

CAPÍTULO DÉCIMO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA COLIMENSE

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.²¹⁴

La competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares en materia administrativa puede asignarse a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración pública 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 el Poder 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.²¹⁵

²¹⁴ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.

²¹⁵ *Ibidem*, t. I, 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 pretendían 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 Brède 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”.²¹⁶

La teoría de la separación de poderes de Montesquieu 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.²¹⁷

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (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”.²¹⁸

²¹⁶ Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brède y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de la Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

²¹⁷ Sieyès, Emmanuel José, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Ruiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

²¹⁸ Tomado de 1789-1989. *Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Secretaría de Gobernación, 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, quienes veían amenazados a 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 que tuvieran 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 a través del 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 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”.²¹⁹

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

²¹⁹ Tomado de Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

bar 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, al disponer:

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.²²⁰

Posteriormente, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, a fin de 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.²²¹

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

²²⁰ *Idem.*

²²¹ 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.

entre la administración activa y 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 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”.²²²

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa y la administración contenciosa, se hizo efectivo en la Constitución del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799), la cual 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 los reglamentos de la administración pública, y 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 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.

²²² Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.

Un paso importante en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación en su seno, en 1806, de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía dicho Consejo. La creación de esa Comisión 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 del Consejo de Estado.

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 Michel 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”, que finalmente se promulgó el 24 de mayo de 1872, 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.²²³

IV. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA

En términos del artículo 2o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima es un órgano estatal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, a cargo de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, fiscal y de responsabilidades, y con plena jurisdicción para emitir y ejecutar sus fallos. Se integra con tres magistrados y resuelve los juicios en materia contenciosa administrativa y fiscal, así como los procedimientos de

²²³ Tomado de 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.

responsabilidades administrativas de su competencia. Los magistrados actúan en pleno y en lo individual, y tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal, que en el ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar el Poder Ejecutivo del estado o los municipios, o las dependencias o entidades que integran la administración pública del estado o los municipios (centralizada, paraestatal o paramunicipal), en perjuicio de los particulares.

Igualmente, el Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer de las controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten entre las autoridades estatales y municipales, así como de las que surjan entre el estado y los municipios o de éstos entre sí; además, conoce de los litigios relativos a la negativa ficta y a la afirmativa ficta que operan ante el silencio de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, así como de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales señaladas en los expedientes relativos a recursos ordinarios establecidos por las leyes y los reglamentos respectivos. Los asuntos de responsabilidad patrimonial del Estado también son de la competencia de este Tribunal.

Asimismo, el Tribunal conoce de los juicios que promueva la autoridad emisora de actos o resoluciones administrativas favorables a los particulares, cuando, atendiendo a la naturaleza especial del acto o resolución de que se trate y de acuerdo con lo que al efecto dispongan las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas que rijan la actuación de la autoridad, no pueda anularlo o revocarlo por sí misma, ejerciendo su acción de lesividad, cuyo juicio sólo puede iniciarse a petición de la autoridad que emitió la resolución favorable al particular, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se haya emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto; pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán al año anterior a la presentación de la demanda si la naturaleza del acto lo permite.

En materia de responsabilidades administrativas, el Tribunal es competente para conocer de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves promovidas por el Órgano Superior de Auditoría, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias de los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

V. EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE COLIMA

Se puede entender por “proceso” la concatenación de hechos sucesivos de un fenómeno natural o de actos de una operación artificial, por cuya razón existen procesos biológicos, químicos y, desde luego, jurídicos y muchos otros.

Con este punto de partida, podemos entender al “proceso jurídico” como un conjunto de actos vertebrados por un propósito específico, cuya variedad da lugar a distintos tipos 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, administrativo, por citar los más usuales.

El “procedimiento”, en cambio, es la manera de desarrollar el proceso; los tiempos y trámites a que se sujeta; la forma en que se inicia, en que se sustancia y también en que se concluye.

