

Nº 319
265



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A R A G O N

LA PROBLEMATICA JURIDICA DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL DERIVADA DE LA
IMPUGNACION DE RESOLUCIONES
ADMINISTRATIVAS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
S A R A R A M O S O C H O A

Asesor: Lic. Rosa María Valencia Granados

TESIS CON
FALDA DE ORIGEN

San Juan de Aragón

Edo. de México

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO PRIMERO: CUESTIONES INTRODUCTORIAS.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
B. HIPOTESIS.....	5
C. OBJETIVOS.....	6

CAPITULO SEGUNDO: EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A. ANTECEDENTES.....	8
B. NATURALEZA JURIDICA.....	19
C. COMPETENCIA Y JURISDICCION.....	24

CAPITULO TERCERO: EL TRIBUNAL FEDERAL DE LOS TRABAJADO
RES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A. ANTECEDENTES.....	34
B. NATURALEZA JURIDICA.....	44
C. COMPETENCIA Y JURISDICCION.....	48

II

CAPITULO CUARTO: PROBLEMATICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DERIVADA DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A. PERSONALIDAD JURIDICA DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.....	60
B. DEPENDENCIA PRESUPUESTAL DE LA PROCURADURIA_ GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.....	63
C. FUNCIONES DE LA CONTRALORIA.....	68
D. EFECTOS Y ALCANCES DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	73
a) EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	77
b) RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	84
c) LA ACCION CONSTITUCIONAL.....	96

CAPITULO QUINTO: NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	102
--	-----

III

B. ASPECTOS CONTRADICTORIOS DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CON LAS QUE PROVIENEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE LOS - TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	107
C. PROPUESTAS DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	110
CONCLUSIONES.....	117
BIBLIOGRAFIA.....	121

I N T R O D U C C I O N

Las Dependencias de la Administración Pública mantienen relaciones de carácter laboral con sus empleados, al igual que cualquier otra empresa privada, independientemente de las que son inherentes a la función pública, tal es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la cual aparte de realizar las actividades relacionadas con su carácter de Institución de Gobierno, también resuelve los conflictos relacionados con la actividad laboral de sus empleados.

Dentro de este contexto, en la práctica jurídica se ha observado que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal enfrenta una serie de dificultades derivadas de su relación como Institución-Patrón con sus trabajadores-servidores públicos, toda vez que, en la mayoría de los casos se ha confundido la actividad inherente al servidor público con la actividad laboral como trabajador, produciendo como consecuencia un conflicto competencial al momento de ser llevado a juicio una controversia existente entre la Institución y sus empleados en virtud de que este conflicto puede ser conocido tanto por el Tribunal Fiscal de la Federación como por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, este último también

conocido como Tribunal Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, esta problemática no solo radica en el conflicto competencial, sino que también presenta un aspecto más profundo que deriva de la propia estructura de la Institución, ya que dentro de la misma son dos o más Departamentos los que conocen del mismo conflicto dando como consecuencia que en muchas ocasiones se presenten aspectos contradictorios para un mismo caso, lo cual redundaría en una mala defensa jurídica al ser llevado a juicio un conflicto entre la Procuraduría y sus servidores públicos.

Por tal motivo, la realización de esta investigación, pretende presentar un análisis de algunos de los diversos problemas que enfrenta la Institución y proponer algunas posibles soluciones que permitan elaborar una mejor defensa jurídica de la Institución, subsanando algunos errores de nuestra Legislación.

CAPITULO I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Las Dependencias que pertenecen a la Administración Pública Centralizada y aún las que corresponden a la Descentralización, conforme lo establece el artículo 90 Constitucional, con frecuencia sufren la aplicación de medidas administrativas de anulación que cobran gravedad al provenir de un tribunal que carece de jurisdicción plena, como el Fiscal Federal.

