

C. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Aunque tal vez sea discutible que los tribunales administrativos cuenten con autonomía constitucional, no lo es, por lo menos, que son autónomos para dictar sus fallos en las diversas materias que la Carta Magna les tiene conferidas: fiscal-administrativa, laboral-burocrática y agraria.

Con base en el artículo 73 constitucional, fracción XIX-H, se establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a los tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de autonomía plena para dictar sus fallos. La situación peculiar de estos tribunales puede insinuar que se trata de un espacio de autonomía constitucional, una vez superado el limbo de pertenecer al Ejecutivo y no pertenecer a la esfera formalmente judicial.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del **CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**, el cual puede distinguirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

Desde la primera de dichas perspectivas, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especializados llamados **TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS**. Desde el segundo punto de vista, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última.

El Contencioso-Administrativo tiene una larga tradición que se encuentra en Francia y bajo el argumento de conveniencia política del principio de separación de Poderes: ante la imposibilidad de que el Poder Judicial juzgue a la Administración Pública, existe la necesidad de crear una categoría de tribunales que, competentes para juzgar a la Administración, no dejen de pertenecer a la misma.

La jurisdicción administrativa en México se compone de los tribunales administrativos, tanto los que pueden estar incorporados al Poder Ejecutivo como aquellos que cuentan con un régimen especial de autonomía que los coloca en un limbo entre el Ejecutivo y el Judicial y, de ciertos casos de competencia del Poder Judicial –como es el caso del Juicio de Amparo Administrativo–.

Sin embargo, para efectos de la LFTAIPG, los tribunales administrativos se entenderán desde la óptica formal; esto es, desde el punto de vista del órgano responsable: el **TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA** –anteriormente **TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**–, el **TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE** y el **TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO**.

Lo anterior, sin perjuicio de otros contenciosos-administrativos como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Militares.

El **TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA** es la muestra más clara del régimen de tribunales de lo contencioso-administrativo en México.

Con una amplia evolución legislativa que partió de una competencia restringida en materia fiscal y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales y con un origen de constitucionalidad incierta, el Tribunal en cuestión es la expresión más importante de un contencioso-administrativo a nivel federal.

Situación a la que se aspiró durante muchos años, tras diversas reformas tanto constitucionales como legales, que fueron desde un régimen de justicia delegada por el Ejecutivo hasta la plena autonomía de los fallos del Tribunal.

A partir de la nueva Ley Orgánica del Tribunal que data de 1995⁵ y con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se amplió de modo muy importante el ámbito material de competencia del Tribunal. Así, el artículo 11, fracción XIII de la Ley Orgánica dispone que:

“El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

“XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo...”.

En este sentido se constituye en un verdadero tribunal federal de lo contencioso-administrativo. Y lo más importante es que la competencia genérica está otorgada en la citada fracción del artículo 11 de la Ley Orgánica, pues remite al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual contempla la interposición del recurso de revisión en contra de todo acto de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, en los supuestos señalados por esta última Ley.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal, sesiona en Pleno y en Salas, de las cuales hay una Sala Superior y Salas Regionales.

El nombramiento de los Magistrados corresponde al Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en defecto, la Comisión Permanente.

La duración del nombramiento es de seis años y en el caso de los Magistrados de la Sala Superior pueden ser ratificados por un segundo período de nueve años, lo que homologa la estabilidad del cargo con el de los Ministros de la Corte. Pero en el supuesto de los Magistrados de las Salas Regionales pueden ser ratificados por seis años más y si por tercera ocasión son ratificados se vuelven inamovibles y la remoción sólo procede por causas graves de responsabilidad o por cesantía de avanzada edad (70 años).

⁵ A pesar de que en 1995 se expidió la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en la cual ya se hacía referencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cambio de denominación se logró hasta el 31 de diciembre de 2000.

