



BOLETIN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

Año 10

Números 18 y 19

Mayo-Agosto 2000
Septiembre-Diciembre 2000

C O N T E N I D O

I. PRESENTACION

II. DOCTRINA ADMINISTRATIVA.....

Ponencia presentada por el Lic. Alberto Loaiza Martínez en el VI Congreso Nacional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, A.C. celebrado – en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa del 28 al 30 de mayo de 1998.

Teoría de la Gerencia Pública.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Reformas y Adiciones.

Decálogo de San Alfonso María Liguorio.

III. DEL PLENO.....

Calendario Oficial del Tribunal

Aviso al Público en General

Jurisprudencias 13 y 14

Ejecutorias relevantes del Pleno

IV. DE LAS SALAS.....

Estadística.

Resumen

EL ABOGADO

Por LUCAS RIBERA
(LIC. LUIS CABRERA)

*Con su esgrima de incidentes, y su juego de excepciones
Y su ciencia de distingos, acomete al mundo entero
Sin más ley que su capricho, ni más miras que el dinero
Que se queda entre las hojas de un cuaderno de actuaciones.*

*Como juez, son proverbiales su pereza y sus pasiones,
Pues debiendo hacer justicia es tan poco justiciero,
Que por él lloran las viudas, se enriquece el usurero,
Y en prisión están los justos y en la calle los bribones.*

*Su presencia en este mundo, en dos páginas se encierra;
Cierta vez que el Ser Supremo decidió limpiar la tierra,
Condenó al linaje humano a sufrir el fuego eterno;*

*Y no obstante que el proceso por Dios mismo fue fallado,
Apeló de la sentencia, salió absuelto el abogado,
Cobró costas al Demonio, y ¡se vino del infierno!*

I.- PRESENTACION

Aprovechando la obligación impuesta por el artículo 20 fracción VII de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, de publicar los precedentes y la jurisprudencia establecidos por los señores Magistrados que integran el Organismo Jurisdiccional, se insertan en el presente número del Boletín, entre otros, tres estudios o ensayos de corte administrativo, la estadística de los asuntos tramitados en el Tribunal en el lapso que se indica y el Calendario Oficial.

Las tesis de Jurisprudencia y ejecutorias relevantes del Pleno, cuyo Sumario sintetiza el estudio llevado a cabo para resolver los conflictos sometidos al conocimiento del Organismo revisor del Tribunal –concordantes con los emitidos por nuestro más alto Tribunal de la República y otros Federales y Estatales hermanos-, encausarán, hasta en tanto se encuentren vigentes, la actividad administrativa de los juzgadores locales y evitarán los desbordamientos de poder.

Los estudios y ensayos, de estructura libre y sucinta, cuya impresión resulta obligada por así haberse dispuesto desde el primer número, despertarán sin duda alguna el interés de los lectores, por el criterio competencial que en el caso específico se sostiene; por la modernización administrativa que los cambios sociales y políticos demandan, tanto en su aspecto sustantivo como adjetivo; y por la explicación de los motivos, variados y múltiples, que animaron que las reformas y adiciones de la Ley que nos rige.

Por cuanto hace al resto del contenido de este número, se reproduce otro Soneto, ahora donoso, del señor Lic. Luis Cabrera; el Decálogo de San Alfonso María Liguori (n. 1696-m.1797), que contiene diversas admoniciones para quienes ejercemos la noble profesión de la abogacía; y algunos avisos de la Presidencia de este Organismo Jurisdiccional, que se estiman de interés para los justiciables y sus representantes.

II. DOCTRINA ADMINISTRATIVA.

PONENCIA PRESENTADA POR EL LIC. ALBERTO LOAIZA MARTINEZ EN EL VI CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, A.C., QUE SE LLEVO A CABO EN LA CIUDAD DE MAZATLAN, SINALOA DEL 28 AL 30 DE MAYO DE 1998.

“LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y LOS PARTICULARES, CON MOTIVO DE LA APLICACION DE MULTAS CONTEMPLADAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN EL AMBITO DE LA JURISDICCION ESTATAL”.¹

Inscribí esta ponencia para participar en la mesa 2, denominada Jurisprudencias del Poder Judicial Federal aplicables a la Jurisdicción Administrativa, porque su contenido está centrado en comentar un asunto substanciado en la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, cuya resolución implicó el análisis de algunos criterios sobre la materia emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debo aclarar, que a la fecha de presentación de este trabajo, la sentencia no ha sido recurrida, consecuentemente, ignoro si el Pleno del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Baja California confirmará el razonamiento de la Sala en el supuesto de que la autoridad recurra el fallo de primera instancia.

¹ PONENCIA QUE PRESENTA EL LIC. ALBERTO LOAIZA MARTINEZ, MAGISTRADO DE LA SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL VI CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Hechas las aclaraciones pertinentes, entremos en materia:

A principios de este año, una señora, propietaria de una mueblería ubicada en la ciudad de Ensenada, compareció demandando la nulidad de la resolución emitida por el Director del Trabajo y Previsión Social del Estado mediante la cual le aplicó una multa por la cantidad de \$3,967.00 M.N., equivalente a 150 días de salario mínimo vigente al momento de los hechos motivo de la infracción, consistentes según la autoridad en la violación al artículo 132 fracción XXIV de la Ley Federal del Trabajo².

El Director del Trabajo y Previsión Social del Estado contestó la demanda solicitando el sobreseimiento del juicio, de conformidad con los artículos 40 fracción I y 41 fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo³. Argumentó que no es competencia del Tribunal conocer de multas administrativas, tal y como lo resolvió el mismo Tribunal de lo Contencioso en el expediente 29/995 promovido por Deportes la Popular en contra de la Dirección del Trabajo y Previsión Social del Estado.

Argüía la demandada que por estar fundado el acto reclamado en la aplicación de una ley federal, aun cuando la Dirección del Trabajo y

² “Son obligaciones de los patrones :...XXIV.-Permitir la inspección y vigilancia que las autoridades del trabajo practiquen en su establecimiento para cerciorarse del cumplimiento de las normas de trabajo y darles los informes que a ese efecto sean indispensables, cuando lo soliciten. Los patrones podrán exigir a los inspectores o comisionados que les muestren sus credenciales y les den a conocer las instrucciones que tengan ;...”

³ “El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es improcedente contra actos o resoluciones :I.-Cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal ;...” Procede el sobreseimiento del juicio :...II.-Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior ;...”

Previsión Social y la empresa o establecimiento visitado sean de carácter local, corresponde al Tribunal Fiscal de la Federación conocer sobre la impugnación de las resoluciones que impongan multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, independientemente del carácter local o federal de la autoridad que la impuso. Según la autoridad este argumento queda plenamente robustecido conforme a la tesis de jurisprudencia sustentada por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el tomo V de la Octava Epoca del Semanario Judicial de la Federación que a la letra dice:

"MULTAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA LABORAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION PARA CONOCER DE LAS, INDEPENDIEMENTE QUE LA AUTORIDAD QUE IMPONGA LA SANCION SEA LOCAL O FEDERAL. Si la controversia motivo del juicio de nulidad se refiere a una multa impuesta por violación a una norma administrativa federal, contenida en la Ley Federal del Trabajo y el artículo 23, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no distingue el carácter de local o federal de la autoridad que impone la sanción, debe resolverse que es legalmente competente para conocer del juicio de nulidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

Competencia 32/88. Suscitada entre la Tercera Sala Regional Metropolitana de Tribunal Fiscal de la Federación y la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 16 de enero de 1988. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Manuel Gutierrez de Velasco. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jesus Antonio Nazar Sevilla.

