever el caso de los conflictos de atribución. Para estos fines fue creado por Ley de 24 de mayo de 1872 el Tribunal de los Conflictos, compuesto en partes iguales por miembros del Consejo de Estado y de la Corte de Casación, que actúa bajo la Presidencia del Ministro de Justicia, en el supuesto caso que no se defina mayoría alguna (hecho que ha ocurrido pocas veces en la historia).

Esta institución ha creado principios muy importantes y ha contribuido sustancialmente al desarrollo del Derecho Administrativo, sobre todo afirmando la autonomía de éste respecto del Derecho común.

Esto último, en un fallo fundamental del 1º de febrero de 1873, "Blanco" (*), que no podemos dejar de citar:

"La Responsabilidad que pueda incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por hechos de personas que emplean los servicios públicos, no puede regirse por los principios que se hallan establecidos en el Código Civil para las relaciones de los particulares, ya que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, pues tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades de los servicios públicos y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados".

II) La Delimitación de Competencias

Esta delimitación es el producto de la historia. Dada la amplitud del tema no pretendemos aquí explicar toda la materia, sino dar las ideas y principios generales de deslinde y sus excepciones más importantes.

1) Los principios

En el pasado, la idea de potestad pública regía para delimitar la competencia administrativa de la competencia judicial, hoy todavía rige la idea de servicio público, desde la decisión "Blanco" ya citada.

Para entender más los principios de la competencia administrativa, hay que resumir brevemente los dos géneros de recursos ante los jueces administrativos. Son los siguientes:

a) Recurso por exceso de poder; utilizado para pedir la anulación de una decisión administrativa. Es condición previa: que el demandante actúe motivado por un interés directo y personal y no por el interés general e impersonal que tiene todo ciudadano a que

la administración proceda legalmente. Puede ser acompañado por un pedido de indemnización por concepto del perjuicio causado por la decisión impugnada.

b) Recurso de plena jurisdicción utilizado en caso de conflicto con la Administración pero ya no con el objeto de hacer anular una decisión administrativa, sino para dirimir una disputa u obtener una indemnización. Conciernen a varios tipos de litigios:

— El contencioso de los contratos administrativos (contratos celebrados con una entidad administrativa).

— La responsabilidad delictual (por dolo o culpa) de la Administración; es decir, perjuicios causados, por hechos de los agentes públicos o de los bienes pertenecientes a la Administración (vehículos por ejemplo).

— La responsabilidad sin culpa del Estado (Responsabilidad por riesgo) derivada de la ruptura de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. Por ejemplo: responsabilidad por el hecho de las leyes o los tratados.

— El problema del "uso indebido de un procedimiento" ("détournement de procédure") en contra de una persona. Simplificando, se trata de los casos en que una autoridad determinada ha tomado una medida que no le correspondía tomar en el caso concreto, o ha utilizado un procedimiento que no era el correcto.

En principio, la administración es competente para todo lo que concierne a la organización y el funcionamiento de los servicios públicos propiamente dichos, sean éstos nacionales o locales; en caso que la administración actúe por vía de contrato o por vía de autoridad, en éste caso, se trata de una operación administrativa, la cual es, por su naturaleza, de la competencia de los tribunales administrativos.

Por el contrario, cuando el Estado actúa como una persona privada, los jueces judiciales son competentes. Este principio fue afirmado por el Consejo de Estado el 31 de julio de 192 "Société du Graint des Vosges", para la compra-venta de adoquines destinados a las calles de una ciudad.

Este principio, de aspecto sencillo, no suprime los problemas de límites. Resultará ilustrativo analizar el asunto a través de un cuadro:

1) Litigios entre particulares: Competencia de los tribunales judiciales.

2) Litigios que involucran a una persona administrativa:

Competencia de los tribunales administrativos si el asunto tiene que ver con el funcionamiento de un servicio público o si ha habido ejercicio por las autoridades administrativas de sus poderes de policía.

