

Tribunales federales administrativos en México

Gonzalo Santiago Campos*

*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador B del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO. I. Consideraciones preliminares. II. Tribunales administrativos. A. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. B. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. C. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. D. Tribunales Agrarios. III. Tendencia de los tribunales administrativos. Colofón. Fuentes de consulta.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La función judicial o jurisdiccional es susceptible de ejercitarse por órganos no adscriptos al Poder Judicial, ya sean administrativos o legislativos; éste es el caso de los tribunales comprendidos dentro del conjunto de entidades formalmente administrativas, los cuales tienen facultades jurisdiccionales, como son los tribunales del trabajo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales agrarios; tales instancias jurisdiccionales forman parte orgánicamente del Poder Ejecutivo Federal.¹

Así, de acuerdo con su naturaleza, no sólo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser catalogado como administrativo, pues con base en la clase de actos que emite y la adscripción de la magistratura, es decir, tanto sus actos como su naturaleza son materialmente jurisdiccionales, pero se ubican formalmente en el contexto de la administración pública federal.

La actual ubicación de los tribunales administrativos en el ámbito del Poder Ejecutivo, se debe en esencia a su origen: la legislación laboral tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución General de la República, que al discutirse en el Congreso Constituyente de 1916-17 generó una división de opiniones entre los legisladores, triunfando la corriente que pretendía proteger constitucionalmente los anhelos de los obreros, estableciéndose además de los derechos de los trabajadores, el establecimiento de los tribunales del trabajo, incluyéndolos dentro del Poder Ejecutivo, además de disponer su integración tripartita con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno.

Y en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, en 1960 fue reformado el texto del artículo 123 constitucional para incorporar el apartado B, el cual en su fracción XII ordenó la creación de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para atender los conflictos individuales, colectivos e intersindicales, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

Contrario a los tribunales laborales, el origen de la jurisdicción administrativa se da hasta el año de 1937² con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación,

¹Aunque a decir del doctor Sergio García Ramírez, *los tribunales especializados que han sido establecidos en el curso de este siglo [XX] –laborales, administrativos, agrarios, etcétera– asumen el Poder Judicial en sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal*. Citado por VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *Naturaleza jurídica de los tribunales agrarios*, México, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 2001, p. 17.

²De acuerdo con Alfonso Nava Negrete, *en todo el siglo XIX imperó el sistema judicialista de justicia administrativa o sea, en que la justicia administrativa fue impartida por tribunales del Poder Judicial. Excepto los dos momentos de breve transición que significaron, la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, ... y el Consejo de Estado creado durante el Imperio de*

inspirado en los tribunales administrativos franceses; en su comienzo el Tribunal Fiscal sólo tenía competencia para atender conflictos fiscales, pero con el pasar de los años ha sido ampliada a cuestiones de carácter contencioso administrativo, hasta llegar a su actual denominación y competencia.

En el caso de los tribunales agrarios, recordemos que la Ley Agraria de 1915 *desde el punto de vista jurisdiccional...[no creaba]...tribunales especiales, sino órganos administrativos encargados de aplicar los procedimientos agrarios.*³ Las cuestiones litigiosas fueron resueltas, hasta la reforma de 1992, por la Comisión Nacional Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares de los Estados; los primeros *eran tribunales especializados configurados de manera muy singular y con jurisdicción especial distinta a la común. Su jurisdicción era local en primera instancia y federal en la segunda.*⁴

Ahora bien, las etapas establecidas para señalar la evolución de las autoridades del trabajo en nuestro país, pueden ser aplicadas *mutatis mutandis*, a los otros órganos jurisdiccionales aquí referidos; dichas etapas son:

- a) En la primera etapa no se consideraba como una necesidad el establecer autoridades propias para conocer y resolver los conflictos del trabajo: la autoridad competente era, por lo general, el jefe del partido político, el juez civil e inclusive el juez penal.
- b) La segunda se inicia con la creación de la autoridad administrativa del trabajo; en este caso, el Departamento del trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, establecido el 18 de diciembre de 1911.
- c) En la tercera empieza a hacerse la distinción entre autoridad jurisdiccional del trabajo y autoridad administrativa del trabajo, dando nacimiento así a una propia facultada para resolver de manera especial los problemas surgidos entre trabajadores y empresarios.⁵

El objetivo general del presente trabajo consiste en revisar la a situación actual de los tribunales administrativos en México, en especial: revisar sus antecedentes; el marco constitucional que los regula; los procedimientos que resuelve; y, finalmente, vislumbrar el futuro de los mismos. El estudio tiene como principales fuentes las documentales-formales, y los métodos a emplear serán el inductivo-deductivo y el de análisis-síntesis.

Maximiliano. Pero tanto el Consejo de Estado de Lares como el del imperio citado no tuvieron, según se tiene noticia, una auténtica vida práctica, y sólo interrumpieron en forma simbólica el sistema judicialista, ya que aquellos Consejos de Estado eran tribunales administrativos a semejanza de los que existieron en esos años en Francia. Estudios Administrativos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, p. 337.

³VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *op. cit.*, p. 5.

⁴CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, 14ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 185.

⁵BUEN L., Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 13ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 111-112.

II. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

A. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Origen y estructura actual. Para el año de 1936 el Presidente de la República a través de sus facultades extraordinarias, constituyó el Tribunal Fiscal de la Federación, teniendo como legislación base para ello, la Ley de Justicia Fiscal.⁶ El Tribunal era competente, inicialmente, para conocer exclusivamente de la materia tributaria; sus fallos, además de ser emitidos en representación del Presidente de la República (justicia delegada), tenían fuerza de cosa juzgada.

La ley dispuso la integración del Tribunal, de la siguiente forma: cinco Salas (compuestas por tres magistrados cada una) y el Pleno (con sólo nueve magistrados); en 1946, se crearon dos Salas más, por lo cual el número de magistrados aumentó a veintiuno, en tanto que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 incrementó a veintidós magistrados, integrando siete Salas, más el Presidente que no integraría Sala.

La regionalización del Tribunal se dio a partir de la expedición de una nueva Ley Orgánica en 1978, así fueron creadas las Salas Regionales y la Sala Superior, precisando la competencia de ambas en relación con la cuantía del asunto. En 1996 de nueva cuenta es modificada la Ley Orgánica del Tribunal, cambiando la integración de la Sala Superior, pasando de nueve magistrados a once, además de la forma de operar por medio del Pleno o Secciones, éstas son dos y se integran con cinco magistrados cada una.

La última reforma, que incluyó el nombre del tribunal, se llevo a cabo en el 2000⁷; la nueva denominación de la institución es Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo se le otorgaron facultades al Pleno de la Sala Superior para establecer las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

La Sala Superior se integra de trece Magistrados especialmente nombrados para su integración, ejerciendo sólo once de ellos funciones jurisdiccionales, en tanto que los otros dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo con los períodos que señale la ley orgánica del Tribunal. La Sala Superior funcionará en Pleno (éste se integra por el Presidente del Tribunal y diez Magistrados) o en dos Secciones (integradas por cinco Magistrados cada una); los dos Magistrados que formen parte de la Junta, no serán parte del Pleno ni de las Secciones mientras dure su encargo en la Junta.

Fundamento constitucional. El Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación y hasta 1946 careció de base constitucional, cuestión que generó un

⁶Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

⁷Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000.

amplio debate acerca de su posible inconstitucionalidad, aunque la reforma al artículo 104 fracción I⁸ *significó la constitucionalización en forma indirecta de los tribunales administrativos en el régimen mexicano.*⁹

Para el año de 1967 se planteó de nuevo una reforma al segundo párrafo de la fracción I del artículo 104¹⁰, con la finalidad de permitir expresamente al legislador federal constituir tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para emitir sus resoluciones. El texto de la reforma es el siguiente:

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I....

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 y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con la reforma se logró, por un lado, darle fundamento constitucional al Tribunal Fiscal de la Federación, y por el otro, establecer las bases para la instauración de tribunales locales en materia contencioso-administrativa, por lo menos en el caso del Distrito Federal; además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservó la facultad de revisar las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos.

Durante el año de 1987 se realizaron un par de reformas a la Constitución General de la República: la primera reformó la fracción IV del artículo 116¹¹ con la finalidad de incorporar en las Constituciones y leyes de los Estados, la facultad de crear tribunales de lo contencioso administrativo que atiendan las controversias surgidas entre los particulares y la administración pública estatal. En esta reforma debió haber influido la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa basado en la uniformidad y coherencia.¹²

La segunda modificó el contenido del artículo 73 y 104, además de otros preceptos, para trasladar la facultad de “expedir leyes que instituyan tribunales de los 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...”, contenida en el segundo párrafo de la primera fracción del artículo 104; asimismo, se adicionó una fracción I-B al 104 con la finalidad de permitir a los tribunales colegiados de circuito conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra

⁸Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946.

⁹VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, p. 155.

¹⁰Diario Oficial de la Federación de 19 de junio de 1967.

¹¹Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.

¹²Véase ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, La reforma judicial y los tribunales administrativos, en MADRAZO, Jorge (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 833-835.

de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Finalmente, en el año de 2006 se modificó de nueva cuenta el artículo 73, en su fracción XXIX-H¹³, para excluir al Distrito Federal de la competencia de las controversias a resolver por los tribunales de lo contencioso-administrativo en el ámbito federal, el texto de la fracción quedó de la siguiente forma:

Artículo 73...

I. a XXIX-G...

XXIX-H. 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, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. a XXX...

Procedimientos. De acuerdo con los artículos 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal es competente para conocer, a través del juicio contencioso administrativo, las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que:

- Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- Nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- Impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- Cualquier resolución de carácter definitivo, distinta a las anteriores, que cause agravio al particular en materia fiscal.
- Nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
- Se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

¹³Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

- Nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.
- Requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.
- Dicten las autoridades aduaneras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- Reaigan al recurso de revisión, contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual tiene procedencia en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.
- Se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- Se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en esa legislación.