En efecto, el Tribunal Fiscal de la Federación es meramente de anulación (como se señalará en el desarrollo de este trabajo), pero la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le permite conocer de los actos administrativos por los cuales se imponen sanciones a los Servidores Públicos, que llegan inclusive hasta su separación definitiva del empleo, con lo cual se convierte en un Organó que resuelve una controversia laboral.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no está exenta de esta problemática, en razón a los procedimientos de responsabilidad administrativa a que sujeta a sus empleados, los cuales desembocan fatalmente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, promoviendo la

nulidad del acto administrativo, el cual, no viene a ser más que una separación de un sujeto de su fuente de trabajo, luego entonces entendemos que el problema tiene sus orígenes en una naturaleza o carácter laboral, y por lo tanto su solución tendría que dirimirse ante un tribunal laboral o bien administrativo, pero no en uno de anulación.

En la práctica suele suceder que el Tribunal Fiscal de la Federación no sólo anula el acto sino que ordena la reinstalación del ex-empleado, con lo cual automáticamente se arroga facultades administrativas de las cuales carece.

Por otro lado, la problemática de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal frente a la impugnación de resoluciones administrativas, no termina ahí, ya que frecuentemente se discute la problemática de la personalidad jurídica del Procurador para promover dichas impugnaciones especialmente en tratándose de la Revisión Fiscal, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito frecuentemente arguyen que el Procurador es dependiente del Poder de la Regencia del Distrito Federal, ignorando del propio texto constitucional que en su artículo 73, fracción VI, Base Sexta, establece la naturaleza o la dependencia del Procurador del propio Presidente de la República y no del

Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Es inconcebible que el propio Código Fiscal de la Federación permita mayor competencia al encargado de los asuntos jurídicos de una dependencia como la Procuraduría (artículo 248 C.F.F.), negándole su mayor competencia al propio Procurador.

A grandes rasgos este es el planteamiento de la grave problemática que afronta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal frente a la impugnación de resoluciones administrativas especialmente refiriéndonos al Tribunal Fiscal de la Federación, por lo cual en el desarrollo de este trabajo trataremos de proponer algunas soluciones.

B. HIPOTESIS.

1.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de anulación y carece de jurisdicción para resolver controversias administrativas o laborales.

2.- Las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación deben constreñirse únicamente a anular los actos administrativos que se impugnan.

3.- Debe legislarse para aclarar la competencia

del Tribunal Fiscal de la Federación respecto a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos y evitar conflictos de leyes.

4.- Debe promoverse una Reforma Constitucional al artículo 73 fracción VI, Base Sexta, a fin de que la personalidad jurídica del Procurador General de Justicia del Distrito Federal tome las mismas características, guardando toda proporción, en relación a la representación que tiene el Procurador General de la República, el primero en el ámbito local y el segundo en la competencia Federal.

C. OBJETIVOS.

1.- Delimitar el campo laboral y administrativo en materia disciplinaria de los trabajadores al servicio del Estado, precisando que el ejercicio de la actividad del Estado no requiere de la validación de otra autoridad, conforme lo establece el principio de separación funcional de poderes que consagra la constitución.

2.- Analizar la expresión del Poder del Estado con el fin de establecer la situación jurídica de los servidores públicos que prestan sus servicios en alguna

Dependencia del mismo.

3.- Exponer los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, ubicándonos en las administrativas que son el campo en el que preferentemente se materializa el poder disciplinario del Estado en general, y el de la administración pública en lo particular.

4.- Determinar el alcance que debe dársele a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en especial cuando el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con fundamento en este ordenamiento jurídico, impone sanciones administrativas a sus empleados que infringen las disposiciones de dicha ley, y acuden como medio de defensa al Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPITULO II. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A. ANTECEDENTES.

En la época colonial, el sistema judicial y administrativo comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI. Las Audiencias Reales de las Indias eran las encargadas para oír judicialmente de apelación o recursos, presentados por las partes agraviadas, por un acto o decreto del Virrey o Gobernador. Dichos actos podían ser confirmados o revocados, en este último caso los Virreyes o Gobernadores podían inconformarse con tal resolución y los autos se dirigían al Real Consejo de Indias que primeramente estuvo funcionando como Consejo de Castilla y posteriormente llegó a convertirse en el Tribunal Supremo de los Asuntos Coloniales.