1. *Las partes*

No existe proceso sin partes contendientes: una, llamada “actora”, en razón de que pretende la actuación de un precepto jurídico, y otra, respecto de la cual se exige la actuación de dicho precepto, identificada como “demandada”. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, son partes del proceso:

- 1) El actor.
- 2) El demandado, que podrá ser:
 - a) La autoridad estatal o municipal tanto ordenadora como ejecutora de los actos impugnados y, en su caso, las que las sustituyan, así como las entidades paraestatales o paramunicipales de la administración pública estatal o municipal con funciones de autoridad, que dicten u ordenen el acto impugnado.
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya validez impugne alguna autoridad fiscal o administrativa estatal o municipal.
- 3) El tercero interesado, teniendo ese carácter cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan resultar afectados por las resoluciones del Tribunal.

Ahora bien, tal y como lo establece el artículo 48 de la citada Ley, sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés legítimo en que fundar su pretensión. La doctrina apoya sin reserva tal determinación, en lo que atañe a la parte actora. En opinión de Giuseppe Chiovenda:

El interés en conseguir por obra de los órganos públicos el bien que se debería conseguir mediante la prestación de un obligado, consiste precisamente en la falta de prestación de éste. No se requiere que la falta de prestación sea culposa y ni siquiera voluntaria; basta que por ella se produzca un estado de hecho contrario al derecho; que la expectativa del actor se encuentre en la situación de no satisfacción.²²⁴

Se justifica la exigencia del interés legítimo, en razón de que la instalación de los tribunales administrativos obedece al propósito de hacer justicia, no para resolver cuestiones técnicas o académicas ni para promover procesos innecesarios.

2. *Causas de improcedencia*

Es usual en las leyes procesales establecer una serie de requisitos para que el órgano jurisdiccional entre al examen de la pretensión de fondo planteada por el actor. En este contexto, el artículo 85 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima señala que es improcedente el juicio en los siguientes casos: contra actos de autoridades de otras entidades federativas o dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada o paraestatal; contra actos del propio Tribunal; contra actos que sean materia de otro juicio o recurso que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor; contra las mismas autoridades y los mismos actos, aunque las violaciones reclamadas sean distintas; contra actos que hayan sido materia de otro juicio en materia administrativa; contra actos que no afecten los intereses del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, como son aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por la ley; contra actos conexos a otros que hayan sido impugnados por medio de defensa diferente.

También es improcedente el juicio contra reglamentos, acuerdos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados con-

²²⁴ Chiovenda, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de E. Gómez Orbaneja, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936, vol. I, p. 204.

cretamente al promovente; contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; contra actos cuya impugnación se encuentre en trámite, mediante otro recurso o medio de defensa legal, o cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado.

En el caso de que el particular resida fuera de la entidad y carezca de representante en el estado, el término para la presentación de la demanda será de cuarenta y cinco días, siguientes a la notificación o al día en que tenga conocimiento del acto reclamado.

Si el actor reside fuera de la zona conurbada Colima-Villa de Álvarez, podrá presentar su demanda ante el secretario del ayuntamiento del municipio en donde resida, quien está obligado a remitirla bajo su responsabilidad al Tribunal dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción.

Tratándose del juicio de lesividad, sólo podrá iniciarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se haya emitido el acto o resolución; pero cuando produce efectos de tracto sucesivo, podrá demandarse la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto.

Por lo que hace a la demanda de responsabilidad patrimonial, el plazo para presentarla es de un año contado a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubieran cesado sus efectos lesivos, en caso de que fueran de tracto sucesivo.

3. *Requisitos*

En lo concerniente a la demanda, como establece el artículo 65 de la ley de la materia, ésta debe cumplir los siguientes requisitos:

- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre.
- El acto o resolución impugnado.
- La fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado.
- Nombre y domicilio del demandado y del tercero interesado, si lo hubiere.
- Los hechos en que se apoye la demanda y los agravios que le cause el acto o resolución impugnado.
- La firma del actor. Si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital.