Asimismo, el Tribunal conocerá de las resoluciones definitivas que decidan los recursos administrativos relacionados con los actos, procedimientos o resoluciones antes enlistados; en el caso del recurso de revocación, de acuerdo con el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, el interesado puede optar por impugnar un acto a través de este recurso, o bien promover, directamente contra dicho acto, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal.

De igual forma, el Tribunal tiene competencia para conocer del juicio contencioso administrativo en contra de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación; además, conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias de su competencia.

B. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Origen y estructura actual. Este órgano laboral surge en 1927¹⁴ con el nombre

¹⁴Previo a la creación de la Junta Federal, se realizaron algunos esfuerzos por crear órganos especiales para dirimir los conflictos de tipo laboral, sobre todo en distintos Estados de la República así como en el Distrito y Territorios Federales. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Origen y evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, serie Cuadernos de Jurisprudencia núm. 2, pp. 11-25.

de Junta Federal de Conciliación y Arbitraje¹⁵, con el objetivo de reglamentar la competencia en la resolución de conflictos laborales en el ámbito federal, y se integró por cinco Juntas Especiales; para el año de 1933 fueron creadas dos Juntas Especiales más, y en 1944 otras siete, debido a la ampliación de la materia de jurisdicción federal en 1942; finalmente, en 1975 fueron constituidas otras dos Juntas Especiales. Actualmente cuenta con 60 Juntas Especiales diseminadas en todo el país.

Las juntas federales pueden ser de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje; en el caso de las primeras, tienen facultades para actuar como instancia conciliadora y como juntas de Conciliación y Arbitraje cuando los conflictos laborales no excedan el importe de tres meses de salario, además de apoyar a la de Conciliación y Arbitraje en el cumplimiento de exhortos, informes y notificaciones; con su creación se pretende facilitar a los trabajadores la solución de sus conflictos laborales, constituyéndolas en lugares donde no existan Juntas de Conciliación y Arbitraje.¹⁶

Mientras que las Juntas de Conciliación y Arbitraje están facultadas para atender los conflictos laborales surgidos en las ramas industriales y de empresas que expresamente señala la Constitución Federal, mismas que reproduce la legislación laboral; asimismo, tienen competencia en asuntos que afecten a varias entidades federativas, contratos que sean obligatorios en más de un estado de la República, así como todo lo relativo a la capacitación y adiestramiento y la seguridad e higiene en el trabajo.

Las Juntas Federales esparcidas en el territorio nacional sólo pueden conocer de asuntos individuales del trabajo, pues cuando se trate de un conflicto colectivo únicamente puede ser resuelto por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en el Distrito Federal, la cual les da atención a través de sus secciones de huelgas y de conflictos colectivos de orden económico. Las juntas federales se integran de la siguiente forma: un representante de los obreros y otro de los patronos, así como uno más del Gobierno.

Fundamento constitucional. En el caso de las juntas y tribunales laborales, por un lado la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje encuentra su fundamento constitucional en el artículo 123 fracción XX del texto original de la Constitución Federal, mismo que estableció a la letra:

Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

Para el año de 1975 se reforma la Carta Magna con el objetivo de adicionar el artículo 123 apartado A con la fracción XXXI¹⁷, a través de la cual se establece la competencia federal, señalando lo siguiente: “la aplicación de las leyes del trabajo

¹⁵Diario Oficial de la Federación del 23 de septiembre de 1927.

¹⁶Las Juntas Federales de Conciliación dejaron de ser permanentes, con base en un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1982.

¹⁷Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1975.

corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a... y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal...”; tres años después,¹⁸ la competencia establecida en la referida fracción se divide en dos incisos: a) Ramas industriales y b) Empresas; siendo hasta el año de 1990 cuando se agrega al inciso a), el área de Servicios.¹⁹

Procedimientos. La Junta tiene competencia para atender tres tipos de procedimientos: ordinario, especial y de naturaleza económica. Por medio del ordinario, la Junta tramita y resuelve los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica que no tienen una tramitación especial en la legislación del trabajo. Las etapas que lo integran son: a) presentación de la demanda, auto de recepción a trámite y notificaciones, traslado y emplazamiento; b) audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas; c) desahogo de pruebas; d) cierre de instrucción; y e) resolución.