Este sistema administrativo alcanzó su culminación con la expedición de la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España", en 1766, la cual creó la Junta Superior de Hacienda, que conocía de las materias de la Real Hacienda, es decir, era un Tribunal de Apelación Especial que resolvía los conflictos o negocios contenciosos en que estuvieren implicadas las Rentas o interesado el Real Erario. En

razón de esta competencia, la Junta Superior de Hacienda ha sido considerada como el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta Junta subsumió en uno sólo los 14 tribunales especiales para la administración de justicia, que fueron estableciéndose de manera simultánea durante esa época, sin embargo la jurisdicción de estos tribunales era ejercida en nombre del Rey, en quien residía la Suprema jurisdicción, por tal motivo, estos tribunales carecían de plena autonomía.

Durante la época de emancipación de México, el contencioso administrativo no se llegó a conocer, toda vez que las leyes vigentes en aquel entonces impedían su aplicación.

"La Constitución de Cádiz de 1812 se promulgó tanto en España como en el Virreinato, pero no tuvo una adecuada aplicación; esta Constitución admitía la separación de poderes y establecía estrictas prohibiciones, con las cuales bien podría fundarse la existencia de un Juez que residenciara los actos administrativos, sin embargo no era posible enjuiciar al Poder Ejecutivo o administrador depositado en el Rey o Virrey, toda vez que su persona era sagrada e inviolable y por lo tanto no estaba sujeta a responsabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 168 de la misma

Constitución".(1)

Durante la lucha por la Independencia surgen tres Proyectos de Constitución denominados: "Elementos Constitucionales" propuesto por Ignacio López Rayón, "Sentimientos de la Nación" de José María Morelos y Pavón, y el "Decreto Constitucional para la libertad de América Latina", este último mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, y al igual que los dos proyectos anteriores, adoptaba el sistema de división de poderes estableciendo que los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial no debían ejercerse por una sola persona, ni por un sola corporación.

Con lo establecido en estos preceptos constitucionales se hacía imposible la existencia de un tribunal radicado en el Poder Ejecutivo.

Consumada la Independencia, en 1821, se instaló una Junta Provisional de Gobierno encargada de gobernar interinamente al País, y de elegir y organizar el Congreso Constituyente que una vez que quedó instituido produjo como resultado de sus trabajos, las Bases Constitucionales que persistieron en la separación de los tres poderes estatales.

En virtud de que este Congreso fue disuelto, en

1.- Nava Negrete Alfonso, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, México, 1972,-
pág. 264.

1823 inicia sus labores el nuevo Congreso Constituyente que en 1824 aprueba el Acta Constitutiva de la Federación que "adoptó un Consejo de Gobierno -correspondiente al Consejo de Estado imitado de Francia por la Constitución Española de 1812, jamás vigente- dotándolo de facultades de consulta y dictamen de ciertos negocios de la administración pública, no así de las facultades jurisdiccionales que competían al modelo original".(2)

Esta Constitución al regular lo referente a la Suprema Corte de Justicia, manifiesta implícitamente la presencia del contencioso administrativo, solventado por los tribunales del Poder Judicial, ya que en diversas disposiciones de la misma le dá competencia para conocer de todos aquellos negocios en los que intervenga el gobierno.

Una vez convertidas las Cámaras Legislativas de la Constitución de 1824 en Congreso Constituyente, su primer trabajo fue un proyecto de Bases Constitucionales que una vez aprobado en 1835 se transformó en Bases para la Nueva Constitución, este Cuerpo Legal instituye el contencioso fiscal, disponiendo en su artículo 14: "Una Ley sistemará la hacienda pública en todas sus ramas; establecerá el método de cuenta y razón, organizará el

2.- Hedían Virués Dolores, LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Edit. - Continental, Médco, 1961, pág. 115.