- El documento con el cual acredite su personalidad, cuando promueva a nombre o en representación de un tercero.
- El ofrecimiento de pruebas, anexando las pruebas documentales que se ofrezcan.

4. *Admisión de la demanda*

Una vez admitida la demanda, se debe correr traslado con copia de la misma al demandado y al tercero interesado, si lo hubiere, emplazándolos para que produzcan su contestación, o manifiesten lo que a su derecho convenga, dentro de los quince días siguientes a aquel en que se haya realizado el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término les correrá individualmente.

5. *Contestación de la demanda*

Como se ha dicho, si la demanda es admitida, se debe correr traslado de ella al demandado y al tercero interesado, emplazándolos para que la contesten dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le hubiera notificado el emplazamiento.

Si la parte demandada no contesta dentro del término previsto en el artículo 67, con apoyo en el artículo 72 de la referida Ley, el juzgador declarará la rebeldía correspondiente y la tendrá por confesa de los hechos que el actor le hubiere atribuido de manera concreta.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, el demandado en su contestación debe expresar:

- Las causales de improcedencia, así como los incidentes de previo y especial pronunciamiento que en su caso deban substanciarse.
- Las consideraciones que a su juicio demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- La referencia concreta a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos.
- Los motivos y fundamentos que demuestren la ineficacia de los agravios.

Además, en términos del artículo 70, el demandado debe adjuntar a su contestación una copia de la misma y de los documentos anexos para cada

una de las partes, a condición de que tales anexos no excedan de veinticinco hojas útiles, y las pruebas documentales que ofrezca.

6. *Suspensión del acto reclamado*

En los términos del artículo 77 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, el actor puede solicitar la suspensión en cualquier tiempo en tanto no se dicte la resolución correspondiente, y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren mientras no se pronuncie la sentencia definitiva; empero, no se concederá la suspensión si se causa evidente perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, y tampoco si se deja sin materia el juicio.

La suspensión de los actos reclamados, según previene el artículo 76 de la referida Ley, puede concederla el magistrado instructor, haciéndolo saber de inmediato, para su cumplimiento, a la autoridad demandada.

La suspensión estará vigente durante la tramitación del juicio respectivo; sin embargo, podrá ser revocada en cualquier momento si cambian las condiciones por las cuales se concedió.

7. *Pruebas*

En el proceso contencioso administrativo de Colima se admiten toda clase de pruebas, salvo la confesional de las autoridades, así como las que no guarden relación directa con los hechos controvertidos; lo mismo ocurre con las contrarias a la moral y al derecho. Por su parte, las supervenientes pueden admitirse a condición de que no se haya dictado sentencia.

Como previene el artículo 22 de la Ley citada, el ministro instructor tiene facultad para decretar pruebas para mejor proveer, fijando fecha para su desahogo, así como requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

Según dispone el artículo 111 de la Ley en cita, la valorización de las pruebas se hará en consonancia con las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica; en consecuencia, los magistrados gozan de la más amplia libertad para llevar a cabo el análisis de las pruebas rendidas.

En su caso, la confesión expresa, la inspección y la documental pública tendrán valor probatorio pleno. Por otro lado, los hechos propios de las partes, manifestados en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio, harán prueba plena en contra de quien lo haga, sin necesidad de que sean ofrecidos como prueba.

8. *Audiencia final*

En los procesos contenciosos administrativos que se siguen en tribunales de la materia en las distintas entidades federativas del país, la regla general es que la audiencia tenga por propósito desahogar las pruebas ofrecidas y oír alegatos del actor y de la parte demandada y, en su caso, del tercero interesado y del coadyuvante.

Ahora bien, como lo previene el artículo 112 de la Ley en cuestión, la audiencia final tiene por objeto recibir y desahogar las pruebas debidamente ofrecidas conforme a derecho, así como formular alegatos, sin que la inasistencia de las partes sea impedimento para su celebración.

Terminada la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar en forma verbal o escrita, por sí o por medio de sus abogados o representantes; en el caso de que los alegatos se formulen verbalmente, el magistrado instructor puede determinar discrecionalmente el tiempo de intervención de las partes.