Los procedimientos especiales tienen lugar, entre otros casos, en virtud de alguno de los siguientes supuestos:

- i. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- ii. La aprobación, por parte de la Junta competente, del escrito que contenga las condiciones de trabajo, después de comprobar los requisitos de validez.
- iii. Los conflictos generados porque las empresas den en arrendamiento habitaciones a los trabajadores.
- iv. Las acciones individuales y colectivas, tanto de los trabajadores como los patrones, derivadas de la obligación de capacitación o adiestramiento.
- v. El derecho a que se determine la antigüedad de los trabajadores de planta y los trabajadores que habitualmente, sin tener el carácter de planta, prestan servicios en una empresa o establecimiento, supliendo las vacantes transitorias o temporales y a los que desempeñen trabajos extraordinarios o para obra determinada, que no constituyan una actividad normal o permanente de la empresa.
- vi. El derecho derivado de la prima de antigüedad.
- vii. La obligación de los patrones de repatriar o trasladar al lugar convenido a los trabajadores de los buques, salvo los casos de separación por causas no imputables al patrón.
- viii. La pérdida en el mayor número de trabajadores dentro de la empresa para determinar la titularidad del contrato colectivo de trabajo; así como la administración del contrato-ley.
- ix. Subsanan las omisiones, solicitadas ya sea por los patrones o los trabajadores, del reglamento interior de trabajo o se revisen sus disposiciones contrarias a la legislación federal y demás normas de trabajo.

x. La suspensión temporal de las relaciones de trabajo en una empresa o

¹⁸Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978.

¹⁹Véase Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990.

establecimiento por fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la suspensión de los trabajos; la falta de materia prima, no imputable al patrón, y la falta de administración por parte del Estado de las cantidades que se haya obligado a entregar a las empresas con las que hubiese contratado trabajos o servicios, siempre que aquéllas sean indispensables.

- xi. La terminación de las relaciones de trabajo por fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos; el agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva y el concurso o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos.
- xii. Los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios.

La huelga se tramita a través de un procedimiento ordinario, pero por su propia naturaleza las fases en que se desarrolla son mayores: a) presentación del pliego petitorio con emplazamiento a huelga, acuerdo de recepción a trámite, notificaciones y traslado de ley; b) respuesta al pliego petitorio; c) audiencia de conciliación; d) estallido de la huelga o sea, suspensión de los trabajos por el sindicato emplazante; el resto de las etapas dependen del estallido o no de la huelga; e) solicitud de que se declare huelga inexistente, con el correspondiente acuerdo de recepción a trámite, así como notificación y traslado; f) audiencia; g) diligencia de recuento, cuando esa prueba haya sido ofrecida; h) audiencia accesoria del recuento, en caso de objetarse los votos; e i) resolución de fondo, en lo relativo a la inexistencia.

Finalmente, encontramos a los conflictos colectivos de naturaleza económica, los cuales inician con la presentación de la demanda o solicitud, así como auto de recepción a trámite y por último, notificaciones, acto de traslado y emplazamiento. En segundo lugar, se lleva a cabo la audiencia principal del juicio (esta incluye: conciliación, debate, pruebas, designación de los peritos oficiales, señalando término para que dictaminen, y designación de peritos y comisiones de las partes). La formulación y presentación del peritaje oficial así como la entrega a cada parte, de una copia del peritaje oficial, son las tercera y cuarta fases, respectivamente. Las objeciones de las partes al peritaje oficial es la quinta fase, en tanto que la sexta incluye las actuaciones complementarias a requerimiento de la Junta. Las últimas tres etapas son: presentar alegatos, cierre de instrucción y la parte resolutive.

C. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Origen y estructura actual. Además de las juntas, en el ámbito laboral, en 1938 con la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes

de la Unión, fue creado el Tribunal y las juntas arbitrales, con el objetivo de que atendieran las cuestiones laborales surgidas entre los trabajadores determinados en el mencionado Estatuto. La integración del Tribunal de Arbitraje se componía de un representante del Gobierno Federal, uno más de los trabajadores y un tercero designado por los dos miembros ya designados.

El Tribunal era competente para conocer, en revisión, los conflictos individuales suscitados entre el Estado o sus representantes y sus trabajadores; conocer y resolver pugnas entre organizaciones al servicio del Estado y el Estado mismo; atender los conflictos intersindicales surgidos entre las organizaciones al servicio del Estado; realizar el registro, así como su cancelación, de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

En cuanto a las Juntas Arbitrales, éstas se establecieron en cada unidad gubernamental y se conformaban por un representante del jefe de la unidad, otro del sindicato de los trabajadores y el tercero era elegido por los dos previos; eran competentes para conocer de los conflictos individuales que surgieran entre los funcionarios de una unidad burocrática.

Para el año de 1941, fueron suprimidas las Juntas de Arbitraje y en su lugar se creó el Tribunal de Arbitraje como autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de los conflictos entre el Estado y sus Trabajadores; en 1963, con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal de Arbitraje fue reemplazado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El tribunal conoce de: conflictos individuales surgidos entre titulares de una dependencia y sus trabajadores; conflictos colectivos surgidos entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; conceder o cancelar el registro de los sindicatos; y de los conflictos sindicales e intersindicales.

El Tribunal Federal es un órgano colegiado y funciona por medio de cuatro salas, las cuales se integran por tres Magistrados, quienes son representantes: uno del Gobierno Federal, otro de los trabajadores (designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado) y el tercero es nombrado por los dos anteriores (éste es el presidente de la sala). El Pleno se integra con la totalidad de los miembros de las salas, así como un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, quien será el Presidente del Tribunal.

