

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DURANGUENSE

La función jurisdiccional es una de las funciones primarias del Estado, conocida desde los tiempos de Pericles y de Sócrates, cuyo ejercicio se traduce en la declaración unilateral de un órgano del poder público que resuelve una controversia planteada entre dos partes contrapuestas, y genera consecuencias jurídicas concretas y personales en aras de preservar el orden jurídico. En opinión de Jesús González Pérez:

Cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso —y función jurisdiccional— en la medida en que se dé una independencia real del órgano estatal al que se confía la satisfacción de la pretensión, en la medida que el sujeto que administra y el sujeto que juzga, aun siendo Estado, aun formando parte de ese ente único que es el Estado, son realmente distintos e independientes.²⁵⁴

La competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, puede asignarse a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración activa, como ocurre en el modelo francés de jurisdicción administrativa que ha sido imitado con mayor o menor fidelidad en diversos países, o bien encomendarse a tribunales insertos en la rama judicial.

Como quiera que sea, según atinadamente observa González Pérez,

La jurisdicción administrativa, pues, consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder Judicial y de la Administración Pública —sin la independencia del Ejecutivo no podría hablarse de jurisdicción— a la que se atribuye el conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.²⁵⁵

²⁵⁴ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 379.

En Francia, surgió la jurisdicción administrativa a consecuencia primordialmente de dos factores: la versión francesa del principio de separación de poderes y la desconfianza de los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII hacia los tribunales judiciales, los cuales, al final del absolutismo francés, habían opuesto una resistencia sistemática al poder real y a las reformas que pretendía llevar a cabo, circunstancia que produjo un inmovilismo que dio lugar a la Revolución.

I. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

La teoría de la separación de poderes de Charles de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, se resume en el siguiente párrafo: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.²⁵⁶

La teoría de la separación de poderes fue retomada medio siglo más tarde por los líderes ideológicos de la Revolución francesa; con ella en mente, el abate Emmanuel Sieyès escribió:

Así pues, debe ser básico en la asociación y dado por sentado para toda alma digna de ser libre que, con anterioridad a cualquier ley aprobada por la mayoría, ha de existir una unánime voluntad de alzar un freno ante el legislador que le impida encaminarse al despotismo o la tiranía. Esta voluntad previa debe formar parte esencial del acto de asociación y no puede encontrarse sino en la división de poderes y la organización, por separado, de cada uno de ellos, esto es, en la Constitución.²⁵⁷

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al asentar en su artículo 16: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.²⁵⁸

²⁵⁶ Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

²⁵⁷ Sieyès, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

²⁵⁸ Secretaría de Gobernación, *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Segob, 1989, p. 15.

II. LA DESCONFIANZA DE LOS REVOLUCIONARIOS EN LOS TRIBUNALES JUDICIALES

Al terminar la época de terror de la Revolución francesa, se inició en el país galo una etapa de paz interna durante la cual los dolidos partidarios del *ancien régime* conspiraban para destruir la primera República francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que veían amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas en sus propios países.

En el ocaso del siglo XVIII la nobleza francesa, a pesar de estar herida de muerte, conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la naciente república; de ahí su influencia en los cuerpos judiciales, donde sin duda se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales. Para impedir tal obstrucción encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron entre otras, tres medidas trascendentales:

- La expedición de la ley 16-24, de agosto de 1790 sobre la organización judicial.
- La promulgación del decreto del 16 fructidor del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren.
- La creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

Acorde con el referido principio de la separación de poderes, en plena Revolución francesa, la Asamblea Constituyente expidió la ley del 16-24 de agosto de 1790 sobre la organización judicial, cuyo artículo 10 del título segundo prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo en los siguientes términos: “Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir ni suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación”.²⁵⁹

Asimismo, en su artículo 13 establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar

²⁵⁹ Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos por razón de sus funciones.

Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones.²⁶⁰

Posteriormente, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, para lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales judiciales tomar conocimiento de los asuntos de la administración pública, lo cual en opinión de Jean-Louis de Corail dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos.²⁶¹

En opinión de Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos: “a) La separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos legislativo, administrativo y judicial. b) La separación de la administración activa de la administración contenciosa”.

El primer corolario se puso en práctica mediante la ley 16-24 de agosto de 1790, que acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

Además, la referida ley de agosto de 1790 abonó el terreno para implementar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual daba lugar a una jurisdicción especial para la materia administrativa asignada durante pocos años por determinación de la ley 7-11 de septiembre de 1790 al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar porque el doble papel —de juez y parte— atribuido a tales funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

La expedición del decreto del 16 fructidor, del año III, reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la

²⁶⁰ *Idem.*

²⁶¹ Corail, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

administración; en consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer: “Se reiteran con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.²⁶²

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa de la administración contenciosa, se hizo efectivo en la Constitución del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799) que creó al Consejo de Estado, que con el correr de los años se convertiría en la base de todo un sistema de tribunales administrativos, integrado por el propio Consejo y los consejos de prefecturas; más tarde se perfeccionaría con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaran por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos.