Tribunal de Revisión de Cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo".(3)

El segundo trabajo realizado por el Constituyente fue una Constitución Centralista, en 1836, conocida como la Constitución de las Siete Leyes, y que, a semejanza de la Constitución de Apatzingán, prohibía reasumir en sí dos o tres poderes; esta Constitución instaura el contencioso administrativo y el contencioso fiscal; por lo que hace al contencioso administrativo, "la Ley Quinta, artículo 12 fracción VI, señala que: la Suprema Corte es competente para conocer de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa. En cuanto al contencioso fiscal, la Ley Quinta artículo 10. ordena: El Poder Judicial de la Federación se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda, que establecerá la Ley de la Materia y por los Juzgados de primera instancia".(4)

La Ley a que se refería este artículo proveyó acerca de la jurisdicción contenciosa y fue la Ley de 20 de enero de 1837 que además de reiterar al fuero del Poder

3.- Nava Nagrete Alfonso, Ob. Cit. pág. 209.

4.- Serra Rojas Andres, DERECHO ADMINISTRATIVO, 14a. Ed. , Edit. Porrúa, Tomo II, México, 1988, pág. 623.

Judicial el conocimiento de los asuntos contencioso hacendarios, confirió a las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos la facultad económica-coactiva e instituyó promotores oficiales de la acción del fisco ante los tribunales.

"A su vez, las bases orgánicas de 1843, facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las demandas intentadas por un particular contra un Departamento en juicio contencioso y ordenaba que subsistieran, al lado de los tribunales civiles y penales, los especiales de hacienda a que se aludía en 1836."⁽⁵⁾

En 1853, el Gobierno Centralista expidió una Ley y su respectivo Reglamento para el arreglo de los asuntos contenciosos administrativos, mejor conocida como la Ley de Lares.

Esta Ley es propiamente el antecedente que puntualizó el contencioso administrativo, incluyendo en sus disposiciones, entre otras, las cuestiones entre el Erario y sus administradores y las de estos entre sí, cuando en ellas estuviere interesado el fisco.

Estos Ordenamientos señalaron la aparición del Consejo de Estado como tribunal administrativo, estableciendo en su artículo 4: "Habrà en el Consejo de Estado una sección que conocerà de lo contencioso

5.- ~~Haden~~ Virús Dolores, O. Cit. pág. 46

administrativo. Esta sección se formará de cinco abogados consejeros que nombrará desde luego el Presidente de la República".(6)

En este sentido, quedó establecido que la decisión de los asuntos serían conocidos por esta sección en primera instancia, y en segunda instancia el conocimiento de los asuntos estaría a cargo del Consejo de Ministros.

"La Ley de Lares tuvo muy corta aplicación, debido a que la Revolución de Ayutla desconoció los actos de gobierno del dictador; abandonada esta Ley, el contencioso administrativo esparció sus problemas en todas las direcciones posibles, desde el Juicio de Amparo, hasta los diversos controles administrativos, y así por la Ley de 26 de noviembre de 1855 se abolieron las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia."(7)

Posteriormente en 1856, se expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual quedó sin efecto al promulgarse la Constitución de 1857.

Esta Constitución insistió en el principio de la división de poderes en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo que no se podrían reunir dos o más

6.- Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 46.

7.- Cfr. Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 676. y Briseño Sierra Humberto, DERECHO PROCESAL FISCAL, Edit, Robredo, Antigua Librería, México, 1964 pág. 215.

de estos poderes en una sola persona o corporación; y conforme a esta disposición correspondía a los Tribunales de la Federación conocer entre otras de las controversias en que ella fuese parte y las que versaren sobre leyes federales, salvo los casos en que sólo se afectasen intereses de particulares. Se suprimió el Consejo de Estado y se depositaba el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito.