PRECEDENTES:

Competencia 40/88. Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación y Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. 28 de septiembre de 1988. 5 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Roberto Avendaño.

Competencia 14/88. Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación y Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. 10 de agosto de 1988. 5 votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Amanda R. García González. Octava Epoca, Tomo II, Primera Parte.

Reconozco que se pensó sobreseer el juicio puesto que había un precedente en ese sentido (en la propia Segunda Sala de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo) que es el citado por la demandada, además de

que la tesis del máximo Tribunal del país, reconocía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las multas administrativas en materia laboral, aunque la autoridad que las impusiera fuera local.

Sin embargo, se presentaban dos cuestiones que impedían sobreseer sin un estudio previo; la primera, es que la tesis de la Suprema Corte sólo determina que el Tribunal Fiscal tiene competencia, más no que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no la tenga, existía la posibilidad de concurrencia. Y la segunda, que la interpretación de la Corte se sustenta en la premisa de que donde la ley no distingue el juzgador no tiene porqué hacerlo.

Aparentemente, siguiendo la misma lógica, teníamos competencia porque, el artículo 22 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, previene que:

"Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de:

I.-Actos y resoluciones definitivos de carácter administrativo, emanados de las Autoridades Estatales y Municipales, o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades que causen agravio a los particulares;..."

Aplicando el mismo criterio de no distinguir donde la ley no lo hace, conforme al artículo transcrito basta que haya un acto o resolución administrativo, emanado de las autoridades estatales o municipales o de sus organismos descentralizados y que cause agravio al particular, para que el Tribunal de lo Contencioso tenga competencia. No se especifica ni distingue

si el acto que causa agravio al particular se funda en una ley federal o estatal.

Precisamente, por las anteriores cuestiones y con el objeto de conocer todos los argumentos que se habían considerado en las resoluciones, y no tener la duda de que la tesis transcrita se había basado exclusivamente en una interpretación literal del artículo que en éste se cita, solicitamos a la Corte nos proporcionara copias de las sentencias, y habiéndolas recibido, las comentamos a continuación:

Las tres sentencias resuelven conflictos de competencia entre la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación y la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Las tres tienen su origen en demandas presentadas en el año de 1987 ante el Tribunal Fiscal de la Federación por la aplicación de multas derivadas de la Ley Federal del Trabajo impuestas por el Director General del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal.

En los tres asuntos la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación declinó de oficio la competencia y remitió los expedientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El argumento toral para declararse incompetente es que la autoridad que emitió la resolución impugnada era de carácter local y con fundamento

en los artículos 527 y 529 de la Ley Federal del Trabajo⁴ en relación con el apartado 123 A fracción XXXI primer y último párrafo y 43 de la Constitución General de la República⁵ corresponde a las autoridades locales la aplicación de la Ley Federal del Trabajo en materia de la jurisdicción local, además de que conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, este organo es competente para conocer de las multas impuestas por las autoridades del Distrito Federal.

La Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin controvertir los anteriores razonamientos jurídicos se negó a dar trámite al juicio argumentando que de oficio el Tribunal Fiscal de la Federación declinó competencia sin que ninguna de las partes promoviera la declinatoria por lo tanto se infringía el artículo 34 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁶ de aplicación supletoria, que prohíbe la promoción de oficio de las cuestiones de competencia, se apoyaba también en el voto

⁴“La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de :...” En los casos no previstos por los artículos 527 y 528, la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas”.

⁵ “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil ; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán : A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo :...XXXI.-La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a :...También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos, que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa ; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley ; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente”. “Las partes integrantes de la Federación son los Estados de : Aguascalientes... Zacatecas y el Distrito Federal”.

⁶ “Las contiendas de competencia podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria... En ningún caso se promoverán de oficio las contiendas de competencia”.

particular emitido por una de las Magistradas del citado Tribunal Fiscal, en el que sostenía la competencia de éste último, agregando que de admitir la demanda se dejaría al particular en estado de indefensión, puesto que tendrían que desechar la demanda por extemporánea.

Por su parte la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, omite el estudio de la fundamentación y razonamientos del Tribunal Fiscal de la Federación, concretándose a razonar que si la controversia motivo del juicio de nulidad, se refiere a una multa impuesta por violación a una norma administrativa federal contenida en la Ley Federal del Trabajo, y el artículo 23, fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no distingue el carácter de local o federal de la autoridad que impone la sanción, debe resolverse que es legalmente competente para conocer del juicio de nulidad.

Conociendo los antecedentes citados y ciertos de que la tesis se había fundado en una interpretación literal de éste artículo, se procedió a resolver la causal de improcedencia planteada por la autoridad demandada, analizando los artículos 73 fracción XXIX-H, 116 fracción V, 123 fracción XXXI y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tienen relación con el litigio.

El primero de los citados artículos, fundamento constitucional del Tribunal Fiscal, establece la facultad del Congreso de la Unión, para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los

particulares; el segundo de los preceptos indicados, otorga la facultad a las Constituciones y leyes de los Estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares. Conforme al texto de estos preceptos, inicialmente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación o del Tribunal Contencioso Administrativo de un Estado la determina el carácter federal o local de la administración pública que suscita la controversia con el particular.

Si a esto agregamos que las autoridades locales tienen competencia para aplicar las leyes del trabajo en su respectiva jurisdicción, por disposición expresa del artículo 123 apartado A fracción XXXI, competencia que por cierto es la regla según jurisprudencia de la Cuarta Sala publicada en el número 64, del Tomo V, del Apéndice Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, que establece:

"COMPETENCIA FEDERAL, CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA. Jurisdicción federal en materia de trabajo es de excepción, de acuerdo con la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, y debe quedar plenamente demostrada en autos, pues de no ser así, debe radicarse la competencia en las autoridades de los Estados, de acuerdo con sus respectivas jurisdicciones".

Significa que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados no tienen impedimento constitucional para conocer de la aplicación de multas contempladas en la Ley Federal del Trabajo impuestas por las autoridades locales en su jurisdicción.

En cambio el Tribunal Fiscal de la Federación si lo tiene, porque el artículo 23 fracción XXIX-H no le otorga facultades para dirimir controversias suscitadas entre un particular y la administración pública estatal, y conforme al artículo 124 si no están expresamente concedidas las facultades a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Considerando lo anterior, no resulta aplicable la tesis invocada por las autoridades demandadas en el juicio que comento. Supongo que esta tesis, es la consecuencia lógica, del criterio jurisprudencial emitido también por la Segunda Sala de la Corte, de que el artículo 133 de la Constitución Federal, establece un principio de jerarquía de las leyes federales sobre las locales, criterio expuesto con el rubro TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DEL. ES DE ÍNDOLE LOCAL, DE MANERA QUE NO PUEDE PREVALECER ANTE UNA LEY DE CARÁCTER FEDERAL AL DIRIMIRSE UNA CUESTIÓN COMPETENCIAL⁷. Sin