3) Litigios que involucran a un servicio público:

Competencia administrativa, salvo excepciones, siendo las tres más importantes:

a) Los actos de gestión privada de los servicios públicos. Esto es lógico y ya lo vimos (c. f. "Société du Granit des Vosges").

b) El caso de los servicios públicos industriales y comerciales (SPIC) distintos de los servicios públicos administrativos (SPA). Tal distinción fue hecha por primera vez por el Tribunal de los Conflictos el 22 de enero de 1921 "Société Commerciale de l'Ouest Africain", que en su considerando más importante dice que "ayudando mediante remuneración el paso de los peatones y de los vehículos de una ribera de la laguna

a la otra, la colonia de Costa de Marfil explota un servicio de transportes en las mismas condiciones que un industrial ordinario".

Por consiguiente, los litigios con los usuarios, con los empleados (salvo los Gerentes), con los terceros, etc., son de competencia, de los jueces judiciales.

c) La responsabilidad del Estado, por el mal funcionamiento del servicio público de la administración de justicia. Basado en la premisa que el Poder Judicial es el tercer poder del Estado pero al mismo tiempo, la justicia es un servicio público. La separación de los poderes se opone a que un acto judicial pueda ser ventilado ante un tribunal administrativo.

Es por ello que el concepto del "acto judicial" es tan ampliamente concebido por la jurisprudencia y la autoridad de la cosa juzgada asegura a los juicios el escapar al fuero administrativo. Empero, hoy existen diversos recursos, por ejemplo el recurso en revisión (una persona invoca un error judicial). Si tiene éxito el recurso, y si el error es reconocido, el Estado debe indemnizar al acusado injustamente condenado, por mal funcionamiento del servicio público de la justicia. En este caso la competencia es judicial, pero en otros, es administrativa. Por ejemplo el Consejo de Estado es competente para fallar sobre la Responsabilidad del Estado por inejecución de un juicio (principio proclamado por la sentencia "Couitéas" del 30 de noviembre de 1923).

Esta excepción (a la excepción) tiene una lógica institucional: sucede que es el poder ejecutivo, la administración en sus funciones policiales, que tiene la misión de hacer efectivos los fallos de los tribunales; al no hacer efectivo un fallo, es la administración la que está faltando a su misión. Es por ello que el demandante que no ha podido obtener la ejecución de un fallo a él favorable, debe ejercer un recurso ante los tribunales administrativos.

(2) Las excepciones al criterio principal.

Proviene casi todas de un perjuicio muy común en el siglo XIX: Los tribunales administrativos favorecen más a la administración que a los administradores, por lo que el Poder Judicial debe resguardar las libertades públicas, el Estado civil y la propiedad privada. Es así que aunque la competencia judicial fuera evidente en varios casos, se prefirió proclamarla:

—Por libertades públicas, se entiende aquellas organizadas por la ley: libertad de prensa, libertad individual...

La competencia de los jueces judiciales se justifica porque su ejercicio no puede ser objeto de control preventivo, sino de represión posterior de competencia de los jueces penales (por cierto, judiciales). Sin embargo, es de competencia administrativa el recurso contra un acto administrativo que afecta a una libertad pública. Por ejemplo, si un reglamento prohíbe una reunión, el recurso (por exceso de poder) es llevado ante el Tribunal Administrativo.

— Los problemas de capacidad o de estado civil son de competencia de los Tribunales Civiles. Aunque procesal, esta regla la proclama el Código Civil (art. 311.5 sobre Filiación) porque es de suma importancia. Al respecto, la distribución de la competencia es delicada porque el contencioso de la nacionalidad y

condición de los extranjeros es de competencia administrativa, a pesar de que se trata también de un problema de capacidad. La jurisprudencia moderna continúa preocupándose mucho de la sutileza de esta distinción.

— La propiedad privada ha sido tradicionalmente considerada en Francia como una libertad pública. Son de competencia judicial los casos de deposición, expropiación directa o indirecta, requisición...