En definitiva, de acuerdo a la Constitución de 1857, correspondió a los Tribunales del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Tribunales de Distrito, conocer de la materia contenciosa administrativa.

Este Ordenamiento Legal tuteló la justicia administrativa sin cambios substanciales hasta ser reformada por la Constitución vigente de 1917, conservando del sistema anterior el principio de la división de poderes y depositando la resolución del aspecto contencioso administrativo en los tribunales judiciales.

Poco después de iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, las vías procesales para encauzar la resolución de las controversias administrativas eran: el Juicio de Amparo y el Proceso de Legalidad, este último terminaba en su tercera instancia con la promoción del

Recurso de Suplica. El motivo que impulsó el establecimiento de este recurso fue la insuficiencia del Juicio de Amparo, ya que la sentencia de éste no podía modificar la dictada por los tribunales del orden común.

De lo anteriormente expuesto, se puede observar que tanto en la Constitución de 1857, como la de 1917, el contencioso fiscal estaba sometido a la sentencia del Organó Judicial; el particular no gozaba de medios efectivos de defensa contra las arbitrariedades de las autoridades fiscales, toda vez que como señalamos, la justicia administrativa estaba en manos del Juicio de Amparo, que se convirtió en un medio procesal para controlar la legalidad de los actos de autoridad, tanto administrativos como judiciales. Así, a través de este Juicio, el Poder Judicial Federal, monopolizaba la justicia administrativa federal, prolongando la tradición judicialista del siglo XIX. Por tal motivo, surge la necesidad de crear un Ordenamiento que contuviera disposiciones generales en materia de administración fiscal y el Congreso Federal en Decreto de 1924 facultó al Ejecutivo de la Unión para expedir un Código Fiscal.

En 1917 se reglamentó la Ley de la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por Daños y Perjuicios de la Revolución, este Reglamento es considerado como la piedra angular de la Ley de Justicia Fiscal que se expidió en

1936, toda vez que su procedimiento es muy similar.

Antes de 1936, no existía la jurisdicción administrativa fiscal en nuestro País. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con dos Organos semiautónomos que eran la Junta Revisadora del Impuesto sobre la Renta de 1924 y el Jurado Calificador de Infracciones Fiscales de 1926. La Junta resolvía sobre las inconformidades de los causantes con la resoluciones de las Juntas Calificadoras del Impuesto sobre la Renta, en tanto que el Jurado decidía sobre las peticiones de reconsideración sobre las multas impuestas por infracciones a las Leyes Fiscales. Así surge la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que señala una nueva época en las relaciones entre el Fisco y los causantes.

Esta Ley crea al Tribunal Fiscal de la Federación apartándose del sistema judicialista que entregaba las controversias administrativas al conocimiento de los tribunales judiciales ordinarios. El propósito de esta Ley fue establecer en México el contencioso administrativo en materia tributaria.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal se señala: "El de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie a México una institución como la de la justicia administrativa, a la que tanto deben otros países en punto a la creación del

derecho que regula los servicios públicos, y construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendadas".(8)

La creación del Tribunal Fiscal corresponde al sistema contencioso administrativo, limitado a un tribunal de anulación; su creación obedece a la necesidad de la existencia de un tribunal administrativo independiente de los tribunales judiciales, y cuya finalidad era el de resolver los problemas fiscales en su aspecto contencioso, esto es, las controversias o conflictos que se suscitasen con motivo de la aplicación de leyes fiscales administrativas.

Sin embargo, la Ley de Justicia Fiscal tuvo corta vigencia ya que fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, que sigue sus mismos lineamientos. Posteriormente se aprueba el Código Fiscal de 1967, que fue modificado por el de 1982, y en 1978, surgió la Ley

8.- Porras y López Aranda, DERECHO PROCESAL FISCAL, 2a. Ed., Textos Universitarios, México, 1974, pág. 116.

Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. El Código Fiscal de la Federación recoge en su articulado los principios generales en materia fiscal, el procedimiento administrativo fiscal y el contencioso de la misma materia y su Ley Orgánica determina la competencia y organización de dicho tribunal.