⁷ “**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DEL. ES DE INDOLE LOCAL, DE MANERA QUE NO PUEDE PREVALECER ANTE UNA LEY DE CARÁCTER FEDERAL AL DIRIMIRSE UNA CUESTION COMPETENCIAL.** Del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de 1979, en vigor el primero de enero de 1980, se advierte que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación perdieron su competencia para conocer de los juicios en materia fiscal iniciados contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades del Distrito Federal. Por su parte, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, desde las reformas a la ley que crea a dicho tribunal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de tres de enero de 1970, en vigor a partir del seis de enero de ese mismo año, tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas pronunciadas por el Departamento del Distrito Federal en materia fiscal. Ahora bien, aun cuando en el artículo 2o. transitorio contenido en las reformas a la ley del referido Tribunal Contencioso Administrativo se establezca que los juicios que se tramiten con demandas presentadas con anterioridad a dichas reformas, continuarán siendo conocidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, ello no obsta para considerar que es al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a quien compete conocer de los juicios en comentario, pues, atendiendo al principio de la jerarquía en la aplicación de las leyes que consagra el artículo 133 de la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación debe prevalecer, por ser ley federal, sobre el artículo 2o. transitorio de las reformas a la multicitada Ley de lo Contencioso Administrativo, dado que ésta es de índole local. Septima Epoca : Competencia 8/81. Suscitada entre la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal y la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación. 22 de noviembre de 1982. Cinco votos. Competencia 7/81. Suscitada entre la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal y la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación. 30 de noviembre de 1982. Cinco votos. Competencia 21/81. Suscitada entre la

embargo a partir del año de 1989, con posterioridad a la fecha de la tesis invocada por la Dirección de Trabajo y Previsión Social del Estado, el Poder Judicial Federal, dicta la primera sentencia que establece el nuevo criterio jurisprudencial con el rubro LEGISLACIONES FEDERALES Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION⁸, con la cual se destruye el mito de que la legislación federal es de superior jerarquía a la local. Ahora bien, esta jurisprudencia que es obligatoria para los tribunales administrativos conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo es la brújula que nos orienta para conocer si el tribunal tiene competencia o no.

Por último, quiero terminar recordando al Maestro y Ministro Don Felipe Tena que en su obra clásica de Derecho Constitucional Mexicano⁹,

Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal y la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación. 30 de noviembre de 1982. Cinco votos. Competencia 23/81. Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal y Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación. 3^o de noviembre de 1982. Cinco votos. Competencia 47/81. Suscitada entre la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal y la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación. 30 de noviembre de 1982. Cinco votos. *Segunda Sala*, tesis 1991, Apéndice 1988, Segunda Parte, pág. 3210.”

⁸ “**LEGISLACIONES FEDERALES Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION.** El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federales y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional. Octava Epoca : Amparo en revisión 1838/89. Bufete Jurídico Fiscal, S.A. de C.V. y otros. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Amparo en revisión 3776/89. Carrancedo Alimentos, S.A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 252/90. Direvex, S.A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en Revisión 2118/89. Constructora Copan, S.A. de C.V. 6 de agosto de 1990. Cinco votos. Amparo en revisión 2010/90 Sales del Bajío, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Tercera Sala, tesis 3a./J.10/91, Gaceta número 39, pág. 47 ; Semanario Judicial de la Federación, tomo VII-Marzo, pág. 56”.

⁹ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, página 121, Editorial Porrúa Décimo cuarta Edición.

reflexiona que en un sistema federal cuando exista duda de a quien le corresponde determinada facultad, al estado o a la federación, la duda debe resolverse en favor de los estados, no solo porque estos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo que expresamente les está conferido, es principio básico de nuestro sistema federal, que adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124 que dice así: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Señores Magistrados de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados, en caso de duda fundada sostengamos competencia.

TEORÍA DE LA GERENCIA PÚBLICA.

Por: Lic. María Lourdes Luna Mendívil.
Magistrada Propietaria.

El presente artículo contiene una breve reseña de los principales conceptos estudiados por el Doctor Roberto Avalos Aguilar, en la conferencia que impartió en la ciudad de Puebla el 17 de mayo de 1999, denominada "Análisis del Concepto del Gerente Público", como parte del Seminario de Gerencia de Organizaciones Públicas, y que consideramos de particular interés para los gobernados en general, en razón de que en la misma, se mencionan las acciones realizadas durante las últimas décadas, por el gobierno de nuestro país, tendientes a adecuar la actividad de la Administración Pública, en relación con la complejidad de la problemática social vigente, no sólo a nivel nacional y local, sino también a nivel mundial, con el fin de estar en posibilidad de atender y resolver la diversidad de necesidades colectivas de la población, y de enfrentar los procesos de cambio que han surgido y que inciden en la vida social, política y económica de los ciudadanos mexicanos.

Dentro de dichas acciones se encuentran, la introducción en la administración pública, de algunos conceptos gerenciales, tendientes a eficientar la actividad administrativa.

ANTECEDENTES.

Como consecuencia de los cambios políticos, económicos y sociales, que se han dado a nivel mundial, las administraciones públicas de diversos países, como son entre otros, México, Venezuela, Francia, Brasil, Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, etcétera, se han visto en la necesidad de establecer cambios en sus estructuras y en la forma en que desarrollan su actividad, generando políticas entre sí, para atender y resolver problemas comunes. De igual manera algunos países en lo individual, han

modificado algunos aspectos de sus administraciones públicas, a efecto de eficientar su actividad en el ámbito interno de su gobierno.

Al consistir la finalidad principal de la administración pública, en garantizar el bien común de los gobernados, mediante el cumplimiento de su obligación de proporcionar los bienes y servicios básicos a la población, así como de regular la actividad de los ciudadanos, ante la evolución de la sociedad y la complejidad de la problemática en esta existente, el Estado se ha visto en la necesidad de acercar la responsabilidad y la toma de decisiones a los gobernados, con la pretensión de reducir los costos que implican, la atención y solución de los problemas existentes en la comunidad.

Dichos costos se vieron incrementados desde mediados del presente siglo, debido al crecimiento excesivo de la burocracia y a la inoperancia de los modelos económicos existentes, mismos que deben adecuarse para que resulten acordes con la globalización imperante en la economía de nuestros tiempos. En razón de lo anterior, a partir de 1970, se implementaron diversas reformas administrativas, con la finalidad de diseñar y ejecutar políticas públicas tendientes a coordinar las acciones gubernamentales.

Al no haberse alcanzado los objetivos en algunos de los programas de gobierno, que se diseñaron en México en las últimas décadas, se procedió a realizar ajustes en las dimensiones del aparato administrativo para simplificar su estructura y precisar la responsabilidad de cada dependencia, organizándolas en forma sectorial, estableciendo los presupuestos en base a programas, reduciendo el gasto público y las unidades administrativas. Así mismo se redimensionó el sector público mediante la privatización de empresas públicas.

De lo anterior se advierte, que las acciones efectuadas por el gobierno mexicano para llevar a cabo la reforma administrativa, han sido principalmente las siguientes:

1.- Reducción en cuanto a la dimensión del sector público.

En la actualidad, el Estado se ha replanteado cuales deben de ser sus funciones frente a los gobernados, determinando que ante la complejidad de la problemática social, es necesario involucrar la participación de la ciudadanía, tanto en la toma de decisiones, como en la implementación de ciertas políticas públicas, es por ello que en los Estados modernos, se considera que el gobierno debe de actuar en forma coordinada, estableciendo comunicación y vínculos de corresponsabilidad con los gobernados, para lo cual debe seleccionar cuales son las áreas prioritarias que realmente exigen su intervención, e involucrar a los ciudadanos en aquellas tareas en las que no sea necesaria la participación directa del gobierno. Como consecuencia de lo anterior, en México se llevó a cabo la privatización de diversas empresas públicas, para reducir el tamaño de los órganos administrativos.