Por último las excepciones que derivan sin ninguna lógica —de leyes particulares. Ejemplo: los tribunales judiciales son competentes para lo contencioso de los impuestos indirectos.

Una pregunta se plantea solamente para los tribunales judiciales: ¿Pueden estos interpretar y/o apreciar la validez de los actos administrativos? Esto, obviamente, en el caso de un juicio judicial (de competencia judicial) en el que una parte invoca un acto administrativo (decreto, reglamento...) para fundamentar su derecho, y la otra parte lo considera inválido.

La Jurisprudencia ha ido paulatinamente elaborando cuatro principios:

- Los tribunales judiciales pueden averiguar la existencia de un acto administrativo;
- Deben aplicar las reglas cuya validez y/o sentido no son seriamente discutidos;

- Pueden interpretar el acto y averiguar si el acto ha dado lugar a suficiente publicación;
- No puede apreciar la validez del acto, salvo en casos de ataque en contra de la propiedad privada. Cuando se impugna la validez de un acto administrativo, envían la cuestión a los tribunales administrativos (esto se llama plantear una "cuestión prejudicial"), para que den una respuesta antes de continuar el juicio ("Sursis 'a statuer'"). Eso prolonga considerablemente los procedimientos.

Esta es, a muy grandes rasgos, la delimitación de la competencia entre los jueces judiciales y los jueces administrativos. Los principios aunque antiguos están siempre vigentes, mientras la jurisprudencia procura adaptarlos a las realidades modernas al tiempo que enriquece permanentemente.

El Consejo de Estado, administrativo por su origen y procedencia, judicial por la independencia (de hecho) e imparcialidad de sus miembros, nunca ha dudado en pronunciar fallos contrarios a los deseos del Poder Ejecutivo; ha sabido crear los elementos de una protección contenciosa de la originalidad de la administración y de los derechos de los administrados, así como un derecho muy elaborado. Todo ello, a pesar de su lentitud y de su mal percibida posición aparte de la administración activa.

(*) En general, estos tribunales son los siguientes:

- Tribunales de Instancia, sucesores de los jueces de paz, sólo juzgan causas pequeñas por el monto en juego.
- Tribunales de gran instancia, que son los juzgados civiles de Derecho común.
- Tribunales de Comercio, que juzgan especialmente los litigios que involucren a comerciantes y sociedades; se componen de una serie de jueces, dos de los cuales son comerciantes, los preside un magistrado profesional.
- "Conseils de Prud'hommes", encargados de todos los litigios laborales, están constituidos por representantes del patronato y de los asalariados, además de un juez profesional.
- Comisiones de Seguro Social, especializados en los litigios que surgen con esa institución.
- Tribunales Paritarios de Arriendos Rurales, especializados en disputas referentes a renunciaciones de tierras. Casi siempre los fallos de estos tribunales pueden ser objeto de apelación ante las Cortes de Apelaciones; hay casos sin embargo, en que no existe la posibilidad de apelación, sino sólo de recurso en casación, (por ejemplo para los tribunales de Instancia). Cabe anotar que los juicios penales se reparten según se trata de contravenciones, delitos o crímenes (órdenes de gravedad ascendente).
- Las contravenciones son juzgadas por los Tribunales de Policía, que son la formación penal de los tribunales de Instancia.
- Los delitos son conocidos por los Tribunales Correccionales, formación penal de los juzgados de gran Instancia.
- Los crímenes son vistos por una corte especial, llamada "cour d' assises" (3 magistrados y un jurado de 9 ciudadanos), pero sólo lo son si la cámara de Acusación (formación penal de cada corte de Apelación) lo decide así, luego de haber examinado las conclusiones del juez instructor.

(*) En Francia, los juicios administrativos suelen conocerse por el nombre de las partes.

(*) Evidentemente los tribunales administrativos no pueden discutir la legalidad de una ley, sino que deben aplicarla.