

III. Breve Referencia los Tribunales Administrativos Mexicanos y su Jurisdicción.

Tribunal, es el órgano que se haya instituido para ejercer la función de administrar justicia. Tribunal es nombre latino y proviene del lugar (Tribuna) donde se colocaba, sobre silla, el juez o magistrado. La palabra se usa también en el sentido de “órgano” y de conjunto de jueces que componen un órgano colegiado.¹⁶

Cabe subrayar, que la función jurisdiccional de los tribunales, con la cual se administra justicia, se lleva a cabo por medio del juicio o proceso como instrumento.

La instancia más alta para administrar justicia en el Estado Federal Mexicano es el Poder Judicial, el cual se deposita para su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia, tribunales colegiados de circuito y unitarios y en juzgados de distrito, según lo determina el artículo 94 Constitucional, cuya jurisdicción y competencia delimita el artículo 104 de la propia Carta Suprema de la Federación.

Varias son las instituciones que se regulan en el artículo 104 Constitucional y sinópticamente las podríamos citar de la siguiente manera:

- a) La competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias sobre la aplicación de las leyes federales, así como la

¹⁶ PRIETO L., CASTRO Y FERRANDIZ y otros. *Tribunales Españoles Organización y Funcionamiento*. Ed. Tecnos Madrid 1979 5a. Edición. Pág. 28.

jurisdicción concurrente con los tribunales locales, cuando dicha aplicación sólo afecte intereses particulares.

- b) Fundamentos esenciales de los tribunales de lo contencioso administrativo para dirimir controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares;
- c) La regulación del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia y;
- d) La competencia de los propios tribunales federales para conocer de cierto tipo de controversias.

Nos interesa destacar las reflexiones hechas por Fix Zamudio, cuando expresa que “el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional, fue introducido en las reformas del 25 de octubre de 1967, con motivo del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, cuya constitucionalidad fue discutida por la doctrina por carecer entonces de sustento expreso en la Ley Fundamental. Dicho organismo surgió como Tribunal de Jurisdicción Delegada, es decir, que dictaba sus resoluciones en representación del Ejecutivo Federal, pero en su Ley orgánica que entró en vigor el 10. de abril de 1967 (sustituida por la actualmente en vigor del 2 de febrero de 1978), se le otorgó plena autonomía, como precedente inmediato del texto constitucional que se comenta”.¹⁷

El párrafo citado del Artículo 104 Constitucional, dice textualmente:

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones.

Fix Zamudio nos informa; que con apoyo en esta disposición, se expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Fe-

¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM. Op. cit. Pág. 246.

deral, promulgada el 28 de enero de 1971 y reformada posteriormente en 1973, 1979 y recientemente en 1986.¹⁸

Los órganos encargados de impartir justicia administrativa en México son los siguientes: El Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; además, en materia laboral tenemos el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y también dentro del proceso político contamos con el Tribunal de lo Contencioso Electoral de reciente creación.

Antecedentes de la Justicia Administrativa en México

Volteando a la historia, vemos que en la etapa colonial tuvo preponderancia un sistema con carácter judicial, aunque no existía en forma estricta una separación de lo que eran las funciones públicas; se puede decir, que quien conocía o era encargado de los conflictos producto de acciones o resoluciones administrativas, incluyendo las que emanaban de los virreyes, al igual que las cuestiones tributarias, eran los organismos judiciales o audiencias y como última instancia, el llamado Consejo de Indias de acuerdo con “Las Ordenanzas de Intendentes de 1786, a la Junta Superior de Hacienda, como órgano de apelación en esta materia”.¹⁹

Al paso del tiempo y una vez declarada la Independencia, el sistema de carácter judicial vigente durante el periodo colonial, se compaginó con una corriente similar a la judicial proveniente de Estados Unidos, que repercutió en los ordenamientos tanto constitucionales como legales que se expedieron en el siglo pasado y que, como ha señalado Fix Zamudio, subsistió el principio general de que los conflictos entre los administrados y la administración, tenían que ser planteados generalmente, ante tribunales de carácter ordinario, algunos de los cuales ya estaban especializados en la materia tributaria, sobre todo los de las entidades federativas.

¹⁸ *Ibid.* “Diario Oficial” del miércoles 25 de Junio de 1986. Pág. 247.