2.- Descentralización de Funciones.

Como resultado de los estudios realizados, con la finalidad de determinar las causas que motivaron el que algunos programas de gobierno Federal, no obstante que fueron diseñados en forma óptima y que se les asignaron los recursos necesarios para su ejecución, no llegaron a alcanzar los objetivos planteados, se determinó que en ciertas materias, es necesario que los programas gubernamentales de desarrollo, sean diseñados e implementados por las autoridades locales, quienes tienen un contacto directo con la comunidad a la que van dirigidos, y por tanto, una visión más exacta de la realidad y de la problemática imperante en la misma.

En base a lo anterior, el gobierno Federal procedió a descentralizar algunas de sus facultades, en favor de los gobiernos Estatal y Municipal, este proceso de descentralización, brinda a las entidades federativas la oportunidad de

rescatar aquellas facultades que por origen les corresponden, por lo que, tomando en cuenta sus capacidades instaladas y la problemática existente en su población, están en posibilidad de determinar y expresar, en que materias se encuentran preparadas para asumir y ejercer, atribuciones tendientes al desarrollo social, por ejemplo, en materia de educación.

3.- Reducción en el Gasto Público.

Como parte de la implementación de austeridad presupuestal, los presupuestos de las dependencias gubernamentales, se establecen en base a los programas elaborados en cada una de ellas, para facilitar la vigilancia y el control de ejercicio de los mismos. De igual manera, a través de la reestructuración de los órganos que integran la administración pública se pretende reducir el gasto público.

GERENCIA PÚBLICA Y SOCIAL

Gerente es la persona que dirige, administra y representa una organización, con la finalidad de obtener resultados para la misma.

Como características de la reforma gubernamental, se señalan, que es incluyente, práctica y que se encuentra dirigida a determinadas áreas de la autoridad de gobierno, fundamentándose en dos elementos que son, el gerencial y social.

Elemento Gerencial.

En el componente gerencial de la administración pública, encontramos que esta necesita que los diversos sectores gubernamentales,

elaboren políticas eficientes, a las que se destinen la menor cantidad de recursos posibles, pero que sean los suficientes para el logro de sus objetivos, y que produzcan un impacto positivo en la vida de los gobernados, por lo que deben aplicarse estrategias e instrumentos de acción, como son, el uso adecuado de estándares de calidad, de incentivos, de análisis de costos, y la aplicación de conceptos de tipo gerencial, como la administración orientada por resultados, disminuir niveles de jerarquías en las estructuras, establecer acciones más flexibles, celebrar contratos con particulares para proveer determinados servicios públicos.

Elemento Social

En el proceso de modernización administrativa en México, se pretende enfocar la administración hacia la sociedad, fomentando la participación de ésta para generar políticas adecuadas a sus necesidades, lo cual permitirá a la administración tener legitimidad en las acciones que realice.

Al dar cabida a la participación de la ciudadanía, se podrán determinar con exactitud, cuales son los bienes y servicios que realmente necesitan los gobernados. Asimismo se proporcionará a la población, la información relativa a las decisiones gubernamentales, que vendrán a repercutir en la vida de cada ciudadano, de tal manera que éstos podrán emitir su opinión en cuanto a la toma de decisiones y de políticas de gobierno, lo cual redundará en una planeación de desarrollo basada en la democracia y en la participación de los gobernados.

Como complemento de lo anterior, para que la actividad de la administración pública se lleve a cabo de manera transparente, se debe fomentar la cultura de responsabilidad o de rendición de cuentas, por parte de los servidores

públicos, de tal manera que éstos se concientizen de que su prioridad debe de ser, la atención eficiente a los gobernados.

Conceptos Aplicados por la Teoría de la Gerencia Pública.

Eficiencia.

Para esta teoría la eficiencia se relaciona con la evaluación, implica el cumplimiento de objetivos y metas con menos recursos de los destinados para ello. La aplicación de éste concepto a la acción gubernamental, pretende que los recursos públicos sean utilizados en forma oportuna, de tal manera que los funcionarios empleen una serie de indicadores que definan la economía, la eficiencia, la democracia y la relación existente entre los mismos. La eficiencia se mejora cuando aumenta el producto y se reducen los costos.

Eficacia.

Dentro de la teoría de la gerencia pública, éste concepto implica el cumplimiento de objetivos y metas con los recursos y el tiempo destinados para ello, de tal manera que la eficacia se relaciona más con el control que con la evaluación, considerándose que existirá una mejora en la eficacia, cuando aumente el indicador entre objetivos deseados y resultados obtenidos.

Gestión o Management.

En el proceso de reforma gubernamental, se considera que al aumentarse en forma sostenida la eficiencia y la eficacia, se obtendrá una mejor gestión, la cual a su vez, optimizará la acción administrativa, a través de acciones definitivas y mejores resultados.

La corriente reformadora estima, que al contener el management la aplicación de principios, cuya eficacia se encuentra demostrada en relación de jerarquías organizacionales, que han sido estructuradas de tal forma que sus funciones quedan bien definidas, y su responsabilidad es asignada en forma clara, éste ofrece en relación con la práctica actual, una aproximación más lógica, racional y ordenada para mejorar la actividad administrativa.

La Responsabilidad ante la Sociedad.

La responsabilidad de dirigir una organización, conlleva la obligación de rendir cuentas. En todo Estado de Derecho, los funcionarios públicos deben de actuar dentro del marco jurídico existente, debiendo destinar los recursos asignados a los programas que desarrollan, sólo para el cumplimiento de los objetivos de éstos. De igual manera, la autoridad o fuerza pública que se les confiere, es otorgada para que la utilicen en el logro de los fines que se persiguen por la función que desempeñan, es por ello que no deben ejercer dicha autoridad ni los recursos públicos en forma arbitraria.

Como consecuencia de lo anterior, se deben implementar mecanismos de control, que sean efectivos para evitar abusos en cuanto al ejercicio del poder y al uso de los recursos, y que al mismo tiempo, se estructuren de tal forma que no impidan el uso eficaz del poder público y de los recursos, toda vez que con ello se impediría el logro de los objetivos planteados, siendo esta cuestión, la que origina que en la práctica resulte muy complejo establecer controles que arrojen resultados positivos.

Cultura Organizacional.

A través de ésta, se determina la importancia que tienen las relaciones entre los integrantes de una organización, así como la necesidad de

distribuir facultades, creando una estructura de jerarquías lo más simplificada posible, que permita alcanzar los fines que se persiguen por la organización, en donde se definan en forma clara, las funciones y responsabilidades del directivo.

Establece que los procesos administrativos, deben de diseñarse y aplicarse en forma racional, en base a la flexibilidad y no en un sistema rígido, en cuanto a la posibilidad de realizar los ajustes que sean necesarios, durante la ejecución de un programa gubernamental, con el fin de adaptarlo a los cambios que durante dicha ejecución se presenten en el entorno, como sería por ejemplo, una modificación del problema o necesidad social, que con dicho programa se pretende solucionar.

Al evolucionar la sociedad mexicana, convirtiéndose en una sociedad más participativa, más demandante en cuanto a la atención y solución de su problemática, la administración a través de la gerencia pública, busca establecer calidad en los bienes y servicios que proporciona.