Fundamento constitucional. La inserción, en 1960, del apartado B al artículo 123 de la Constitución General de la República²⁰, estableció el andamiaje constitucional de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, señalando en el primer párrafo de la fracción XII lo siguiente:

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

Procedimientos. Con base en el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal puede conocer:

²⁰Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

1. Conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
2. Conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
3. Del registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo.
4. Conflictos sindicales e intersindicales.
5. 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.

De acuerdo con lo anterior, se pueden clasificar los procedimientos en jurisdiccionales y administrativos: los de carácter contencioso entran en el primero y los registrales en el segundo. En cuanto a los primeros, también se pueden dividir en ordinario y especial. El procedimiento ordinario ante el Tribunal se desarrolla de la siguiente forma: la presentación de la demanda podrá realizarse por escrito o verbalmente a través de comparecencia; la contestación se hará en igual forma; habrá una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y será pronunciada la resolución; excepcionalmente se puede resolver el asunto en un plazo más amplio, cuando a consideración del propio Tribunal sea necesaria la práctica de otras diligencias, ordenando se lleven a cabo éstas, y, con su desahogo, se procederá a dictar el laudo.

Los conflictos colectivos y sindicales tienen una tramitación previa al inicio del procedimiento ordinario, la cual se desarrolla de la siguiente manera: con la recepción de la primera promoción, ya sea de un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes para llevar a cabo una audiencia de conciliación, que deberá efectuarse dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación; la audiencia tiene como finalidad avenir a las partes, y en caso de llegar a un convenio, éste se elevará a la categoría de laudo, generando obligaciones como si se tratara de sentencia ejecutoriada; de lo contrario, el expediente será remitido a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para iniciar el procedimiento ordinario.

También las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal, tienen el siguiente procedimiento especial:

- La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa²¹ y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado

²¹El acta administrativa puede ser levantada por el jefe superior de la oficina, cuando el trabajador incurra en alguna de las causales que a continuación se enlistan: a) el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; b) faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; c) destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; d) cometer actos inmorales durante el trabajo; e) revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; f) comprometer con su

- a la misma, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia;
- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien tendrá nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, con el objetivo de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia;
 - Con la demanda y la contestación de ésta, además de las pruebas que se hubiesen presentado, el Tribunal citara a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se llevarán a cabo y una vez desahogadas, se dictará el laudo dentro de quince días.

Mención especial merecen los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores reciben una tramitación especial. Los conflictos serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para ello, se encuentra constituida con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen, el que pasará al Pleno de la Suprema Corte para su resolución. Dicha comisión se integrará con un representante de la Suprema Corte, nombrado por el Pleno, otro nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos.

En la tramitación de los expedientes puestos a su consideración, la Comisión substanciadora, deberá acatar los lineamientos establecidos para los procedimientos tramitados ante el Tribunal; en el caso de la audiencia, la misma se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión y a la votación del mismo; cuando fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; de ser rechazado, se turnará el expediente al ministro nombrado ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reunirá las veces que sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes que ponga a su consideración la Comisión substanciadora.

D. Tribunales Agrarios

Origen y estructura actual. Formalmente no puede hablarse de tribunales imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; g) desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores; h) concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; i) falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; y j) por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

agrarios hasta la reforma de 1992, empero, durante gran parte del siglo XX diversas autoridades agrarias se encargaron de solucionar los conflictos surgidos en el ámbito agrario; de ellas nos ocuparemos en las siguientes líneas. De acuerdo con el artículo 4º de la Ley del 6 de enero de 1915, se crearon la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado; su integración era colectiva y dependía del Poder Ejecutivo, tanto en lo local como en lo federal.

Los procedimientos debían iniciarse mediante solicitud presentada ante los Gobernadores o Jefes Militares; el procedimiento era biinstancial, el Gobernador resolvía de forma provisional escuchando a la Comisión Local Agraria y el Presidente de la República, en segunda instancia, resolvía atendiendo el dictamen presentado por la Comisión Nacional Agraria.

La Comisión Nacional Agraria, con base en un acuerdo expedido por Venustiano Carranza, se componía de nueve personas, de las cuales uno era el Secretario de Fomento, presidente de la comisión; además de un representante de las siguientes Secretarías: Gobernación, Justicia y Hacienda; así como cinco funcionarios de la Secretaría de Fomento. La comisión sufrió algunas variantes en su composición en los años 1917, 1918, 1922, 1924 y 1927.

Con la reforma al artículo 27 constitucional en el año de 1934, que traería como resultado más importante el primer Código Agrario Mexicano, se estructuró la magistratura agraria, para crear

...a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución..., un cuerpo consultivo agrario..., una comisión mixta..., que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal..., comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramite expedientes agrarios..., comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Por ello, la Comisión Nacional Agraria fue sustituida por el Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo Agrario; además las Comisiones Agrarias Mixtas ocuparon el lugar de las Comisiones Locales. El Cuerpo Consultivo se integraba por cinco miembros designados por el Presidente de la República.