En los términos del artículo 52 de la Constitución francesa de 1799, al Consejo de Estado se le otorgaron originalmente dos funciones fundamentales que debía ejercer bajo la dirección de los cónsules, o sea, del Ejecutivo; una era la de redactar los proyectos de leyes y reglamentos de la administración pública; la otra función consistía en “resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.

III. EVOLUCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS

Un reglamento expedido el 5 nivoso del mismo año VIII determinó que el Consejo de Estado se encargaría de los asuntos contenciosos en un esquema de justicia retenida, ya que su función se reducía a proponer al primer cónsul la solución a cada reclamación administrativa presentada por los gobernados.

Sin embargo —afirma Georges Vedel— el prestigio y la autoridad jurídica del Consejo de Estado son tales que durante los tres cuartos de siglo en que perdurara esta sistema, apenas hay un par de casos en los que el jefe del ejecutivo, primer cónsul, emperador o monarca, se haya apartado, en materia contenciosa, de las propuestas del mismo.²⁶³

Un paso importante en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación, en su seno, de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía; la creación de esa Comisión dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integran-

²⁶² Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.

²⁶³ Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 60.

tes, lo que redundó en el perfeccionamiento del desempeño de sus tareas y a un bien ganado prestigio, porque en la práctica quien impartía justicia era el Consejo de Estado pese al esquema de justicia retenida, pues el jefe del Ejecutivo se concretaba a firmar los proyectos de resolución elaborados por la Comisión Contenciosa de dicho órgano colegiado.

La justificación de la existencia de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial en un esquema de justicia delegada, se reforzó con el alegato pronunciado por León Miguel Gambetta en la tribuna de la Asamblea Nacional Francesa, al discutirse en la época de la III República el proyecto de ley sobre “Reorganización del Consejo de Estado”, finalmente promulgada el 24 de mayo de 1872 y cuyo argumento medular fue el siguiente:

En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues éste es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad, el juez administrativo es un juez independiente de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto derecho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.²⁶⁴

IV. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Los textos constitucionales mexicanos no autorizaron la creación de un órgano jurisdiccional ajeno al poder judicial, con competencia para resolver las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades administrativas, sino hasta el año de 1946 cuando, mediante adición de un párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional, se determinó que:

En los juicios en los que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia, o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.²⁶⁵

²⁶⁴ Farías Mata, Luis H., “El Consejo de Estado francés”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, núm. 78, 1990, p. 20.

²⁶⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1946.

El germen de la jurisdicción administrativa en México aparece en las *Lecciones de derecho administrativo* impartidas por Teodosio Lares en 1851, en las que propuso un modelo de tribunal contencioso administrativo que, después, durante la dictadura santanista, trataría de establecer en la práctica mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853 por el general Antonio López de Santa-Anna, en su carácter formal de presidente de México, con el refrendo de su ministro de justicia, Teodosio Lares.

Toca a Teodosio Lares el honor de iniciar la elaboración de la doctrina del derecho administrativo mexicano, por medio de sus catorce lecciones dictadas en 1851, por el entonces senador, en el *Ateneo Mexicano*, mismas que publicó el año siguiente la Imprenta de Ignacio Cumplido.

La Ley Lares, dictada al influjo de la doctrina y legislación francesas, fue un intento frustráneo de sustituir el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1824, que encomendaba a los tribunales ordinarios la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, por el modelo francés; este ordenamiento jurídico que no llegó a tener eficacia se integró con sólo catorce artículos, el primero de los cuales excluyó a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, las que, en los términos de su artículo 2o., eran principalmente las relativas a las obras públicas, los contratos celebrados por la administración, las rentas nacionales y los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad.

Otro intento frustráneo por establecer el contencioso administrativo lo constituyó la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 12 de octubre de 1865, que fue expedida por el sedicente emperador Maximiliano, a promoción de Teodosio Lares, la que disponía la creación de un organismo denominado Consejo de Estado, al que se atribuía la resolución —sujeta a aprobación de funcionarios administrativos de alta jerarquía— de las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares.

Durante el resto del siglo XIX, en México ya no hubo espacio para la justicia contenciosa administrativa, pues no fue sino hasta 1924 cuando se creó el Jurado de Penas Fiscales el cual, en 1926, cambió su nombre por el de Jurado de Infracciones Fiscales

Fue en los años treinta del siglo XX cuando reapareció tímidamente el contencioso administrativo en México en la figura del Tribunal Fiscal de la Federación —al que se asignaron, con carácter de delegadas, funciones de naturaleza jurisdiccional—, por obra de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1937.

