

# La ampliación de la competencia de los tribunales administrativos por medio de la interpretación jurisprudencial

*Miguel Pérez López \**

*A mis alumnos de Derecho Constitucional en el Instituto de la Judicatura Federal, Generación 1999.*

Sumario: Una tendencia jurisprudencial constante. /  
La ampliación competencia! del Tribunal Fiscal de la Federación por vía de la jurisprudencia. /  
Comentarios finales.

## **Una tendencia jurisprudencial constante**

Desde 1995, por la vía de la solución de las incompetencias planteadas entre tribunales administrativos y burocráticos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado un persistente movimiento jurisprudencial, por el cual se ha instaurado la ampliación de las competencias de los tribunales de lo contencioso-administrativo, en nombre de la *continencia de la causa*.

El *corpus* jurisprudencial está compuesto, hasta este momento, por distintas tesis de jurisprudencia respecto de la competencia de los tribunales administrativos de los estados de México, San Luis Potosí y Tamaulipas, y del Distrito Federal, así como una tesis aislada relativa al Tribunal Fiscal de la Federación. Esta última abre el camino para la formación de jurisprudencia.

La cuestión común de las incompetencias expuestas ha sido la de precisar a qué tribunal se debe encomendar la solución de las controversias entabladas por elementos de corporaciones de seguridad pública contra éstas, a raíz de su destitución, en las que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios: si a un tribunal burocrático o a un tribunal de jurisdicción administrativa. Como se notará, la tendencia marcada por la Segunda Sala fue, en principio, definir que el tribunal administrativo era competente para resolver sobre la legalidad de los actos por los cuales se daba de baja a los elementos de los cuerpos de seguridad pública para, después, establecer el criterio de incluir como parte de la *litis* a las prestaciones de seguridad social inherentes al nombramiento de dichos servidores públicos.

Las jurisprudencias dictadas sobre la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo de los estados y de la capital de la República son las siguientes:

A) "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS  
CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO **DE**

\* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y exmiembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal.

**LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO"**, tesis de jurisprudencia 2a./J. 77/95 en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo II, diciembre de 1995, Segunda Sala, p. 290.

**B) "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS POLICÍAS. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ)"**, tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/96 en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, junio de 1996, Segunda Sala, p. 244.

**C) "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE LOS POLICÍAS MUNICIPALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DE TA- MAULIPAS)"**, tesis de jurisprudencia 2a./J. 10/97 en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo V, marzo de 1997, Segunda Sala, p. 347.

**D) "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL"**, tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/98 en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VIII, diciembre de 1998, Segunda Sala, p. 382.

**E) "POLICÍA AUXILIAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN QUE SE RECLAMEN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL"**, tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/99 en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, abril de 1999, Segunda Sala, p. 111.

De las tesis señaladas se desprenden los siguientes criterios:

- Se consideró que ante la falta de disposición legal que defina alguna autoridad con facultades expresas para resolver las controversias formuladas por los elementos de seguridad pública y encontrarse excluidos de la aplicación del régimen burocrático común, la competencia debía surtir a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo respectivo, en atención de la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, expresamente señalada en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, por ser dicho tribunal administrativo el más afín para conocer de la controversia.
- Los agentes de seguridad pública tienen una relación con el Estado de tipo administrativo.
- En la tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/99, referida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aparece que, al quedar excluidos del régimen tutelar del apartado B del artículo 123 constitucional, los miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal pueden acudir a dicho órgano jurisdiccional a reclamar prestaciones de seguridad social, aplicando análogamente la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, como igualmente conoce de conflictos de igual naturaleza referidos a la Policía Bancaria e Industrial y Bomberos, que forman parte de la Policía del Distrito Federal.

#### **La ampliación competencial**

#### **del Tribunal Fiscal de la Federación**

#### **por vía de la jurisprudencia**

A este desenvolvimiento jurisprudencial habrá de agregarse una tesis que tiende a ampliar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Es la marcada como la tesis 2a. LXI/97, aparecida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo V, junio de 1997, Segunda Sala, p. 253, y cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**"COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DONDE SE PIDE LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE CESE Y PRESTACIONES LABORALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Cuando en la demanda de nulidad se impugna no sólo la resolución administrativa en la cual se destituye-

yó al actor de su cargo, con fundamento en disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también se demanda el cumplimiento de prestaciones laborales (reinstalación en el empleo, pago de salarios caídos y aplicación de condiciones generales de trabajo), la competencia corresponde al citado tribunal, pues no obstante que las prestaciones de carácter laboral que se demandan no encuadran en los supuestos previstos en el artículo 11 (antes 23), de la ley orgánica que lo rige, se trata de acciones ejercidas en una sola demanda que se encuentran estrechamente vinculadas, ya que el resultado de una determinará la procedencia o no de las restantes, y ello impide dividir la continencia de la causa."