CONCLUSIÓN

Consideramos que en cuanto a los aspectos teóricos relativos a la modernización del Estado, nuestro país ha evolucionado adecuando el marco normativo que rige la actividad de las autoridades gubernamentales, y fomentando la participación de la ciudadanía, para que ésta emita su opinión respecto de algunas políticas públicas que van a implementarse, sin embargo, es necesario que las opiniones de los gobernados no sólo sean escuchadas, sino que aplicando la cultura organizacional, dichas opiniones lleguen a formar parte integrante de las decisiones que generen las acciones de gobierno.

Por otra parte, la ciudadanía debe concientizarse de que es necesario que adopte una actitud participativa y no pasiva, ante la implementación del

cambio en las políticas gubernamentales, a efecto de que se instituya un gobierno más democrático, en el que sus acciones sean apegadas a derecho y cuenten con la legitimidad indispensable, para enfrentar con éxito los retos del próximo siglo, mismos que ya se vislumbran desde hace algunos años, con los cambios imperantes a nivel mundial en los aspectos sociales, políticos y económicos. Para ello, resulta de trascendental importancia, el que la población se preocupe por mantenerse informada, en relación con los sucesos que modifican su entorno y que van a incidir en la calidad de vida de cada individuo que la integra, pues sólo así estarán en posibilidad de comprender las acciones de cambio que se vayan implementado, así como de expresar sus inquietudes y de exponer cuales son los problemas sociales que requieren ser atendidos y resueltos por la autoridad.*

*Fuente consultada.- Conferencia *"Análisis del Concepto de Gerente Público. Sus implicaciones en la práctica de la Administración Pública Mexicana"*, impartida por el Doctor Roberto Avalos Aguilar, publicado por la Dirección de Educación Continua y a distancia del Instituto Politécnico Nacional, en el *"Prontuario de los Principales Conceptos y Elementos Característicos de la Administración Pública"*.

LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: REFORMAS Y ADICIONES

Por: Magistrado Jorge A. González Fonce

I. ANTECEDENTES

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California fue aprobada por la H. XV Legislatura del Estado el 14 de diciembre de 1988, y publicada el día 31 de enero de 1989. El siete de diciembre del mismo año en que fue publicada, se aprobó una reforma a dicho ordenamiento en sus artículos 1º , 2º , 31 fracción I inciso A, y 45, a fin de precisar el alcance de la autonomía del Tribunal en cuanto sus fallos e independencia de cualquier autoridad administrativa, quienes son autoridad dentro del juicio de nulidad, y definir el plazo para que se considere que ha operado la negativa ficta.

A partir de la consolidación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se inició un proceso de revisión de su marco jurídico, primero con la expedición de su Reglamento Interior, publicado en el Periódico Oficial No. 27, de fecha 30 de septiembre de 1991, y en 1993 el Pleno del Tribunal elabora un anteproyecto de adecuaciones a su Ley, que se presentó en un foro organizado por la entonces naciente Dirección de Asuntos Legislativos de la Secretaría General de Gobierno, sin que trascendiera dicho anteproyecto.

En 1996 al concluir la renovación de sus Magistrados, el Pleno del Tribunal retoma dicho anteproyecto, haciéndole los ajustes que se estimaron necesarios, y se presenta ante la Mesa Especializada de Justicia y Seguridad, misma que designó de entre sus miembros una comisión que revisara dicho anteproyecto, Comisión que reelabora el proyecto con la participación de representantes del mismo

Tribunal, XV Legislatura del Estado, Direcciones Jurídica de Gobierno del Estado y del Municipio de Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, y de los Organismos Sociales.

El proyecto de reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fue finalmente concluído con la Comisión nombrada ex profeso, y aprobado por unanimidad en la Mesa Especializada de Justicia y Seguridad, y una vez turnada a la Mesa Central de Consenso para la Reforma Jurídica del Estado, procedió ésta a revisarlo, introduciendo al mismo las adecuaciones que consideró convenientes. Una vez aprobado el proyecto, fue turnado a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la H. XV Legislatura, la cual, a partir de opinión y sugerencias formuladas por el área jurídica del Poder Legislativo, revisó el proyecto de reformas y adiciones aprobado por la Mesa Central de Consenso, realizándose nuevos ajustes por la mencionada Comisión del Congreso Estatal.

Una vez concluído el proceso de revisión, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobó el Proyecto de Dictamen que a su vez fue aprobado por el Pleno de la H. XV Legislatura del Estado, remitiéndose al Poder Ejecutivo como Decreto No. 145 para su debida sanción, promulgación y publicación. El C. Lic. Héctor Terán Terán como Gobernador del Estado, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Política del Estado, vetó el Decreto No. 145, manifestando once objeciones diversas en cuanto su contenido. Este veto fue superado mediante la revisión detallada por parte de la Dirección Jurídica del Congreso del Estado como por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la H. XVI Legislatura Estatal, de los diversos aspectos objetados, con participación tanto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como del Poder Ejecutivo, lo que permitió hacer las correcciones necesarias al Decreto en cuestión, respetando el sentido de las reformas y adiciones originales, lo que permitió que turnado el Dictamen 67 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales en relación al Veto ejercido en relación al Decreto No. 145 al

Pleno el día 25 de noviembre de 1999, fue aprobado por los Diputados presentes permitiendo así culminar el proceso de reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

II. CONTENIDO

El Decreto No. 145 modificó un total de 48 artículos de los 97 originales de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adicionó dos artículos (95Bis y 98) y como complemento se formularon tres artículos transitorios. Ante la dificultad de reseñar la totalidad de las reformas y adiciones contenidas en los 53 artículos consignados en el Decreto indicado, se hace referencia en los siguientes párrafos a los aspectos más relevantes contenidos en éstos, mediante su agrupación en rubros según su contenido, los cuales son:

1. Integración y funcionamiento del Tribunal

Dentro de este rubro, el aspecto más importante consiste en el procedimiento que se establece para la determinación del Presupuesto de Egresos del Tribunal, el cual deberá ser remitido como anteproyecto al Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas para que se incorpore en los términos en que el Tribunal lo presentó, anexando en todo caso sus observaciones al mismo. Esta medida busca garantizar que la autonomía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no se vea cuestionada ante la situación de estar sometido a las decisiones del Poder Ejecutivo en cuanto la asignación de su presupuesto, el cual en el nuevo esquema será asignado directamente por la Legislatura, sin modificaciones previas de autoridades administrativas sujetas a la jurisdicción del Tribunal.

Otro punto en cuanto integración en esta última reforma, son las nuevas reglas sobre la forma de designar a los Magistrados que integran el Tribunal,

introduciéndose el sistema de terna de candidatos a Magistrado, que debe ser presentada por el Gobernador del Estado a la Legislatura, misma que deberá hacer la designación por una mayoría mínima de dos terceras partes de sus integrantes. Una adecuación más dentro del rubro es el carácter de los Magistrados, que ahora serán numerarios o supernumerarios, los primeros a cargo de las Salas del Tribunal, y los segundos adscritos al Pleno.