Con el Código Agrario de 1940, el Cuerpo Consultivo adquiere un carácter corporativo, ya que inició la representación de los campesinos; el número de miembros era de ocho, dos de ellos debían ser representantes de los campesinos; entre tanto, los otros seis podían ser ingenieros agrónomos, ingenieros o técnicos en la materia. Además, la Comisión Agraria Mixta también se integraba con representantes de los campesinos; aunado a ello, se le dio el carácter de órgano consultivo en primera instancia.

El Código Agrario de 1942 limita al Cuerpo Consultivo con facultades sólo consultivas y conserva la representación de los campesinos. De este código, cabe resaltar la distinción que hizo, en el libro primero, entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales; las autoridades eran el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Reforma Agraria, el Secretario de Agricultura y Ganadería, y tenían facultades de resolución. Los órganos eran el Cuerpo consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta, quienes

tenían sólo facultades consultivas.

Con la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, se eliminó la diferencia entre autoridades y órganos agrarios, designando a todas como autoridades agrarias. Sólo el Cuerpo Consultivo Agrario quedó clasificado como órgano, por ello fue tratado en un capítulo distinto. Sin embargo, la aportación más importante consistió en convertir a las Comisiones Agrarias Mixtas en órganos de primera instancia para atender asuntos interejidales, con el objetivo de emprender la descentralización de la justicia agraria, resolviendo los campesinos sus litigios en sus diferentes localidades sin necesidad de trasladarse a las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La reforma al artículo 27 constitucional en 1992 trajo consigo una nueva legislación agraria, denominada Ley Agraria; en ésta se establecieron por primera vez los Tribunales Agrarios²², *dotados de plena autonomía y con jurisdicción federal, encargados de otorgar seguridad jurídica a la propiedad de los núcleos ejidales y comunales, así como a la pequeña propiedad*²³; se crearon el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales será su presidente; los tribunales unitarios están a cargo de un magistrado numerario. Además, existirán magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares, tanto para el Tribunal Superior como para los tribunales unitarios.

Fundamento constitucional. Los tribunales agrarios surgen en la década de los noventa con la reforma al artículo 27 constitucional, el cual en su fracción XIX, segundo párrafo, dispone:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, 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.

Procedimientos. Al igual que otros procedimientos, los agrarios pueden clasificarse en jurisdiccionales o contenciosos y administrativos o no contenciosos; éstos no resuelven ningún conflicto, en tanto que aquéllos tramitan y resuelven conflictos agrarios. Asimismo, los procedimientos pueden ser ordinarios o especiales; además, pueden ser conciliatorios, contenciosos y de conciliación, en estos últimos tres casos, corresponde la aplicación de las reglas de procedimientos

²²La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

²³VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *op. cit.*, p. 16.

*jurisdiccionales y administrativos a los tribunales agrarios, superior y unitarios, atendiendo a la competencia de cada uno de ellos establecida en la ley.*²⁴

El procedimiento ordinario inicia con la presentación de la demanda, ya sea por escrito o por simple comparecencia; al demandado se le entregará copia de la demanda, quien la contestará a más tardar en la audiencia, pudiéndolo hacer por escrito o mediante su comparecencia; cuando el demandado opusiere reconvencción, lo hará al contestar la demanda y no después, además de ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

La audiencia se desarrollará bajo las pautas siguientes: el actor y el demandado expondrán su demanda y contestación, respectivamente, además ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos; acto seguido, podrán hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar los testigos y peritos y, en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir. En la audiencia se harán valer todas las acciones y excepciones o defensas, sin substanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento; cuando se demostrase la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así y dará por terminada la audiencia.

El magistrado tiene facultad para realizar las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos; asimismo, en cualquier momento hasta antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una amigable composición, y de lograrse, se dará por terminado el procedimiento, suscribiendo un convenio que será calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, con el carácter de sentencia. De no lograr la avenencia, el tribunal oírán los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla.

Los procedimientos especiales son aquellos que se desarrollan a propósito de la jurisdicción voluntaria y otros asuntos especiales ante los tribunales agrarios:

- Venta de tierras excedentes.
- Jurisdicción voluntaria.
- Arbitraje.

III. TENDENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Son dos las principales posturas acerca del futuro de los tribunales administrativos en México: la primera, y tal vez la más importante, pretende incluirlos en el Poder Judicial, para darles a sus resoluciones la fuerza y principios de las sentencias judiciales, además de respetar la división de poderes; la segunda postura, pretende la permanencia de los tribunales administrativos dentro de

²⁴DELGADO MOYA, Rubén, *Manual y guía de derecho procesal agrario*, 3ª ed., México, Sista, 2000, p. 166.

la estructura del Poder Ejecutivo, aduciendo para ello la función de control e interpretación de la Constitución que realizan los tribunales del Poder Judicial para tutelar los derechos de los particulares frente al Gobierno, teniendo los otros tribunales como tarea primordial sólo revisar los actos de aplicación de las leyes federales, por ello no deben incorporarse al Poder Judicial en un sentido jerárquico de administración.