¹⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. El Colegio Nacional. México. Págs. 77 y 78.

Con esta brevísimaa reseña se puede subrayar que el proceso administrativo en un sentido muy limitado, fue introducido en la Constitución de 1824, que como menciona Fix Zamudio confirió a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de decidir controversias sobre los contratos o negociaciones efectuadas por el Gobierno federal o sus agentes.

Hacia 1857, la Constitución del 5 de Febrero en su artículo 9, fracción I, contenía la estipulación de que los Tribunales de la Federación eran competentes para conocer de las controversias suscitadas acerca del cumplimiento y aplicación de las leyes federales, disposición que fue conceputuada como un auxilio de la Constitución a los tribunales para que pudieran conocer y resolver sobre conflictos entre la administración pública federal y los administrados.²⁰ En este mismo sentido se pronunció el criterio que en 1897 y 1908 siguieron los Códigos de Procedimientos Civiles, en cuanto a que ordenaban aquellos procedimientos de juicios seguidos por los administrados en contra de autoridades administrativas con carácter de federales en cuestiones de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y en el caso de patentes de invención.

Por su parte la Constitución de 1917, en su precepto 104, fracción I, perpetuaba el sistema judicial, toda vez que concedía facultades para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitaran, en relación con el cumplimiento o la aplicación de las leyes federales o tratados internacionales, inclusive cuando las controversias dañaran intereses particulares y en ese supuesto, conocerían a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, dando cabida, de esta manera, a la denominada jurisdicción voluntaria o concurrente, concediendo de esta forma competencia a los tribunales de la Federación.

Esta evolución produjo un cambio que llevó más tarde la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la cual creó el Tribunal Fiscal de la Federación, colocando dentro de ese sistema de carácter ju-

²⁰ MORALES, José Ignacio. *Las Constituciones de México*. 2a. Edición. Ed. Periodística e Impresora. Puebla, México. Pág. 165.

dicial, elementos de lo contencioso administrativo, lo que denotaba una influencia francesa en lugar de la norteamericana.

Tribunal Fiscal de la Federación

En sus inicios el Tribunal Fiscal tuvo funciones de órgano con atribuciones delegadas, conforme lo dictaminó la exposición de motivos de la Ley mencionada con anterioridad, que permitía al Tribunal dictar sus fallos en representación del Ejecutivo, aunque era independiente de cualquiera otra autoridad administrativa, inclusive de la Secretaría de Hacienda; lo anterior continuó vigente en el Código Fiscal de 1938.

No es sino hasta 1967 que entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, conjuntamente con el Código Fiscal Federal de ese mismo año.

El primer artículo de la Ley citada, denominaba al tribunal como administrativo, con plena autonomía para dictar fallos conforme a los lineamientos que la ley determinaba, lo cual indica, por así decirlo, que el Tribunal Fiscal dejaba de tener una función jurisdiccional delegada.

La Ley Orgánica del Tribunal de 1978, conservaba la plena autonomía, además de que iniciaba “la desconcentración de la justicia federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales”²¹ repartidas en las once regiones en que se fracciona el territorio nacional.

La evolución que el Tribunal Fiscal fue teniendo ha culminado hasta ahora con una cada vez mayor confirmación de organismos de impartición de justicia administrativa dentro de las entidades federativas, que han tomado como modelo a este tribunal.

Intentos recientes y exitosos son: “Tribunal Fiscal del Estado de México (1958); Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz (1975); Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa (1976)”.²²

²¹ “Diario Oficial de la Federación”, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (Artículo 21) 2 de Febrero de 1978. Pág. 6.

²² FIX ZAMUDIO Héctor. *Op. Cit.* Pág. 87.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano administrativo que ejerce función jurisdiccional delegada en el marco del Poder Ejecutivo, pero con autonomía, pues no está obligado a seguir el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Tribunal Fiscal carece de facultades para imponer la ejecución de sus fallos, los cuales sólo puede anular por razones de estricta legalidad, estando reservada la apreciación de la constitucionalidad de la ley o reglamento al Poder Judicial Federal.

Conforme a los lineamientos establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1978, a este Tribunal se le dota de plena autonomía.

