

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA NAYARITA

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.²⁴⁷

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, y 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”.²⁴⁸

²⁴⁷ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, t. I, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 47 (el segundo autor es colaborador a partir de la segunda edición).

²⁴⁸ *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”.²⁴⁹

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 Sieyés 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.²⁵⁰

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al asentarse en su artículo 16 que “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.²⁵¹

²⁴⁹ Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *op. cit.*, p. 169.

²⁵⁰ Sieyés, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

²⁵¹ Secretaría de Gobernación, *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Archivo General de la Nación, 1989, p. 15.

II. LA DESCONFIANZA DE LOS REVOLUCIONARIOS EN LOS TRIBUNALES JUDICIALES

Al terminar la época del 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 que estaba encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron entre otras, tres medidas trascendentales:

- 1) La expedición de la ley 16-24, de agosto de 1790 sobre la organización judicial.
- 2) 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.
- 3) 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: “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”.²⁵²

²⁵² Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

Asimismo, en su artículo 13 establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar 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. A la letra, este artículo establecía que “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”.²⁵³

Posteriormente, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, y así 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.²⁵⁴

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, y *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 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.

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ 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.

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 administración. En consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer que “Se reiteran con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.²⁵⁵

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa de la 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 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 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 este 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”.²⁵⁶

²⁵⁵ Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.

²⁵⁶ Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 60.

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. Dicho acto dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integrantes, 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.²⁵⁷

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

²⁵⁷ 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.

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.²⁵⁸

En México, el germen de la jurisdicción administrativa 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 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.

Tocó a Lares (entonces senador) el honor de iniciar la elaboración de la doctrina del derecho administrativo mexicano por medio de sus catorce lecciones dictadas en 1851 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 de establecer el contencioso administrativo lo constituyó la Ley sobre lo Contencioso Administrativo del 12 de octubre de 1865, 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.

²⁵⁸ Adición publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1946.

En México ya no hubo espacio, durante el resto del siglo XIX, 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 la década de 1930 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 1 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* del 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 susciten 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* del 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.

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.

Mas, independientemente 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 NAYARIT

En los términos del artículo 103 de la Constitución Política del Estado de Nayarit, el Tribunal de Justicia Administrativa es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad, tiene a su cargo el dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares, se integra con tres magistrados numerarios y hasta dos supernumerarios.

De conformidad con el artículo 87 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, el referido Tribunal de Justicia Administrativa tiene jurisdicción y competencia para:

- I. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre los particulares y las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, municipios y de la ad-

ministración paraestatal y municipal, o cualquier persona u órgano que funja como autoridad administrativa;

II. Resolver respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes, y

III. Imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio estatal o municipal. Así como dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia.

VI. 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 que contra sus sentencias se prevé un recurso oponible ante tribunales judiciales —en México es 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 pública 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.