El tema de la incorporación de los tribunales administrativos al Poder Judicial tiene múltiples aristas; sin embargo, es necesario, antes de asumir alguna de las posturas mencionadas, o bien, plantear una solución alterna, considerar los siguientes aspectos:

- La especificidad de cada uno de los tribunales, teniendo en cuenta su origen, historia, desarrollo y configuración actual.
- La naturaleza y características de los procedimientos competencia de cada uno, tomando en consideración las diferencias entre ellos.
- Analizar, a través de estudios empíricos, los datos relativos a la actuación y eficacia de cada uno de los tribunales.
- Tener presente el desarrollo que los tribunales tienen en materia de reclutamiento y selección de personal, así como de capacitación y carrera judicial.
- Los distintos sistemas de designación de juzgadores y las garantías de la magistratura.
- Determinar la finalidad de la posible incorporación: la mayor imparcialidad de los tribunales; la mejor percepción de los gobernados con relación al sistema de justicia; instituir un sistema de carrera judicial incluyente, el cual comprende a todos aquellos que trabajan en la impartición de justicia, independientemente de la ubicación orgánica de los tribunales donde se desempeñen.
- Evaluar los resultados de la incorporación del Tribunal Federal Electoral (hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) al Poder Judicial.
- Señalar las clases, tipos y tiempo de incorporación que pueden presentarse, a partir de la finalidad buscada.

Entonces, es importante diferenciar entre los distintos tribunales, esto es, no colocarlos todos en un saco y realizar propuestas generales aplicables a todos ellos, sino partir de la materia especial que desarrollan, así pueden realizarse propuestas acerca de cada uno de ellos. Por ejemplo, en el caso de los tribunales agrarios, debido a lo especial de la materia, no puede confundirse su competencia, además de conservar la inmediatez y oralidad que caracterizan a los procedimientos agrarios; aunque, a decir de Rodolfo Veloz

En la puridad del pensamiento de la división de poderes, el Judicial no puede llamar a juicio al Ejecutivo en una controversia entre el órgano administrativo y el ciudadano. Lo puede hacer tratándose de violaciones a las garantías individuales, en el juicio de amparo; en sus funciones de contralor de la constitucionalidad. En este sentido, los tribunales de lo

*contencioso administrativo no deben ser insertos en el Poder Judicial Federal, porque ello entrañaría una violación a los principios rectores que conforman el sistema político constitucional. Estaríamos configurando una República de jueces.*²⁵

Las ventajas de incorporar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son más evidentes que en otros casos, pues se lograría la unidad de jurisdicción, con la posibilidad de mantener su autonomía de acuerdo a la estructura que se establezca. De igual forma, la selección, nombramiento y remoción de juzgadores y del personal, estaría a cargo del Consejo de la Judicatura, observando los lineamientos instituidos para la carrera judicial.

Es innegable la importancia de atender los cuestionamientos ¿qué cambio? o ¿para qué cambio?, antes de tomar parte en alguna de las dos posiciones relativas a la incorporación de los tribunales administrativos al Poder Judicial de la Federación; pues el simple ingreso de los referidos órganos jurisdiccionales al Poder Judicial no contribuirá a la mejora en la impartición de justicia, siendo indispensable para ello otro tipo de factores.

Por último, además de las dos opciones *supra* referidas, las cuales tienen un número importante de adeptos, la clasificación hecha por Juan Menéndez Pidal, permite vislumbrar otras alternativas en el caso de los tribunales del trabajo y agrarios: a) jueces especializados dentro del orden judicial estatal; b) jurisdicción separada del poder judicial; c) jurisdicciones separadas en la instancia, pero unidas en la casación; d) para conocer sólo de los conflictos individuales o también de los colectivos, o únicamente de estos últimos, o de éstos pero sólo los de índole jurídica; e) de acuerdo con la naturaleza y cuantía algunos conflictos se someten a la jurisdicción especial y los otros a la común; o f) entregar todos a la jurisdicción común.²⁶

COLOFÓN

Los tribunales situados fuera del Poder Judicial, algunos como parte del Poder Ejecutivo, son en cierta medida autónomos y cumplen funciones eminentemente jurisdiccionales, pero al estar fuera de la estructura del Poder Judicial, tienen un marco contrario a la tradicional división de funciones o poderes, creando así un cuarto poder.

Así, el Poder Judicial posee la función de impartir justicia en todas las materias en donde se requiera; por ello, no es concebible que el Poder Ejecutivo controle la impartición de justicia en materias tales como la laboral, la agraria y la contenciosa administrativa; ese manejo ha provocado el trastocar la división de poderes al fortalecer más allá de lo que es debido al Poder Ejecutivo.

²⁵DELGADO MOYA, Ruben, *Op. cit.*, pp. 21-22.

²⁶Citado por CARPISO, Jorge, La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año V, Núm. 15, septiembre-diciembre de 1972, p. 398.