Se compone el Tribunal de una Sala Superior y trece salas territoriales, tres metropolitanas en el Distrito Federal y diez regionales. Para su integración, todos los magistrados son nombrados por el Presidente de la República cada 6 años, con la aprobación del Senado o estando éste en receso, por la Comisión Permanente, señalando siempre si la designación es para integrar la Sala Superior o bien las Salas Regionales. Este mismo procedimiento es utilizado en el nombramiento de magistrados supernumerarios, que sustituyen a los de las Salas Regionales y de la Sala Superior, en casos previstos por la propia Ley Orgánica. Es necesario hacer notar, que los magistrados pueden ser reelectos indefinidamente y consecuentemente, no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, según lo establece el artículo 3o. de la ley ya citada.

Por lo que respecta a la Sala Superior, ésta se integra conforme a lo estipulado por el artículo 11 de la Ley mencionada, con nueva magistrados especialmente nombrados, aunque es suficiente para su funcionamiento la presencia de seis, mientras que las Salas Regionales se conforman por tres magistrados cada una y en ellas, para formar el quórum, de acuerdo al artículo 20, se necesita la presencia de todos sus magistrados.

Respecto a la competencia, podemos señalar que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación realiza funciones tales como fijar la jurisprudencia del Tribunal, decide sobre recursos que puedan interponerse en las Salas Regionales y resuelve conflictos sobre competencia que surjan en dichas salas, distribuyen los asuntos entre las mismas y designa al Presi-

dente del Tribunal de entre sus miembros, según lo estipulado por los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica.

En cuanto a la competencia de las salas regionales, actualmente se puede dividir en cuatro grupos:

- a) En materia estrictamente tributaria; b) Conflictos sobre prestaciones de seguridad social; c) Contratos de obras públicas y responsabilidades no delictuosas de funcionarios y empleados federales; y d) Las señaladas por otras leyes federales, tales como las relativas a las fianzas establecidas en favor de autoridades, de acuerdo con la división que hace el tratadista Fix Zamudio.

De tal manera que en dichas salas pueden ser impugnadas las resoluciones definitivas que hayan sido dictadas por autoridades fiscales federales y por los organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije en cantidad líquida o se otorguen bases para su liquidación, también aquellas que nieguen la devolución de un ingreso tributario percibido indebidamente por el Estado, al igual que las que impugnen multas por infracción de normas administrativas federales y las que ocasionen agravios en materia fiscal diferentes a los ya citados.²³

Pueden conocer igualmente, las salas mencionadas, de ciertas materias no estrictamente fiscales como pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional, de pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, resoluciones que constituyan responsabilidades por actos no delictuosos de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, resoluciones del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, litigios de fianzas, etc., asimismo sobre decisiones definitivas dictadas sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas efectuadas por las dependencias de la administración pública federal centralizada; lo anteriormente expuesto acorde con lo es-

²³ *Ibid.* Pág. 93.

crito por el maestro Fix Zamudio, es considerado por la doctrina y jurisprudencia francesa, materia del proceso de plena jurisdicción.

Se puede decir que las atribuciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación son muy similares a las asignadas a la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que son también de carácter administrativo y jurisdiccional, además de instituir reglas para la distribución de negocios, adscribir magistrados, despachar de manera pronta y expedita los asuntos de competencia del tribunal y conocer de los recursos que la ley establece contra resoluciones de las mismas salas.

En el proceso que se lleva a cabo en dicho tribunal las partes son: 1) El demandante o actor, persona individual o colectiva, que es afectada directa o indirectamente por un acto o resolución, ya sea de las autoridades federales o bien, de las del Departamento del Distrito Federal. Es preciso hacer notar que, sólo cuando se demande la nulidad de una resolución de carácter administrativo que haya creado derechos que beneficien a particulares y por la llamada "cosa juzgada" es exclusivamente cuando la autoridad administrativa, podrá fungir como parte actora; en los demás siempre lo serán particulares; 2) El demandado, la autoridad administrativa impugnada por haber pronunciado o expedido el acto o resolución combatida por el administrado y las autoridades que pretendan ejecutar dichas resoluciones o el particular favorecido por la resolución impugnada por la autoridad administrativa que solicita la nulidad; 3) El tercero interesado, inspirado quizá del tercero perjudicado del juicio de amparo, titular de un derecho incompatible a la acción interpuesta o sea, aquella persona a quien interesa que subsista el acto o resolución que se esté impugnando en el proceso administrativo, en virtud de que le favorecen, de tal modo que sus intereses o derechos son opuestos o contrarios a los del actor, 4) El Secretario de Hacienda y Crédito Público; 5) El tercero coadyuvante, interesado directo en la anulación de un acto favorable a un particular.