B. NATURALEZA JURIDICA.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha experimentado una transformación continua; a través de su evolución ha ampliado su competencia y ello ha traído como consecuencia la necesidad de crecer como organismo, adquiriendo nuevas características que le dan una vida jurídica distinta a la que originalmente se le otorgó en el momento de su creación.

Originalmente, este Tribunal fue un organismo de Justicia delegada, toda vez que la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal expresamente señalaba: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo, por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras: será un Tribunal Administrativo

de justicia delegada, no de justicia retenida".(9)

Se entiende por justicia retenida la que se ejerce por competencia propia es decir, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el Superior Jerárquico, al que se representa.(10)

La justicia delegada implica la inexistencia del vínculo jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, esto es, que el tribunal tiene facultades no sólo de instruir el procedimiento y de proponer resoluciones, sino también de dictar sus fallos, ya que el Superior Jerárquico delega sus atribuciones al inferior.

En este sentido, el Tribunal Fiscal esta investido de un poder de decisión que, a pesar de tenerlo por delegación que hace el Poder Ejecutivo en su favor, no esta sujeto a ningún control por parte de este.

Así también el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación establecía: "El Tribunal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa".(11)

9.- LEY DE JUSTICIA FISCAL, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1927, pág. 6

10.- CÉR. Tribunal Fiscal de la Federación, 45 AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO, ta. Ed., -- Ediciones del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pág. 323.

11.- González Pérez Jesús, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO, ta. Ed., Frit. -- Porrúa, México, 1988, pág. 570.

Por otro lado en la misma Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal establecía la correspondencia del Tribunal Fiscal al Contencioso de Anulación, al señalar: "El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la declaración de nulidad de actos o procedimientos y fuera de esa órbita la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte".(12)

Es así como se establece que las facultades del tribunal, al emitir sus fallos, debía limitarse a resolver sobre la legalidad de los actos o resoluciones de autoridad sometidos a su jurisdicción, pero sin que se sustituyan a la autoridad emitiendo la resolución que en derecho procediera, en lugar de la que había declarado ilegal; en este sentido las resoluciones del Tribunal Fiscal eran meramente declarativas y carecían de imperio legal para hacer cumplir sus fallos.

El mismo Código Fiscal de la Federación establecía estas facultades manifestando en su artículo 229: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, demanda y

12.- Ley de Justicia Fiscal, Ob.Cit. pág. 10.

contestación; en sus puntos resolutivos expresará con claridad los actos o procedimientos cuya Nulidad se declare o cuya Validez se reconozca".(13)

De tal forma, el Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un organismo de Justicia delegada y por lo tanto carente de autonomía, cuyas facultades se limitaban a declarar la nulidad o reconocer la validez de los actos de autoridad que se sometían a su conocimiento; sin embargo, la Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida efímera, toda vez que fue derogada al expedirse el Código Fiscal de la Federación en 1938, el cual conservó la esencia de la Ley Exterior. Este Código a su vez, fue derogado por el de 1967 y finalmente por el de 1982, así también se expidió la Ley Orgánica del mismo Tribunal, que otorgaron al Tribunal nueva competencia y por lo tanto una naturaleza jurídica distinta. Las reformas que sufrió la Constitución y las leyes antes citadas han puesto las bases suficientes para considerar que la autonomía que en un principio se le otorgaba al tribunal no es la misma de la que actualmente goza, pues en tanto que a la creación del tribunal era el Poder Ejecutivo el que por delegación otorga al tribunal facultad jurisdiccional, con las reformas es el Poder Legislativo el que a través de la Ley le otorga esa autoridad. Actualmente es considerado como

13.- Porras y López Amado, Ob. Cit., pág. 118.

un organismo autónomo que ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en sus procedimientos o en sus resoluciones.