La Sala Superior se integra por once Magistrados, de los cuales uno será el Presidente, y a la vez Presidente del Tribunal en su conjunto. La Sala actúa en Pleno o en dos secciones, cada una de éstas compuesta por cinco Magistrados y el Presidente no forma sección. El *quorum* del Pleno se integra por lo menos con siete de sus miembros, pero uno de los cuales siempre será el Presidente.

La votación es por mayoría y destaca la prohibición que tienen los Magistrados de abstenerse, con la única excepción de impedimento legal que desvirtúe la imparcialidad de la tarea de juzgador.

La Sala Superior cuenta con la facultad de atracción de casos que revelen por sus características cierta trascendencia o especial consideración.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados, cuya presencia compone el *quorum* y la mayoría el resultado de las votaciones. El número de Salas depende de las necesidades de justicia administrativa y serán creadas por Acuerdo de la Sala Superior.

Es de destacarse que los fallos de las Salas Regionales son definitivos y no admiten segunda instancia, como sería lo lógico pensar en el caso de la Sala Superior. Probablemente, esto tiene dos finalidades: una, evitar una centralización en la impartición de justicia administrativa y, dos, reconocer la impugnabilidad de estas resoluciones ante el Poder Judicial Federal por la vía de la revisión fiscal o del Juicio de Amparo.

El **TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE** encuentra fundamento constitucional en el párrafo primero de la fracción XII del Apartado “B” del artículo 123 constitucional en los siguientes términos:

“B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria...”

Tiene a su cargo la jurisdicción laboral burocrática, esto es, los conflictos laborales entre el Estado y sus empleados o trabajadores. También cuenta con una evolución legislativa importante, pero no es sino a partir de 1960 que el Tribunal se configura constitucionalmente y a nivel legal mediante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Está integrado por tres Salas; cada una conformada por tres Magistrados, uno designado por el Gobierno Federal; otro designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Tercer Arbitro, nombrado por los otros dos primeros Magistrados y que funge como Magistrado Presidente de Sala.

El Pleno del Tribunal se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y con el Magistrado designado por el Presidente de la República, que funge como Presidente del propio Tribunal.

De conformidad con el artículo 124 de la citada ley laboral burocrática, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Finalmente, el **TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO** que, junto con la jurisdicción laboral, constituyen la impartición de justicia en el ámbito del **DERECHO SOCIAL**, del cual México es pionero relevante en la construcción de instituciones de segunda generación dedicadas a resolver los conflictos entre diversos estamentos socio-económicos.

El Tribunal Superior Agrario, como el nombre lo indica, es la cabeza de un conjunto de diversos órganos jurisdiccionales que estructuran las diversas instancias judiciales en materia agraria compuesta por –y además del Tribunal Superior– los **TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS**.

Estos tribunales están dotados de autonomía plena para dictar sus fallos y en forma relativa recientemente incorporados al orden constitucional mexicano. Esto es, por reforma al texto fundamental de 1992, la **JUSTICIA AGRARIA** se contempla en el artículo 27, fracción XIX, de la Carta Magna:

“XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

“Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

“La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria...”.

Las Leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios desarrollan el precepto constitucional. Dichas disposiciones establecen la estructura de estos órganos jurisdiccionales mediante diversos Tribunales Unitarios y un Tribunal Superior.

El Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco Magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un supernumerario que suplirá las ausencias de los titulares. Cada Tribunal Unitario estará a cargo de un magistrado numerario.

Los Tribunales Unitarios funcionan como la primera instancia y el Tribunal Superior como la segunda.

En términos generales, los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a los siguientes supuestos, entre otros:

- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;
- Del reconocimiento del régimen comunal;
- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;
- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avocindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;
- De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales;
- De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria.

Por su parte, el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer, entre otros asuntos, de:

- Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios en las diferentes competencias referidas a los Tribunales Unitarios;
- De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;
- Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados. Igualmente, sobre la interrupción de jurisprudencia y contradicción de tesis, y
- De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios.
- Finalmente, el Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o petición fundada del Procurador Agrario.