Lo citado, resalta cómo el Tribunal Fiscal decide en forma autónoma los conflictos entre la administración pública y los administrados, siendo insuficiente si es considerado en forma aislada y no con los otros tribunales administrativos que veremos en páginas posteriores, ya que resulta evidente que el considerable incremento de las controversias que se susci-

tan en materia fiscal y financiera, haría imposible la labor para un solo tribunal para resolver todos los conflictos administrativos. Es todo esto lo que hace indispensable que sea auxiliado por otros tribunales, con la finalidad de que colaboren en la solución de la mayor parte de las controversias citadas.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Tratando de encontrar antecedentes del surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podremos dirigirnos hacia el siglo XIX, en que encontramos que en el ámbito administrativo se seguía un sistema de carácter judicial con influencia norteamericana.

Como sabemos el Tribunal que ahora nos ocupa es de influencia francesa y hacia 1853 se realizó un intento por cambiar el sistema que se seguía, introduciendo el llamado Consejo de Estado, de origen francés, incorporado inicialmente como una herramienta temporal llamada “Bases para la Administración de la República”, con el flujo de las ideas de Teodosio Lares, quien dio la pauta para que se expediera la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, así como su reglamento, en el mismo año.²⁴

En 1865, fue realizado un segundo intento por instaurar el citado Consejo, esto en la época del llamado Segundo Imperio, en virtud de que, en ese año se confirmó al Consejo de Estado mediante un Decreto sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, que le concedían a éste atribuciones de órgano de jurisdicción retenida, que conservaba gran similitud con respecto a la legislación que Teodosio Lares había hecho.²⁵

Si se avanza en el tiempo y se llega a 1936, fecha de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, podemos asegurar que fue un proceso que “ha producido frutos satisfactorios”²⁶ y que dentro de la tradición

²⁴ *Ibid.* Pág. 79.

²⁵ *Ibid.* Pág. 80.

²⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados el 9 de Diciembre de 1966. Pág. 11.

de lo que es nuestra justicia administrativa, puede afirmarse que ha sido de gran importancia el Tribunal Fiscal, pues despejó un sendero para que se edificaran otros tribunales administrativos.

Gabino Fraga nos dice, que es en 1946 y en 1967 en que constitucionalmente se le da reconocimiento, pues un sector de la doctrina antes de las reformas, consideraba que invadían la esfera de atribuciones de Poder Judicial Federal²⁷ situación que dio pauta para la adición a la fracción I del artículo 104 Constitucional que dispone "Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares".

Dicha reforma llevada a cabo en 1968 produjo inmediatos efectos que llevaron en 1971 a la Ley que dio origen al actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya acción se apoya en las disposiciones establecidas por los ordenamientos citados y que en su oportunidad han sido adicionados o reformados en 1978 por la Ley del Congreso del 27 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial del 3 de enero de 1979.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación, también está dotado de plena autonomía, con el fin de dirimir controversias suscitadas entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los administrados, puede con plena autonomía, dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Este Tribunal se compone de una Sala Superior integrada por cinco magistrados y por tres Salas Regionales de tres magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más formadas por tres magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior, según lo dispone el artículo segundo de la ley respectiva.

²⁷ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 24a. Edición. Ed. Porrúa México 1975. Pág. 465.

El Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es también el Presidente de la Sala Superior, siendo ésta quien lo designa por un año, pudiendo ser reelecto; corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso, el nombramiento cada seis años de los magistrados supernumerarios, sin que puedan ser removidos sólo en los casos y de acuerdo al procedimiento aplicado a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

•

Señalaremos que la Sala Superior atiende situaciones de orden general y reglamentarias del funcionamiento del tribunal, resuelve recursos establecidos por las leyes sobre contradicciones que surjan entre resoluciones de las salas y forma jurisprudencia con las determinaciones que dicte en esas situaciones.