Es importante recordar que el Poder Judicial Federal cuenta con Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en materia administrativa y laboral, encargados, entre otras cuestiones, de las impugnaciones por medio del amparo en contra de las resoluciones tanto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como de la Junta y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Tribunales Agrarios; entonces, la última instancia en las materias mencionadas está en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal.²⁷ Entonces, la justicia impartida en tales materias es híbrida, conjunción entre justicia de tribunales administrativos y justicia judicial.

En el caso particular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su origen, la facultad de crear tribunales de contencioso-administrativo estaba en el capítulo del Poder Judicial, pero con el tiempo fue trasladado a las potestades del Congreso Federal; así, al nacer el sistema de justicia fiscal-administrativa, se constituyó como un sistema mixto de jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otro lado, la posible incorporación de los tribunales laborales al poder judicial, debe tratar de conservar su integración tripartita; entonces, es necesario buscar las alternativas para constituirlos de tal forma que la función histórica que han desarrollado no desaparezca, ni el espíritu por el cual fueron creados, ya que sin duda fueron uno de los frutos jurídico-laborales más importantes de la Constitución Federal de 1917.

El tema agrario también requiere alguna mención especial, pues la falta de especialización de los tribunales del Poder Judicial de la Federación en materia agraria ha generado un sinnúmero de problemas, ya que al resolver los amparos sometidos a su jurisdicción, lo realizan con criterios ajenos al tema agrario, ya sean civilista, mercantilista y, aún peor, administrativista, cuestión anómala que debe ser resuelta independientemente de la incorporación o no de los tribunales agrarios al Poder Judicial.

La tarea que cumplen los tribunales que han sido revisados aquí, es importante dentro del Estado de Derecho, pero es fundamental repensar su naturaleza, sobre todo en el caso del nombramiento de los magistrados, pues si bien es cierto que en algunos de ellos hay un servicio civil de carrera (aunque incipiente), en el actual Poder Judicial Federal existe un sistema de oposición en donde los cargos de Jueces y Magistrados, tanto de Tribunales Unitarios como Colegiados, son asignados a quienes demuestran tener los conocimientos necesarios para asumir ese cargo, con excepción de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el resto de los juzgadores federales del país son electos a través de exámenes de oposición, cuestión totalmente plausible desde cualquier punto de vista.

²⁷En el caso de las Juntas, éstas *se vinculan al Poder Judicial por su obligación de acatar la jurisprudencia de éste y de los Tribunales Colegiados y por el [mencionado] juicio de amparo que es procedente contra las violaciones del procedimiento y el laudo o sentencia que dicten los citados tribunales del trabajo...* BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo*, 7ª ed., México, Sista, 2001, p. 662.

FUENTES DE CONSULTA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1999.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *Hacia una justicia agraria especializada*, México, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 2001.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 6ª ed., México, Porrúa, 2002.

AYALA VICTORIA, Celia, *Tribunales agrarios, evolución o desaparición*, lus. Revista del Centro de Investigación y Documentación Jurídicas del ICJP, México, año VII, no. 12, enero de 2003.

BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo*, 7ª ed., México, Sista, 2001.

BUEN L., Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 13ª ed., México, Porrúa, 2003.

CARPISO, Jorge, *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, Año V, Núm. 15, septiembre-diciembre de 1972.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, Colección de Obras Clásicas t. I.

-----, *Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Tercer número extraordinario, 1967.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *Breve historia de los tribunales agrarios en México, a través del artículo 27 de la Constitución Federal*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XLII, núms. 183-184, mayo-agosto de 1992.

-----, *El derecho agrario en México*, 14ª ed., México, Porrúa, 2001.

DELGADO MOYA, Rubén, *Manual y guía de derecho procesal agrario*, 3ª ed., México, Sista, 2000.

GARCÍA CÁCERES, Jorge Alberto, *Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (1ª parte)*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 3, 1997.

-----, *Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (2ª parte)*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 4, 1997.

-----, *Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (3ª parte)*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 5, 1997.

-----, "*Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (4ª parte)*", Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 6, 1997.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000.

ITURBE RIVAS, Arturo, *La revisión contra las sentencias del tribunal fiscal de la federación: reforma 1997*, Revista del Instituto, México, Núm. 1, diciembre de 1997.

LEYVA GARCÍA, Heriberto, *Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XLII, núms. 183-184, mayo-agosto de 1992.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Estudios Administrativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.

----- y Narciso SÁNCHEZ GÓMEZ, *Justicia administrativa en México*, México, FUNDAp, 2002.

PERALTA DI GREGORIO, Alma, *Origen, perspectiva histórica y proyección del Tribunal Fiscal de la Federación de México. (Una disertación comparativa con el Consejo de Estado francés)*, Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, México, no. 9, mayo-junio de 1995.

RABASA GAMBOA, Emilio y Juan RAMÍREZ MARÍN (coords.), *Problemas actuales de derecho social mexicano*, México, Porrúa, 2005, Vol. I.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Medios de defensa ante el fisco*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1996.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Origen y evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, serie Cuadernos de Jurisprudencia núm. 2.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *Informe 2007: Magistrado Luis Malpica de Lamadrid*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2007.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *Naturaleza jurídica de los tribunales agrarios*, México, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 2001.