2. Reforzamiento del principio de optatividad del juicio de nulidad respecto a los recursos administrativos

Desde su creación, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo previó la posibilidad de que el particular decida la forma de impugnar un acto administrativo que le depara perjuicio, si las leyes o reglamentos aplicables prevén un recurso administrativo, permitiéndole optar entre promover éste o el juicio de nulidad. De esta forma el principio de definitividad se restringió para permitir que si el particular no confía en la instancia administrativa, pueda inmediatamente acudir a impugnar ante el Tribunal. La novedad que ahora se incorpora en este rubro es la oportunidad de que si se ha interpuesto el recurso administrativo y este no ha sido resuelto, el particular podrán desistirse de éste, y acudir al juicio de nulidad, siempre y cuando éste se haga dentro del plazo legal concedido para promoverlo.

3. Mayores facultades para lograr el cumplimiento de sus determinaciones

La Ley previó originalmente como medios de apremio y medidas disciplinarias que el Tribunal podía aplicar para hacer cumplir sus determinaciones, la amonestación y la multa hasta por treinta días de salario mínimo, estableciendo que se debía iniciar por aplicar la amonestación y llegarse a la multa sólo si se persistía en el desacato al cumplimiento de las determinaciones dictadas. Con la

reforma reciente, se modifica este esquema, permitiendo que la aplicación de los medios de apremio puedan ser utilizados discrecionalmente en el orden que se estime conveniente, agregándose la posibilidad de disponer de la fuerza pública en caso de así considerarse conveniente.

4. La sustitución del concepto de agravio por el de motivos de inconformidad como requisito de la demanda

Nuestro contencioso administrativo establecía como uno de los requisitos de la demanda la expresión de agravios. Simultáneamente el concepto de agravios es utilizado en la Ley de este Tribunal como elemento de los recursos contra las resoluciones dictadas dentro del juicio. En este último sentido, los elementos del agravio deben ser cubiertos de manera más técnica, tal como los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial Federal lo exigen. Para facilitar el acceso a la justicia administrativa, se sustituye el término de agravio como requisito de la demanda por el de motivos de inconformidad, a fin de que la distinción con los agravios que deben expresarse en los recursos sea notoria, y no se pretenda que cubran las mismas exigencias.

5. La posibilidad de hacer valer motivos de inconformidad dentro del juicio de nulidad independientemente de que ya hayan sido planteados o no en el recurso administrativo que se hubiera promovido

La Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió en contradicción de tesis, que los agravios que no hayan sido planteados ante la autoridad responsable o su superior dentro de un recurso administrativo, no pueden ser parte de la litis en el juicio de nulidad. Para ampliar la justicia administrativa, se reformó el artículo 47 para convertir en inoperante la aplicación de este criterio, permitiendo ampliar la litis a motivos de inconformidad, que no fueron parte del recurso administrativo

intentado, pero que se derivan del acto de autoridad realizado en contra del particular.

6. La integración de la suspensión provisional y definitiva del acto impugnado al juicio de nulidad

En una forma sencilla, el legislador de 1988 consideró que el juzgador debía de resolver en forma inmediata sobre la suspensión del acto impugnado, solicitada por lo general al presentarse la demanda. Esta fórmula es sencilla, pero genera situaciones problemáticas ya que la suspensión al ser otorgada a partir de lo manifestado únicamente por el actor, debía prevalecer durante toda la tramitación del juicio, incluyendo la segunda instancia. La reforma contempla una primera suspensión, inmediata, pero de carácter provisional, y una segunda suspensión que se determinará después de escuchar a las partes, que regirá a lo largo de todo el procedimiento.

7. Nuevas reglas para la pericial

Respecto la prueba pericial se ha establecido en las leyes procesales, de manera tradicional, que cada parte ofrezca su propio perito, y de ser contradictorios los dictámenes, se designe un tercer perito en discordia, para que le conceda mayor fuerza al perito de la parte que haya presentado el mejor peritaje. Este esquema ha llevado a encarecer la justicia ante los honorarios de los peritos, así como presenta el problema de que en la mayoría de los casos el dictamen del perito es favorable a quien lo paga. Para corregir estas dos situaciones problemáticas, en la reforma se modifica la prueba pericial, para que el oferente de la misma presente el cuestionario para el perito, mismo que será solicitado a las dependencias u entidades de la Administración Pública Estatal si la autoridad demandada es municipal, o a la Administración Pública Municipal, si la autoridad demandada es parte del Gobierno Estatal.

8. Mayores facultades para lograr el cumplimiento de sus determinaciones

La Ley previó originalmente como medios de apremio y medidas disciplinarias el uso de la amonestación y de la multa, siendo obligatorio iniciar con la amonestación en forma previa a la imposición de una multa. Estos medios bajo la regla indicada limitaban la efectividad de las medidas que dictaba el Tribunal, ya que implicaban márgenes de tiempo y limitaciones que al impedir que se aplicaran en forma inmediata una sanción efectiva (ya que la amonestación no lo es), generaba problemas. Con la reforma se establece la posibilidad de uso de la fuerza pública, como un nuevo medio de apremio, así como la posibilidad de que el Tribunal haga uso de los medios que se le otorgan en el orden que estime conveniente.

9. Carácter obligatorio de la jurisprudencia para la autoridad administrativa

Una cuestión relevante, por primera vez prevista en la legislación mexicana es el carácter obligatorio de la jurisprudencia que establezca el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en relación a las autoridades administrativas. En nuestro país la jurisprudencia siempre ha tenido relativamente la característica de obligatoria, al limitarse su aplicación a los órganos jurisdiccionales, en tanto que las autoridades administrativas continúan obligadas a aplicar la ley en su sentido original, sin tener que respetar la interpretación que los tribunales han generado. De esta forma, los derechos reconocidos por los órganos jurisdiccionales a favor de los gobernados pueden ser ignorados por la autoridad administrativa, y el particular tendrá forzosamente que acudir ante los tribunales para que éstos apliquen los criterios jurisprudenciales a su favor. Lo anterior implica el tener que conseguir los servicios de un abogado, lo que en sí se convierte en una limitante

para personas de escasos medios o recursos, y en algo incosteable para cuestiones menores. De esta forma, el no respeto a la jurisprudencia por las autoridades, deja abierta la posibilidad de violación del Estado de Derecho, el cual no es el cumplimiento de las normas legales, sino el respeto a una serie de valores e incluso normas de mayor jerarquía que la jurisprudencia define.

En el caso de la última reforma, la jurisprudencia del Tribunal, será de carácter obligatorio no sólo para su Pleno y Salas, sino además para todas las autoridades administrativas sometidas a su jurisdicción.

La trascendencia de las anteriores reformas está en que consideramos que abren la posibilidad de que en nuestra entidad la justicia administrativa sea ágil, y capaz de tutelar en forma sencilla y efectiva al gobernado, permitiendo que el Estado de Derecho sea una realidad para los administrados.

Sabemos que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo requiere nuevas adecuaciones en función de las atribuciones que se le busca otorgar en materia de fiscalización de cuentas públicas y en cuestiones municipales, lo que permitirá que una vez más, sea objeto de discusión por parte del legislador, lo que abre la puerta para perfeccionar aquello que sea perfectible, por lo que agradeceremos las opiniones que se hagan llegar a este Tribunal en tal sentido, ya que podrán ser objeto de revisión y consideración.