En el ámbito jurisdiccional puede condenar a la autoridad impugnada, pudiendo darle plazo para contestar una petición, ordenarle la reposición del procedimiento u obligarla a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, es decir, que el juez tiene en este caso el dominio del acto impugnado, pero no la plena jurisdicción del mismo. Su jurisdicción y competencia se delimita mediante el sistema de la cláusula general, lo cual le permite actuar respecto de todas las controversias jurídico administrativas, inclusive la materia fiscal local del Distrito Federal desde 1980; apuntaremos aquí, que, en la materia fiscal, las peticiones o instancias que se efectúen deben ser resueltas en el término que la ley señale, pero a falta de éste, en un plazo de 90 días; el silencio de las autoridades será considerado como resolución negativa, excepto en los diez casos de improcedencia de la acción determinados por la Ley y que son los que a continuación se enumeran:

1. Actos de autoridad que no sean del Departamento del Distrito Federal;
2. Actos del propio Tribunal;
3. Actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo, pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas;
4. Actos que hayan sido juzgados en otro proceso contencioso administrativo, en los términos anteriores;
5. Actos que no afecten los intereses del actor o que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos;
6. Ac-

tos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación se encuentre en trámite; 7. Reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general que no hayan sido aplicados concretamente al actor; 8. Cuando aparezca claramente que no existe la resolución o el acto impugnado; 9. Cuando hayan cesado o no puedan producirse los efectos del acto; 10. Actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuando deben ser revisados de oficio y la ley que los rija fije plazo para este efecto.

Son partes del proceso administrativo ante dicho Tribunal: 1. El Actor; 2. El Departamento del Distrito Federal, así como la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado; 3. El Tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses pueden verse afectados por las resoluciones del Tribunal. Para intervenir en el juicio las personas deben tener interés legítimo en el mismo.

Los juicios promovidos ante el Tribunal objeto de este apartado, son substanciados y resueltos de conformidad con los señalamientos de su propia ley y en el caso de que no exista una disposición expresa se sujetará a las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y habiendo inexistencia de normatividad en la materia fiscal habrá de sujetarse a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación en aquello que puedan resultar aplicables, ya que son consideradas causas de nulidad de los actos impugnados: a) La incompetencia de la autoridad; b) El incumplimiento u omisión de las formalidades establecidas por las leyes; c) La violación de la ley o no haber aplicado la debida; y d) La arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, así como cualquiera otra causa similar.

Antecedentes del Tribunal de Conciliación y Arbitraje

Podemos decir que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje surgió al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación durante el Gobierno Cardenista.

Preciso es señalar que con anterioridad al nacimiento del Tribunal de Conciliación y Arbitraje existían las denominadas Juntas Federales de Con-

ciliación, cuyo origen fue producto de los innumerables conflictos de orden laboral que habían estado dañando la economía de la nación y por otra parte existían problemas que las Juntas de los Estados no podían solucionar ya que sobrepasaban sus límites jurisdiccionales.

Ante esta situación, en 1926 la entonces llamada Secretaría de Industria decidió girar primero una Circular en que advertía a los gobernantes de las Entidades Federativas, que todas aquellas controversias de los trabajadores ferrocarrileros que se suscitaran serían resueltas por el Departamento de Trabajo de esa Secretaría. Al año siguiente una nueva Circular, en una interpretación del artículo 27 Constitucional apuntaba que este precepto "declaraba de Jurisdicción Federal todas las cuestiones relativas a la industria minera", por lo que los conflictos entre los trabajadores y sus empresas las resolvería la Secretaría y finalmente en ese mismo año una tercera Circular prescribía que en virtud de la celebración de un contrato ley entre trabajadores y empresarios textiles y para unificar la aplicación de éste, el mismo Departamento de Trabajo de la Secretaría, sería el encargado de solucionar las controversias que pudieran surgir.²⁸

Producto de dichas circunstancias el Poder Ejecutivo, a finales de 1927, expidió un Decreto mediante el cual se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación, que al mismo tiempo reglamentaba las leyes tanto de ferrocarriles como del petróleo y minería, que al ser tantas imposibilitaban la intervención de las autoridades locales y no es sino hasta la expedición de la Ley Federal del Trabajo en que se distribuyen competencias entre las juntas federales y locales, se termina con la aplicación poliforme de normas y se unifica la instrumentación procesal.

Esta serie de acontecimientos culminaron durante el sexenio de Lázaro Cárdenas con la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el cual en su surgimiento tenía un carácter autónomo pero sin llegar a tener una cobertura Constitucional que se puede decir que no obtuvo sino hasta

²⁸ DE LA CUEVA, Mario. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. 9a. Edición. Tomo I. Ed. Porrúa. México. Pág. 52.