Merced a la expedición y reformas de diversos ordenamientos legales se mejoró la naturaleza jurídica y se incrementó la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y en 2000 se cambió su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano de plena jurisdicción, que ahora lleva el nombre de Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Como queda dicho en párrafos anteriores, en virtud de la reforma del artículo 116 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987, se estableció en su fracción IV que las Constituciones y leyes de los estados podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitasen entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Como también lo mencioné, la posterior modificación del artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015, convirtió en obligatoria para los estados la creación de tribunales administrativos para dirimir las controversias que puedan darse entre los particulares y la administración pública, tanto del estado como de sus municipios, a pesar de que esto último vulnera la autonomía municipal, porque somete a la administración pública municipal a la jurisdicción del tribunal administrativo del estado, lo cual contradice el propósito de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional de fortalecer la autonomía municipal, y además, cambia el esquema nacional de jurisdicción administrativa anterior a la modificación de 2015 del artículo 116 constitucional, diseñado a la manera de compartimentos estancos, conforme al cual la justicia contenciosa administrativa de la Federación, de los estados y de los municipios debía impartirse de manera inconexa, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no conoce en segunda instancia de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos de los estados, ni los de éstos podían conocer, de conformidad con el numeral 115 citado, de las sentencias de los tribunales administrativos de los municipios.

La modificación de 2015 al artículo 116 constitucional cambia el esquema nacional de jurisdicción administrativa, que hasta entonces estuvo diseñado a la manera de compartimentos estancos, porque ahora el tribunal administrativo de cada estado tiene competencia para conocer de los conflictos que se den entre los particulares y la administración pública municipal, en evidente detrimento de la autonomía municipal.

1. El contencioso administrativo en materia federal

En los términos de su ley orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de autonomía para dictar sus fallos, que cuenta con jurisdicción plena y forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa está determinada en los artículos 3o. y 4o. de su ley orgánica que, entre otras cuestiones, le permiten conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos administrativos dictados por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, así como de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos, o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

También tiene competencia para conocer de las resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, las que resuelvan los recursos administrativos, las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos.

2. El contencioso administrativo en los estados de la República

Como lo señalé antes, el texto vigente del artículo 116 constitucional obliga a los estados a contar con tribunales administrativos competentes para conocer no sólo de la controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública del estado, sino también entre aquellos y la administración pública municipal. En cumplimiento de esta obligación constitucional, los estados han instituido o adecuado sus tribunales administrativos en consonancia con dicha disposición; así, por ejemplo, en el capítulo I de su título I, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango dispone:

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer la integración, organización, atribuciones y funciona-

miento del Tribunal de Justicia Administrativa. El Tribunal de Justicia Administrativa es la autoridad jurisdiccional dotada de plena autonomía para dictar sus fallos; tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y los particulares. Es competente para imponer las sanciones a los servidores públicos del estado, de los municipios y de los Órganos Constitucionales Autónomos, por responsabilidades administrativas graves y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; fincará a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de entes públicos, locales o municipales. El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley. Asimismo es competente para conocer y tramitar los juicios que se presenten en materia de responsabilidad patrimonial del estado y sus municipios.

ARTÍCULO 2. El Tribunal de Justicia Administrativa forma parte del Sistema Local Anticorrupción en los términos de la legislación correspondiente y estará sujeto a las bases establecidas en los artículos 113 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, la Ley del Sistema Local Anticorrupción, y demás ordenamientos que resulten aplicables para el ejercicio de su función.

ARTÍCULO 3. Las resoluciones que emita el Tribunal de Justicia Administrativa deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

3. El contencioso administrativo en la Ciudad de México

El artículo 40 de la Constitución Política de la Ciudad de México, relativo a la justicia administrativa, establece las bases para la jurisdicción administrativa en dicha entidad federativa, y al efecto dispone:

1. La Ciudad de México contará con un Tribunal de Justicia Administrativa que forma parte del sistema de impartición de justicia, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Para tal efecto, el Congreso tendrá facultad para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, así como la Ley de Justicia Adminis-

trativa de la Ciudad de México, en la que se establecerán los procedimientos que competen a ese Tribunal y los recursos para impugnar sus resoluciones.

2. El Tribunal tendrá a su cargo:

I. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública de la Ciudad de México, las alcaldías y los particulares;

II. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a las personas servidoras públicas locales y de las alcaldías por responsabilidades administrativas graves

III. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves;

IV. Fincar a las personas responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de la Ciudad de México o de las alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos de dichos ámbitos de gobierno;

V. Recibir y resolver los recursos que interpongan las y los ciudadanos por incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, bajo las reservas de ley que hayan sido establecidas; para tal efecto, el Tribunal contará con una sala especializada en dirimir las controversias en materia de derecho a la buena administración; y

VI. Conocer y resolver sobre las faltas administrativas graves cometidas por personas servidoras públicas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de las alcaldías y de los organismos autónomos en el ámbito local.