De acuerdo con el artículo 116 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se procederá a declarar de oficio el cierre de la instrucción, siempre y cuando no existan diligencias pendientes por practicar, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

En tal circunstancia, el magistrado instructor procederá a formular el proyecto de sentencia correspondiente, a efecto de someterlo a la aprobación del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa, dentro de los diez días hábiles siguientes al cierre de la instrucción.

9. *La sentencia*

Establece el artículo 117 del citado ordenamiento legal que las sentencias no requieren de ningún formulismo, pero deben contener los siguientes elementos:

- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valorización de las pruebas.
- Los fundamentos legales en que se apoyen para declarar fundada o infundada la pretensión, para reconocer la validez o nulidad del acto impugnado, para absolver o condenar, y, en su caso, los efectos de la sentencia.
- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozcan o cuya nulidad se declare.
- La reposición del procedimiento que se ordene.

- Los términos de la modificación del acto impugnado.
- En su caso, la condena que se decrete.

Siempre que la demanda sea fundada, la sentencia habrá de dejar sin efecto el acto impugnado y las autoridades demandadas tendrán la obligación de otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que la sentencia establezca (artículo 118).

Como establece el artículo 119 de la Ley multicitada, las sentencias definitivas derivadas de los juicios contenciosos en materia administrativa y fiscal no admiten recurso alguno; consecuentemente, habrán de causar ejecutoria sin necesidad de la correspondiente declaración expresa, quedando a salvo los derechos de las partes para promover los medios de control constitucional que el orden jurídico nacional establezca para combatir, en los casos que así proceda, las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales.

El contenido de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de Justicia Administrativa de Colima, según reza el artículo 120 de la Ley en comento, no se puede modificar; sin embargo, es posible hacerles, de oficio o a petición de parte, aclaraciones cuando contengan omisiones sobre los puntos materia de la litis, errores, ambigüedades o contradicciones evidentes.

Siempre que el Tribunal proceda de oficio, hará las aclaraciones dentro del día siguiente a aquel en que se haya publicado la sentencia. Cuando promueva la aclaración la parte interesada, el Tribunal deberá hacerla en el término de tres días de la notificación de la misma y sin sustanciación de incidente se resolverá en un plazo máximo de tres días.

Una vez que haya causado ejecutoria una sentencia favorable al demandante, el Tribunal, como dispone el artículo 121 de la Ley de referencia, lo hará del conocimiento, mediante oficio y sin demora alguna, a la autoridad o servidor público demandado, a efecto de que en un término de diez días le den cumplimiento, previniéndolos en el mismo oficio para que informen oportunamente su ejecución.

Queda prohibido, de acuerdo con tal precepto legal, archivarse algún expediente sin que quede cabalmente cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

En los términos del artículo 122 de dicha Ley, el desacato de la sentencia, dado su injustificado incumplimiento oportuno, da lugar a aplicar una multa de entre cien y mil unidades de medida y actualización, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres

días hábiles y previniéndole, además, de que en caso de renuencia se le impondrán nuevas multas en los términos de esta fracción, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

En el caso de que, al concluir el plazo mencionado, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, el Tribunal podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días hábiles la obligue a cumplir sin demora; si aún persistiere el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio.

Si a pesar de los requerimientos anteriores no se da cumplimiento a la sentencia, de acuerdo con el artículo 123 de la Ley invocada, el Pleno del Tribunal podrá decretar la destitución de la autoridad o servidor público omiso, sin perjuicio de presentar denuncia ante la Fiscalía General del Estado; pero si la autoridad demandada goza de fuero constitucional, el Tribunal solicitará al Congreso del estado resuelva de conformidad a lo previsto en la Constitución del estado y la legislación local aplicable en materia de declaración de procedencia (artículo 124).

Igualmente, como previene el artículo 125 del citado ordenamiento, son aplicables las sanciones mencionadas en los casos en que no se dé cumplimiento a la suspensión que se hubiere decretado por el Tribunal, respecto al acto reclamado en el juicio.