1946²⁹ con el Artículo 104 Constitucional que en 1960 fue modificado específicamente para permitir litigios de la función pública a través de la adición del apartado B del Artículo 123.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Este tribunal nació debido al incremento de las actividades del aparato gubernamental y consecuentemente del crecimiento numérico de los servidores de los Poderes de la Unión, lo que produce una ampliación especial de las garantías jurisdiccionales. Se trata de un Tribunal Administrativo que depende formalmente de la Secretaría de Gobernación aunque tiene independencia y autonomía. Es un tribunal colegiado que, en forma presupuestal, depende de la Secretaría de Hacienda y se relaciona con el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación.

A su jurisdicción se le puede dar el carácter de arbitral como lo señala Arturo González Cosío³⁰, debido a que “la integración del Tribunal es colegiado y tripartita”. Pues se integra con un magistrado representante del Gobierno federal que designa éste, un Magistrado representante de los trabajadores de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado, tercer árbitro, designado por los dos anteriores, que es el Presidente del Tribunal, el cual dura en su cargo tres años y tiene emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Cabe aclarar que los dos mencionados primeramente, pueden ser removidos libremente por sus representados, sin embargo el Presidente sólo puede ser removido del cargo, por cometer delitos graves del orden común o federal.

Otras características son que, el representante de los trabajadores debe ser empleado de base y con cinco años de antigüedad, mientras que el representante del Poder Público puede ser designado libremente; por su parte, el Magistrado que funge como Presidente del Tribunal, debe tener el título de Licenciado en Derecho y dura seis años en el cargo.

²⁹ GONZALEZ COSIO, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. 2a. Edición. Ed. Porrúa. México. Pág. 130.

³⁰ *Ibid.* Pág. 132.

El tribunal atiende funciones jurisdiccionales y administrativas.

Cuando recibe asuntos de su función jurisdiccional es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre el Estado y los sindicatos, de los conflictos sindicales e intersindicales y cuando desempeña su función administrativa, lleva a cabo el registro de los sindicatos, así como su cancelación y el registro de las condiciones generales de trabajo.

En forma sucinta podríamos decir que este Tribunal dispone sobre la confirmación de una causa justa, para cesar a un trabajador, si una huelga es de naturaleza legal o ilegal, delictuosa o en su defecto inexistente, así como para declarar existente un sindicato en el caso de que se compruebe que cumple con los requisitos necesarios, o bien, decidir la disolución.

Sobre el procedimiento conducente ante el Tribunal citado, podemos decir que no requiere de una forma o solemnidad especial en la intervención o promoción de las partes.

Sólo tiene una instancia, en la cual por medio de una decisión que tiene el carácter de inapelable, llamada también laudo, se substancia el proceso de dos escritos y una audiencia, en la que se reciben tanto las pruebas como los alegatos de las partes y se emite la resolución.

No debe perderse de vista para efectuar la valoración de las pruebas, el Tribunal no tiene formulismos, de modo que debe apreciar las pruebas que se presenten sin tener que estar sujeto a normas fijas para su valoración y según González Cosío, debe resolver los asuntos de su competencia “a verdad sabida y buena fe guardada”.³¹

Importante es resaltar que los laudos del Tribunal no alcanzan a constituir jurisprudencia, mas sin embargo la jurisprudencia del Poder Judicial le es obligatoria. Además, el Magistrado que funge como tercer árbitro no puede solicitar las diligencias para mejor proveer, ya que sólo pueden hacerlo los magistrados representantes.

³¹ *Ibid.* Pág. 133.

Algo muy interesante es, sin duda, el que el propio Tribunal pueda, de oficio, declarar su incompetencia, sin necesidad de que sea planteada por las partes y los miembros del Tribunal no se pueden recursar por causal alguna.

Debe señalarse que el Tribunal para la ejecución de sus laudos se encarga de dictar todas las medidas necesarias en la forma y términos que considere pertinentes y tanto las autoridades civiles como las militares se encuentran en la obligación de ayudarle para hacer respetar sus decisiones siempre que sean requeridas para ello.

La ley dota a dicho Tribunal de medios de apremio y de ejecución de sentencias, facultad de tribunales administrativos que no se observa en otros países.