En este orden de ideas, la reforma al actual artículo 104 de la Constitución condicionó la existencia de este tribunal a la necesidad de que el mismo estuviera dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y la Ley Orgánica de 1967, en su artículo 10. expresamente estableció: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía, autonomía que fue ratificada por la actual Ley Orgánica de dicho Tribunal, que igualmente en su artículo 10. señala: . . . que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos"⁽¹⁴⁾. Desapareciendo por tal motivo, la justicia delegada para dar paso a la justicia autónoma.

Por lo que hace a la posibilidad de que el fallo dictado por el tribunal, pueda ser ejecutado coactivamente por el mismo, se ha establecido que "el Tribunal Fiscal de la Federación carece de esa facultad, ya que sus resoluciones son únicamente declarativas y así lo establece el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación al señalar: La sentencia definitiva podrá: I.-

14.- Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al Servicio de México, Ob.Cit. pág. 108.

Reconocer la Validez de la resolución impugnada. II.- Declarar la Nulidad de la resolución impugnada, y III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos . . . ".(15)

Por tanto, establecemos que el Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo jurisdiccional, totalmente independiente del Poder Ejecutivo, con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones y cuyas resoluciones son meramente declarativas, limitadas a reconocer la validez del acto impugnado o bien a declarar su nulidad.

C. COMPETENCIA Y JURISDICCION.

El vocablo jurisdicción se deriva de los términos "jus" y "dicere", que significa declarar, decir el derecho, la actividad jurisdiccional es aquella "con que el Estado interviene a instancia de los particulares a fin de procurar la realización de los intereses protegidos por el derecho que han quedado insatisfechos por falta de actuación de la norma jurídica que los ampara.

Jurisdicción es la potestad pública de conocer y fallar los negocios de acuerdo con la Ley".(16)

15.- González Pérez Jesús, Ob. Cit., pág. 575.

16.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, 2a. Ed. - Edit. Porrúa-UNAM, México, 1968, pp. 696-697.

La Jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación se determina por el artículo 104 de la Constitución Política vigente, al señalar: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado".

Anteriormente, este mismo artículo establecía: "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 sus resoluciones".(17)

17.- Constitución Política Mexicana, Tono I, Apéndice número 1, Texto Anterior, Artículos adicionados y reformas, Ediciones Andrade, México, pág. 146-6.

De tal forma, este fundamento legal otorga al Tribunal Fiscal de la Federación, Jurisdicción para dirimir las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes.

Ahora bien, por Competencia se entiende la distribución de esa Jurisdicción, esto es, "el ámbito o esfera dentro de la cual el órgano Jurisdiccional desempeña sus atribuciones y facultades, es decir, es la medida de la facultad otorgada al tribunal -- respectivo".(18)

La competencia es el límite de la Jurisdicción y así, al ser creado el Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal le otorgó competencia para enjuiciar al fisco, esto es, el órgano de la Administración Pública encargado de aplicar las leyes tributarias. Su Jurisdicción fue exclusivamente Fiscal, debiendo entenderse por ésta, lo relativo a impuestos y sanciones aplicadas con motivo de infracciones a las leyes que los establecen. Por otra parte, el propósito del Estado al crear al Tribunal Fiscal de la Federación fue el de que un tribunal administrativo impartiera justicia en controversias surgidas con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes tributarias.

A este respecto, la Licenciada Dolores Heduán

18.- Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. pág. 310.

Virúes señala: "El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con el objeto de dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de los actos impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus Dependencias o de cualquier Organismo Fiscal autónomo, así como en contra de resoluciones que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal, de sanciones por infracciones a las leyes fiscales, de cualquier resolución dictada en materia fiscal del procedimiento económico coactivo, impugnaciones de los actos de autoridad que negaran un derecho a una pensión civil o militar, resoluciones del Seguro Social, cumplimiento de contratos de obras públicas, y lo relativo a las compañías de fianzas, entre otras". (19)

Pero el Tribunal no fue concebido de competencia restringida, toda vez que el anterior Código Fiscal de la Federación ya prevía en su artículo 160 fracción VIII, la posibilidad de aumentarla por leyes especiales.