10. *Recursos*

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima contempla unos recursos oponibles en materia contenciosa administrativa y fiscal, y otros diferentes en materia de responsabilidades administrativas. Tratándose de los primeros, la Ley previene los recursos de reclamación y queja.

A. Recursos en materia administrativa y fiscal

a. Recurso de reclamación

De acuerdo con el artículo 127 de dicha Ley, el recurso de reclamación es procedente contra el auto que admita o deseche la demanda o su ampliación; contra el auto que admita o deseche la contestación o su ampliación; contra el auto que admita o deniegue la intervención del tercero interesado; contra el auto que admita o deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, y, por último, contra

los autos que concedan, nieguen o modifiquen la suspensión, fijen fianza o contrafianzas.

Dispone el artículo 128 del citado ordenamiento que el recurso de reclamación se debe interponer dentro de los tres días siguientes al de la notificación correspondiente y en él deberán formularse agravios y acompañarse las pruebas. Además, debe promoverse ante el presidente del Tribunal, quien habrá de correr traslado a las demás partes para que dentro del plazo de tres días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido ese último plazo, el presidente turnará los autos a un magistrado distinto del recurrido, a efecto de que, dentro del plazo de tres días, formule el proyecto de resolución que será sometido al Pleno del Tribunal.

El Tribunal, como previene el artículo 129 de la referida Ley, está facultado para desechar de plano aquellos recursos de reclamación que resulten notoriamente improcedentes o que sólo se interpongan con el propósito de retardar injustificadamente el procedimiento, haciendo constar el motivo del desechamiento.

b. Recurso de queja

Procede el recurso de queja en los siguientes casos: *i)* contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; *ii)* contra el exceso o defecto en la ejecución de las sentencias del Tribunal que hayan declarado fundada la pretensión del actor; *iii)* contra la repetición del acto administrativo o fiscal anulado, y *iv)* contra los actos de los magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios del Tribunal, por el injustificado retraso en las actuaciones procesales (artículo 130).

Conforme al artículo 131 de la Ley citada, el recurso de queja se interpondrá ante el magistrado instructor que hubiera conocido el asunto en los tres primeros casos. Por su parte, se interpondrá ante el presidente del Tribunal en el último caso.

Tratándose del recurso de queja contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión del acto reclamado, se podrá interponer hasta en tanto se resuelva la controversia en lo principal, y tratándose de la queja contra la repetición del acto administrativo o fiscal anulado y contra el exceso o defecto en la ejecución de las sentencias del Tribunal que hayan declarado fundada la pretensión del actor, se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación a la parte interesada

de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia o al día en que cualquier interesado afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última o se haga sabedor de la repetición del acto anulado.

Al escrito de queja se acompañarán las pruebas que se consideren convenientes, y una vez admitido el recurso, el magistrado instructor o el presidente del Tribunal, según corresponda, habrá de requerir a la autoridad para que rinda un informe dentro del plazo de cinco días; si no lo rindiere o lo hiciere de manera deficiente, se establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados.

Cuando hubiere transcurrido el plazo antes señalado, el magistrado instructor que hubiere conducido el asunto deberá elaborar el proyecto de resolución correspondiente y lo someterá a consideración del Pleno del Tribunal, excepto si se trata de una queja presentada contra actos de los magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios del Tribunal, por el injustificado retraso en las actuaciones procesales, y en cuyo caso el presidente del Tribunal turnará el expediente a otro magistrado instructor para los mismos efectos.

Si la queja se declarara procedente, la resolución que así lo determine fijará los efectos y lineamientos a que debe someterse la autoridad y, en lo conducente, las partes para dar debido cumplimiento a la misma.