DECALOGO DE SAN ALFONSO MARIA LIGORIO
(n.1696-m.1797)

- 1.- Jamás es lícito aceptar causas injustas porque es peligroso para la conciencia y la dignidad.
- 2.- No se debe defender causa alguna con medios lícitos.
- 3.- No se debe imponer al cliente pagos que no sean obligados, bajo pena de devolución.
- 4.- Se debe tratar la causa del cliente con el mismo cuidado que las cosas propias.
- 5.- Es preciso entregarse al estudio de los procesos a fin de que de ellos se puedan deducir los argumentos útiles para la defensa de las causas que son confiadas a los Abogados.
- 6.- Las demoras y negligencias de los Abogados son perjudiciales a los intereses de los clientes. Los perjuicios así causados deben, pues, ser reembolsados al cliente. Si no se hace así, se peca contra la Justicia.
- 7.- El Abogado debe implorar el auxilio de Dios en las causas que tiene que defender, pues Dios es el primer defensor de la Justicia.
- 8.- No es aceptable que el abogado acepte causas superiores a su talento, a sus fuerzas o al tiempo que muchas veces le faltará para preparar adecuadamente su defensa.
- 9.- El abogado debe ser siempre justo y honesto, dos cualidades que debe considerar como a las niñas de sus ojos.
- 10.- Un Abogado que pierde una causa por su negligencia es deudor de su cliente y debe reembolsarle los perjuicios que le ocasione.

III.- DEL PLENO.

CALENDARIO OFICIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO PARA EL 2000.

DIAS INHABILES

Del 3 al 7 de enero, correspondientes a parte del segundo período de vacaciones del 2000, del personal de este Tribunal.

21 DE MARZO

20 Y 21 DE ABRIL

1 Y 5 DE MAYO

JULIO. Primer período anual de vacaciones del personal del Tribunal, en los términos previstos en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

12 DE OCTUBRE

20 DE NOVIEMBRE

1 DE DICIEMBRE. Por la transición del Poder Ejecutivo Federal.

5 DE DICIEMBRE

DICIEMBRE. Segundo período anual de vacaciones del personal de este Tribunal, en los términos previstos por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

Mexicali, B.C., a 23 de febrero del 2000.

AVISO AL PUBLICO EN GENERAL

Se comunica a los litigantes y público en general, que a partir del primero de marzo del año dos mil, las instalaciones de la Primera Sala y sede del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, cambiarán de domicilio a la siguiente dirección:

"AVENIDA PIONEROS, ESQUINA CON BULEVAR ANAHUAC, NUMERO 1198, CENTRO CIVICO Y COMERCIAL DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA."

Asimismo se informa, que los números telefónicos seguirán siendo: 5-57-25-20, 5-57-25-80 y 5-57-25-84.

Lo anterior se comunica para todos los efectos legales conducentes.

A T E N T A M E N T E

**LIC. DONACIANO ROMERO ORTEGA
MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

JURISPRUDENCIA NUMERO 13

INTERES JURIDICO PARA IMPUGNAR ACTOS CONEXOS A ACTIVIDADES QUE REQUIEREN LICENCIA O PERMISO. Si se reclaman actos o resoluciones administrativas que por sí mismos lesionan la esfera jurídica del demandante, por estar dirigidos a éste, argumentándose que no revisten la forma legal que impone el artículo 16 Constitucional, y en contra de los cuales se expresan agravios específicos, tendientes a lograr la declaración de su nulidad, ello es suficiente para que este Tribunal considere que dicho demandante tiene interés jurídico para impugnarlos y, por ende, bastante para analizar su legalidad, independientemente de que el gobernado cuente o nó con la licencia respectiva que lo autorice a ejercer tal o cual actividad reglamentada, salvo en los casos de que se trate de actos de autoridad que le impidan ejercer dichas actividades, pues la falta del permiso o licencia correspondiente, implica necesariamente la carencia de interés jurídico para impugnarlos.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 16/999 S.S. Hipólito Otero Bolaños vs. Presidente Municipal de Tijuana y otra autoridad. Resuelto en Sesión de Pleno del 6 de septiembre de 1999, por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Licenciado Donaciano Romero Ortega.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 17/999 S.S. Samuel Lino Lugo vs. Presidente Municipal de Tijuana y otra autoridad. Resuelto en Sesión de Pleno del 6 de septiembre de 1999, por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Licenciado Donaciano Romero Ortega.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 19/999 S.S. Daniel Lino Rodríguez y otro vs. Presidente Municipal de Tijuana y otra autoridad. Resuelto en Sesión de Pleno del 24 de septiembre de 1999, por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Licenciado Jesús Arturo López Ramos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 14

CITATORIO PARA INICIAR UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. REQUISITOS DE VALIDEZ. Atento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, el citatorio que al efecto emita la autoridad competente, para efectos de la audiencia que da inicio formalmente al procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa en contra de determinado servidor público, deberá estar dirigido en forma personal y directa al presunto responsable, es decir, formulado individualmente, precisando en forma clara y precisa la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen en lo particular, en relación directa con los supuestos contenidos en el artículo 42 de la citada Ley, señalándosele el lugar en que se ponen a su disposición para imponerse de ellas, las pruebas existentes en su contra, para el efecto de que, dentro del término de ley, aporte los medios de convicción que estime convenientes para su defensa y poder también desvirtuar las probanzas de cargo; igualmente, en el citatorio de referencia deberá precisarse el derecho de ser asistido por un defensor, a ofrecer pruebas y expresar alegatos.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 94/997 S.S. Nicolás Prado Iñiguez vs. Síndico Procurador de Tijuana y otra autoridad. Resuelto en Sesión de Pleno del 16 de julio de 1998, por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Licenciado Jesús Arturo López Ramos.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 24/998 S.S. vs. Procurador General de Justicia del Estado y otras autoridades. Resuelto en Sesión de Pleno del 21 de septiembre de 1998, por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Licenciado Jesús Arturo López Ramos.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 149/998 S.S. Norma Cueva Hueso vs. Síndico Procurador del Ayuntamiento de Tijuana. Resuelto en Sesión de Pleno del 29 de noviembre de 1999, por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Licenciado Jesús Arturo López Ramos.

EJECUTORIAS RELEVANTES DEL PLENO

INHABILITACION SANCION DE. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA IMPEDIDA PARA FIJAR A SU ARBITRIO LA TEMPORALIDAD DE ESTA. La autoridad administrativa se encuentra impedida para determinar a su arbitrio la temporalidad de la sanción de inhabilitación por faltas administrativas que no impliquen lucro o causen daños y perjuicios, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, a riesgo de incurrir en desvío de poder, puesto que implicaría sustituirse al legislador adjudicándose la facultad de establecer el tiempo de duración de una sanción administrativa, contraviniendo abiertamente el principio constitucional estrictamente aplicable al caso, que prohíbe imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, y en tratándose de la imposición de sanciones administrativas, se rige por las reglas del derecho penal en cuanto a la imposición de penas antes resumido, por lo que la autoridad administrativa debe abstenerse de integrar la norma legal para comprender casos no expresamente previstos en ella.

Juicio Contencioso Administrativo 99/997 S.S., Elva Regina Jimenez Castillo vs. Contralor General del Estado y otras autoridades. Sentencia emitida por la Segunda Sala en fecha 23 de enero de 1998, confirmada en Ejecutoria del Pleno de fecha 16 de abril de 1998.

Juicio Contencioso Administrativo 100/997 S.S., Mireya Sáñez Pimentel vs. Contralor General del Estado y otras autoridades. Sentencia emitida por la Segunda Sala en fecha 20 de enero de 1998, confirmada en Ejecutoria del Pleno de fecha 16 de abril de 1998.