"Competencia 88/96. Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación. 30 de abril de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro."

Este precedente ya ha generado críticas formuladas en el siguiente sentido:

- Existe una competencia constitucional exclusiva en materia laboral, enclavada en el artículo 123 de la Ley Fundamental.
- La materia laboral tiene como uno de sus principios esenciales la suplencia de la queja a favor de los trabajadores, lo cual no es común en materia administrativa, con énfasis en el ámbito del Tribunal Fiscal de la Federación.
- Las sentencias de los tribunales administrativos son eminentemente declarativas al ser órganos jurisdiccionales de nulidad, mientras que los laudos de los tribunales del trabajo son constitutivos de derechos y ejecutables. Como ha expresado el profesor Hugo Alberto Arriaga Becerra, el trabajador obtendrá una sentencia declarativa que "debe intentar hacer cumplir mediante otro juicio nuevo, como es el juicio de amparo, que además deberá intentar en la vía indirecta, lo que admite recurso de revisión..
- Se olvida la diferencia entre los actos de autoridad y los actos de patrón.<sup>1</sup>

Es notorio que el criterio fundamental de dicha tesis es procurar la unidad del proceso, a efecto de evitar sentencias contradictorias que llevarían a dar tratamiento distinto e injusto a los demandantes, al dejar al tribunal burocrático lo concerniente a las prestaciones de seguridad social y al tribunal administrativo discernir sobre la legalidad del cese del nombramiento del actor. En nombre de la continencia de la causa, la Segunda Sala decidió encomendar al Tribunal Fiscal Federal la solución de un asunto administrativo con prestaciones laborales y de seguridad social.

Sin embargo, resulta evidente que el actor, que no debemos olvidar es un trabajador, a) acudirá a un proceso basado preponderantemente en el principio de estricto derecho; b) que deberá tener presente los rígidos principios del Código Fiscal de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; c) que los magistrados fiscales excepcionalmente tratan asuntos de índole laboral -en todo caso atienden lo concerniente a los conflictos derivados de la determinación de pensiones militares y civiles-;<sup>2</sup> d) que no tendrá a su disposición un servicio de asesoría y defensoría jurídica gratuita como existe en los tribunales administrativos locales, y e) que, efectivamente, la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación será declarativa, sin posibilidades de que sea ejecutada en los mismos términos de un laudo emitido por el tribunal burocrático.

En abundancia de dificultades para el actor, en caso de incumplimiento de sentencia del Tribunal Fiscal, deberá agotar el procedimiento de queja establecido en el artículo 242-B del Código Tributario Federal, y si persiste el incumplimiento de la sentencia, pedir el amparo.

Sin embargo, las críticas descuidan que la causa motivadora de la decisión de la Segunda Sala no es nada más la preservación del elemento formal (la continencia de la causa), sino procurar que el justiciable tenga la certeza de que un mismo tribunal analizará el conjunto de sus pretensiones (principal y accesorias), a efecto de señalar al órgano jurisdiccional dotado de la competencia para dirimir el conflicto. El criterio jurisprudencial es en el sentido de considerar que si ciertos servidores públicos son excluidos del régimen burocrático común por disposición expresa de la ley suprema, instituyéndose regímenes especiales para ellos, no por esta razón quedarían excluidos del sistema de la impartición de justicia.

1. Sobre este tema de la ampliación de competencia del TFF, véanse los estudios de ARRIAGA BECERRA, L-lugo Alberto, "Incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de prestaciones laborales" en *Laboral*, agosto de 1998, pp. 27 a 32, y de DÍAZ RODRÍGUEZ, José de Jesús, "Análisis de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de prestaciones laborales" en *ABZ*, número 75, 1 de agosto de 1998.

2. Fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

## Comentarios finales

Con este criterio ampliatorio de la Segunda Sala, también se avanza en cuanto a la interpretación del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, pues ahora la competencia ya no sólo será definida legalmente sino también por obra de la jurisprudencia.

No debe descuidarse la previsión del tercer párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional, adicionado por decreto de 4 de marzo de 1999, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, por el que "los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que

proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización."

Con esto, si se combatiera una remoción de los miembros de las instituciones policiales, cualquiera que sea la vía intentada, el efecto de la sentencia consistirá en señalar la procedencia de una indemnización, mas no la reincorporación del elemento removido.

Resulta obvio que esta modificación constitucional tendrá repercusiones en las tesis mencionadas en este comentario, pues aun cuando resultará improcedente la reinstalación, la idea central permanece, en el sentido de que los tribunales administrativos conocerán de la referida indemnización y de las prestaciones accesorias a la relación que los servidores públicos tuvieron con el Estado.