B. Recursos en materia de responsabilidades administrativas

En materia de responsabilidades administrativas, el artículo 132 de la Ley contempla los recursos de inconformidad, reclamación, apelación y revisión.

a. Recurso de inconformidad

De acuerdo con el artículo 133, procede el recurso de inconformidad contra la calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades encargadas de la investigación de faltas administrativas, y contra la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley General o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso.

El recurso de inconformidad, de acuerdo con el artículo 134 de la Ley en cita, se debe interponer ante la propia autoridad que haya dictado el acto recurrido en el plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada, y una vez recibido el recurso en el Tribunal, se

designará, según el turno que corresponda, a un magistrado instructor, quien lo substanciará y pondrá en estado de resolución.

Cerrada la instrucción, el magistrado instructor pondrá a la consideración del Pleno del Tribunal su proyecto de resolución definitiva, por lo que el Pleno resolverá lo que proceda.

b. Recurso de reclamación

Procede el recurso de reclamación contra las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; contra las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción, y contra las resoluciones que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado (artículo 135).

En los términos del artículo 136 de la Ley invocada, el recurso de reclamación se debe interponer ante la propia autoridad que haya dictado el acto recurrido dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate.

Recibido el recurso de reclamación en el Tribunal, se designará, según el turno que corresponda, a un magistrado, quien lo conocerá y resolverá en forma definitiva.

c. Recurso de apelación

De conformidad con el artículo 137 de la Ley citada, el recurso de apelación es procedente contra las resoluciones emitidas por el Pleno del Tribunal que determinen imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares, así como contra las resoluciones del mismo Pleno que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, sean éstos particulares o servidores públicos.

Puede ser interpuesto el recurso de apelación por los servidores públicos y particulares que resulten responsables de la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares, según sea el caso, así como por los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

Las partes pueden optar por interponer el recurso de apelación y agotarlo ante el Tribunal o promover directamente el juicio de amparo previsto en el orden jurídico para combatir las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales.

Determina el artículo 138 de la multicitada Ley que el recurso de apelación se interpondrá ante el Tribunal dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre.

Una vez recibido el recurso en el Tribunal, se designará un magistrado instructor, quien lo substanciará y pondrá en estado de resolución, debiendo ser el magistrado instructor que conozca del recurso distinto de aquel que haya sido el ponente de la resolución recurrida.

Cerrada la instrucción, el magistrado instructor someterá a la consideración del Pleno del Tribunal el proyecto de resolución definitiva que corresponda, a efecto de que el Pleno resuelva lo que corresponda.

d. Recurso de revisión

Las sentencias definitivas que emita el Tribunal podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión por el Órgano Superior de Auditoría, la Contraloría General del Estado, las contralorías de los municipios y los demás órganos internos de control de los entes públicos (artículo 139).

El recurso de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley en cita, se interpondrá ante el Tribunal dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva de la sentencia emitida, debiendo expresarse en él los agravios que cause la resolución impugnada, y deberá acompañarse una copia del escrito del mismo para cada una de las partes.

Una vez recibido el recurso en el Tribunal, se designará a un magistrado instructor, quien lo substanciará y pondrá en estado de resolución; el magistrado instructor que conozca del recurso debe ser distinto de aquel que haya sido el ponente de la resolución recurrida.

Dentro del plazo de tres días hábiles, el magistrado instructor deberá resolver si admite el recurso o si lo desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

En caso de que hubiera irregularidades en el escrito del recurso, por no satisfacer los requisitos correspondientes, se señalará al promovente que en un plazo que no excederá de tres días hábiles subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa; si no lo hiciere, se tendrá por no interpuesto el recurso.

El magistrado instructor dará vista a las partes, a efecto de que en el término de tres días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga; vencido este término, se procederá a resolver con los elementos que obren en autos.

Cuando sea cerrada la instrucción, el magistrado instructor pondrá a la consideración del Pleno del Tribunal su proyecto de resolución definitiva que corresponda, por lo que seguidamente el Pleno resolverá lo que en derecho proceda.

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 en ciertas materias especiales tengan competencia tribunales contenciosos 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 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.

No obstante, 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.