Tribunal de lo Contencioso Electoral

Como anteriormente habíamos señalado el Tribunal de lo Contencioso Electoral es una nueva figura institucional en nuestra vida como nación; nace en 1987 aunque la Ley que le dio vida fue aprobada en diciembre de 1986, pero el Decreto fue publicado en 1987; el artículo 350. del Código Federal Electoral establece:

“El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja a que se refiere el Libro Séptimo de este Código”.

“El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección propuesta de los partidos políticos, la Cámara de Diputados será la de origen”.

Por su parte, el precepto 361o. establece que: “El Tribunal, resolverá siempre en pleno. Este deberá integrarse con un mínimo de seis magistrados, entre los que deberá estar el Presidente. Las resoluciones se

tomarán por mayoría de votos de los presentes y en el caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Las sesiones del Tribunal serán públicas".

El Tribunal de lo Contencioso Electoral es un Tribunal de Primera Instancia y básicamente como lo establece la exposición de motivos de la Ley o más bien el Código Federal Electoral, la institución tendrá la competencia que la propia Ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Al propio tiempo, atendiendo al principio de la división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación ya descrito, los colegios electorales de cada cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tendrán el carácter de definitivas e irrevocables. En efecto, asignar a los colegios electorales de las propias cámaras el carácter de órganos decisarios, en última instancia, en la calificación de sus propias elecciones es la única propuesta congruente con la División de Poderes y con la representación encomendada a dichas cámaras.

Dado el repaso anterior, podemos concluir con lo siguiente:

- a) Los tribunales mencionados son tribunales jurisdiccionales, es decir, como Tribunal Jurisdiccional entendemos aquellos instituidos por la Ley, en este caso fundamentados en nuestra Constitución, para decir el derecho de acuerdo a la competencia y jurisdicción de los mismos.
- b) Por el número de personas de que se componen los tribunales, podemos señalar que estos pueden ser Tribunales Unitarios cuando la aplicación de la Ley queda bajo la responsabilidad de un órgano individualizado y son colegiados los organizados en salas y plenos como es el caso mexicano.
- c) Por razón de los asuntos que les están atribuidos a nuestros tribunales, los podemos clasificar como tribunales ordinarios, especializados, que no especiales o de excepción; el calificativo de ordinarios y espe-

cializados se establece por cuanto a la regularidad en la actuación de los jueces que lo integran, su nombramiento, jurisdicción, competencia, atribuciones reguladas por nuestro ordenamiento constitucional, asignándoseles el conocimiento de la generalidad de los asuntos correspondientes al orden de lo contencioso administrativo.

- d) Son tribunales de jurisdicción plena o sea, ejercen plena jurisdicción, pues el conocimiento de los asuntos los tienen desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo cuando proceda, la ejecución de lo resuelto (excepto el Tribunal Fiscal de la Federación); aunque vale la pena reiterar que la cúspide jurisdiccional y la última instancia será la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en este sentido podríamos considerar como de Primera Instancia al Tribunal de lo Contencioso Electoral, pudiendo ser atacadas sus resoluciones en el Colegio Electoral de las Cámaras. En efecto, de acuerdo a lo prescrito por el Código Federal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral es una instancia que regula conforme a la ley el adecuado desenvolvimiento del proceso electoral, pero atendiendo al principio de división de poderes y acordes al sistema de autocalificación, son los colegios electorales de cada Cámara los que calificarán en última instancia las elecciones.

El tratadista mexicano Héctor Fix Zamudio, al hablarnos en su obra *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, sobre la extensión de las facultades de los tribunales administrativos, establece que dichos órganos pueden ser de jurisdicción retenida, jurisdicción delegada y plena autonomía.

La jurisdicción delegada, precisa el mencionado jurisconsulto mexicano, es aquélla que tienen los tribunales cuando sus decisiones tienen carácter definitivo y son obligatorias “... pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la Administración, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración. . .”

Cuando las decisiones de un tribunal no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de la confirmación de las mismas decisiones por parte de la autoridad administrativa superior, hablamos de la jurisdicción retenida.

Finalmente, señala el Dr. Fix Zamudio “se puede calificar de jurisdicción dotada de plena autonomía (. . .) cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa. . .”³²

³² FIX ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, págs. 57-60.