USO DE SUELO, NO PUEDE LIMITARSE POR DECLARATORIAS QUE NO HAN SIDO PUBLICADAS NI REGISTRADAS EN LOS TERMINOS DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos que se expidan conforme a lo dispuesto en el Plan y los Programas de Desarrollo Urbano, solo podrán limitar el uso de la propiedad de inmuebles de los particulares, una vez que éstas han sido publicadas y registradas en los términos previstos por los artículos 83, 118, 120 y demás relativos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 08/999 S.S. Manuel Chávez López y otros vs. Gobernador del Estado de Baja California y otras. Resuelto en Sesión de Pleno del 11 de octubre de 1999, por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Jorge Adolfo González Fonce.

NEGATIVA FICTA. ALCANCE DE LA SENTENCIA QUE DECLARE SU NULIDAD. La procedencia de una negativa ficta, no implica necesariamente, en todos los casos, que lo solicitado por el demandante sea automáticamente concedido, pues hay que distinguir entre las diversas solicitudes que se puedan presentar a la autoridad, analizando en primer término, que lo solicitado no sea incompatible con la tutela del interés general que debe prevalecer sobre el interés particular. Ahora bien, cuando el demandante hace valer como agravio en contra de dicha negativa ficta, la falta de motivación y fundamentación, es decir, violación al artículo 16 Constitucional, la sentencia que en su caso, declare la nulidad de la misma, debe ser en el sentido de condenar a la autoridad a expedir un nuevo acto que contenga los fundamentos y motivos de tal actuación (si no lo hizo al contestar la demanda en el juicio contencioso de que se trate), por tratarse de una violación de carácter formal, tal y como lo han sostenido diversos criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero si la pretensión del actor en juicio, es la de obtener algún acto positivo de la administración, y la autoridad al producir su contestación a la demanda, señaló los fundamentos y motivos de la negativa ficta, corresponde al actor la carga de la prueba para acreditar fehacientemente en forma mínima que reúne los requisitos previstos en la norma legal aplicable, para que el Tribunal pueda comprobar que el demandante sí tiene derecho para obtener lo que solicita.

Recurso de Revisión del Juicio Contencioso Administrativo 21/999 S.S. Banco Internacional, S.A. División Fiduciaria vs. Primer Ayuntamiento Constitucional de Playas de Rosarito, Baja California. Resuelto en Sesión de Pleno del 29 de noviembre de 1999 por unanimidad de 3 votos. Magistrado Ponente Jorge Adolfo González Fonce.

IV. DE LAS SALAS

ESTADISTICA

EN FUNCION DE LA MATERIA JUICIOS INICIADOS EN 1999.	
Crédito Fiscal	17.82%
Multa Administrativa No Fiscal	3.47%
Resolución en Materia de Control Urbano	10.86%
Resolución en Materia de Responsabilidad de Servidores Públicos (Cese, destitución, inhabilitación, suspensión).	18.26%
Multas y Resoluciones en Materia Fiscal	.43%
Otorgamiento, Negativa o Cancelación de Permiso o Autorización.	5.65%
Resolución dictada dentro de un Recurso Administrativo	3.48%
Resolución en Materia de Expropiación	0%
Resolución en Materia Ecológica	2.60%
Decomiso o Secuestro de Mercancías o Vehículos	20.44%
Multa de Tránsito	.43%
Resolución en Materia de Concesión Administrativa	.86%
Inscripciones Registrales	1.73%
Resolución Sobre Responsabilidad de Menores	0%
Negativa Ficta	2.60%
Clausuras o Desalojos	3.91%
Multas Fiscales Federales	.43%
Cobro de Derechos por Consumo de Agua y Cortes del Servicio	3.91%
Otras Resoluciones Administrativas	.43%
Negativa a Prestar un Servicio Público	1.73%
Acto no Administrativo	.86%

EN FUNCION DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS JUICIOS INICIADOS EN 1999.	
Promovidos en Contra de Autoridades Estatales	22.18%
Promovidos en Contra de Organismos Descentralizados	8.26%
Promovidos en Contra de Autoridades Federales	.43%
Promovidos en Contra de las Autoridades Municipales	69.13%

EN FUNCION DEL SENTIDO DEL FALLO	
FAVORABLE AL ACTOR	24.39%
FAVORABLE A AUTORIDADES	17.48%
SOBRESEIMIENTOS	58.13%

RESUMEN

DEMANDAS RECIBIDAS	230
---------------------------	------------

AUTORIDADES DEMANDADAS	
MUNICIPALES	159
ESTATALES	51
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	19
FEDERALES	1

SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA	246
A FAVOR DEL GOBERNADO	60
A FAVOR DE LA AUTORIDAD	43
SOBRESEIMIENTOS	143

RECURSOS DE REVISION INTERPUESTOS	71
RESUELTOS	60

AMPAROS DIRECTOS PROMOVIDOS	26
RESUELTOS	21
CONCEDIDOS	5
NEGADOS	9
SOBRESEIDOS	3
DESECHADOS	4

ACUERDOS DICTADOS	4658
AUDIENCIAS CELEBRADAS	541
NOTIFICACIONES	7461

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

I N T E G R A C I O N

LIC. DONACIANO ROMERO ORTEGA
MAGISTRADO PRESIDENTE Y TITULAR
DE LA PRIMERA SALA

LIC. ALBERTO LOAIZA MARTINEZ
MAGISTRADO NUMERARIO ADSCRITO
A LA SEGUNDA SALA

LIC. MARIA LOURDES LUNA MENDIVIL
MAGISTRADA NUMERARIA ADSCRITA
A LA TERCERA SALA

LIC. JORGE ADOLFO GONZALEZ FONCE
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO

LIC. JESUS ARTURO LOPEZ RAMOS
MAGISTRADO SUPERNUMERARIO

LIC. CLAUDIA CAROLINA GOMEZ TORRES
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LIC. MARIA DOLORES MORENO ROMERO
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

LIC. ULISES SILVA GUTIERREZ
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA PRIMERA
SALA.

LIC. NORMA PATRICIA BRAVO CASTRO
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA SEGUNDA
SALA.

LIC. FLORA ARGUILES ROBERT
SECRETARIO AUXILIAR ADSCRITO A LA SEGUNDA
SALA.

LIC. IRMA AMEZQUITA MARTINEZ
SECRETARIA AUXILIAR ADSCRITO A LA TERCERA
SALA.

LIC. LETICIA CASTRO FIGUEROA
ACTUARIO ADSCRITO A LA PRIMERA SALA

LIC. ELSA ARACELI ARANDA LOPEZ
ACTUARIO ADSCRITO A LA SEGUNDA SALA

LIC. JUAN MANUEL CRUZ SANDOVAL
ACTUARIO ADSCRITO A LA TERCERA SALA

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

MEXICALI

AVE. PIONEROS 1198
CENTRO CIVICO Y COMERCIAL
MEXICALI, B.C.
TELS. 57-25-80 Y 57-25-84
FAX 57-25-20

TIJUANA

AVE. OCAMPO 1737
LOCALES A,B y C,ENTRE
CALLES 9º Y 10º
ZONA CENTRO
TIJUANA, B.C.
TEL. Y FAX 88-28-69

ENSENADA

CALLE 4TA. Y GRANADA 2063
INTERIOR 119
CENTRO COMERCIAL LAS PALMAS
ENSENADA, B.C.
TEL. Y FAX 76-25-82