3. La ley regulará y garantizará la transparencia en el proceso de nombramiento de las y los magistrados que integren el Tribunal y sus respectivas salas. Para garantizar el desempeño profesional de sus integrantes, el Tribunal, por conducto del órgano que señale la ley, tendrá a su cargo la capacitación y especialización de su personal. Para garantizar el desempeño profesional y el reconocimiento a sus méritos, la ley establecerá el servicio civil de carrera, determinará sus derechos y obligaciones, así como el régimen disciplinario al que estarán sujetos.

4. Perspectivas de la jurisdicción administrativa

En la actualidad coexisten a escala planetaria dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración pública: el monista y el clásico esquema dual francés, pero existe hoy en día una tendencia, cada vez más significativa, de fusionar ambos esquemas; lo advertimos, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea, que propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante

un tribunal imparcial e independiente sin adjetivos: ni judicial ni administrativo, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

No obstante, con independencia de la eventual fusión de los modelos existentes para juzgar a la administración, lo verdaderamente importante es que la justicia administrativa, cualquiera que sea el esquema que adopte, garantice un juicio justo ante un órgano jurisdiccional experto, imparcial e independiente.

V. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE DURANGO

En los términos del artículo 9o. de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, dicho tribunal se integra con tres magistrados numerarios y tres supernumerarios; dispone el artículo 10 de la ley en cita que los magistrados sean nombrados por el Ejecutivo del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes en el congreso.

Conforme a lo establecido en el artículo 11 de la ley aludida, los requisitos consisten en:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

III. Poseer título de licenciado en Derecho o equivalente, con antigüedad mínima de diez años, expedido por institución legalmente facultada para ello y registrado ante las autoridades correspondientes;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaría para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en la entidad durante dos años anteriores al día de la designación;

VI. No haber sido gobernador del estado, titular de alguna de las secretarías de despacho del ejecutivo, fiscal general, diputado, diputado federal, senador, presidente, síndico, regidor del Ayuntamiento, consejero, comisionado de alguno de los Órganos Constitucionales Autónomos, durante el año previo al día de la designación; y

VII. No haber ocupado cargo directivo de ningún partido político, en los últimos tres años.

VI. EL PROCESO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE DURANGO

Se habla de “proceso” para referirse a la concatenación de hechos sucesivos de un fenómeno natural o de actos de una operación artificial, por cuya razón existen procesos biológicos, químicos, jurídicos, entre otros.

Con este punto de partida, podemos entender “proceso jurídico” como un conjunto de actos vertebrados por un propósito específico, cuya variedad da lugar a distintos tipos o variedades de procesos jurídicos, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Este último se desarrolla ante los órganos jurisdiccionales y admite diferentes clases, de acuerdo con el tipo de tribunal en el que se ventilan: civil, penal, laboral, agrario y administrativo, por citar los más usuales.

La creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, en cumplimiento de lo dispuesto en su Constitución local vigente, conllevó la expedición de la ley respectiva, que establece su estructura y competencia, y regula el desarrollo de sus procesos y sus correspondientes procedimientos.

VII. PERSPECTIVA ACTUAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A escala mundial, coexisten actualmente dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración: el monista y el esquema dual francés. En el esquema monista o judicialista el control se asigna, en última instancia, a los tribunales judiciales y admite varias modalidades, como la del sistema monista puro, que es el tradicional de los países anglosajones, conforme al cual los tribunales ordinarios conocen y resuelven los conflictos en los que es parte la administración pública.

Otra modalidad del esquema monista no impide que, como ocurre en México en el ámbito federal y en algunas entidades federativas, en ciertas materias especiales tengan competencia tribunales contencioso administrativos destinados a ejercer el control de los actos de la administración, en lo que viene a ser una primera instancia, la que por tanto no es definitiva, habida cuenta de que contra sus sentencias se prevé un recurso oponible ante tribunales judiciales —en México en la vía de amparo— que son quienes deciden en definitiva.

Otra variante del esquema monista o judicialista atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la administración pú-

blica a tribunales insertos en un orden jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial, especializados en materia administrativa.

En el siglo XXI, se advierte una tendencia a nivel mundial cada vez más significativa de fusionar ambos esquemas; lo advertimos, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea, cuyo artículo II-47 propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

Mas, al margen de la eventual fusión de los modelos existentes para juzgar a la administración, lo más importante es que todo sistema de justicia administrativa garantice un juicio justo ante un juzgador imparcial e independiente.