El 2 de febrero de 1978, se publica en el Diario Oficial de la Federación la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley que obedece al proceso de regionalización en materia de administración tributarias, que desde entonces ha pretendido llevar la

sede de la actividad tributaria al lugar de origen donde se realiza la situación jurídica o de hecho prevista en las leyes fiscales especiales.

Esta Ley es la que actualmente determina las bases del funcionamiento del tribunal, así como su competencia y de conformidad con el artículo 2o., el Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales. La competencia de la Sala Superior se encuentra señalada en el artículo 15 que establece: "Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.

II.- Resolver en los juicios con características especiales en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

III.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.

IV.- Calificar las resoluciones, excusas o impedimentos de los magistrados, y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos.

V.- Resolver los conflictos de competencia que

se susciten entre las Salas Regionales, y

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya mas de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes".

Asimismo el artículo 16 le otorga otras atribuciones que en términos generales van dirigidas a la organización y funcionamiento de las Salas.

Por lo que hace a la competencia de las Salas Regionales, el artículo 23 señala: "Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indicaran a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

III.- Las que impongan multa por infracción a las normas administrativas federales.

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V.- Las que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de la misma persona, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI.- Las que 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.

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y

cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal.

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros; y

X.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado".

Por lo que hace a la competencia en razón del territorio, se ha dividido el territorio Nacional en once secciones y que se encuentra establecidas en el artículo 21 de la Ley, existiendo una Sala Regional en cada una, con excepción de la región que abarca el Distrito Federal en la cual existirán seis Salas Regionales y la de Hidalgo-México que contará con dos.

Por otro lado, considerando lo dispuesto en la fracción X del artículo 23, la Ley Orgánica otorga

competencia a las Salas Regionales para conocer de los juicios que se inicien en contra de resoluciones definitivas señaladas en las demás Leyes como competencia del Tribunal y con tales facultades se actualiza la hipótesis prevista en los artículos 70 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se fundamenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para emitir las resoluciones a través de las cuales sanciona a los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad administrativa.

De esta forma el artículo 70 establece: "Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se le impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal que causen ejecutoria tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes".

En el mismo sentido el artículo 73 señala: "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de

revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

Como la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación deriva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no existe ordenamiento jurídico que regule el procedimiento eminentemente administrativo ante dicho Tribunal, por lo que se aplica el procedimiento relativo a resoluciones de carácter fiscal, según lo dispone el artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que señala: "Cuando una Ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento a los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta Ley".

De tal forma la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación no sólo se limita a conocer de materia fiscal, como originalmente se le otorgó en la Ley de Justicia Fiscal, sino que conoce también de cuestiones administrativas distintas de la materia tributaria, sin embargo, a pesar de las múltiples reformas respecto a su competencia, que le otorgan naturaleza de tribunal administrativo, sigue actuando con criterio eminentemente fiscal, aún cuando los actos emitidos por el Procurador General no tiene tal naturaleza, ya que al substanciar los juicios interpuestos por los servidores públicos de la

Procuraduría en contra de las resoluciones emitidas por su Titular, aplica de manera estricta criterios jurisprudenciales del propio Tribunal que se han establecido en situaciones distintas al caso concreto de que se trata.

CAPITULO III. EL TRIBUNAL FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A. ANTECEDENTES.

El Derecho del Trabajo como materia autónoma obtiene su reconocimiento en la Declaración de los Derechos Sociales de 1917, por lo que antes de ese año y durante la primera mitad del siglo XIX se aplicó el Derecho Español el cual comprendía las Leyes de Indias, las Siete Partidas, y la Novísima Recopilación y sus normas complementarias.

En el año de 1856 se establece la Asamblea Constituyente que produjo como resultado de sus trabajos la Constitución Política de 1857. La Declaración de Derechos presentada ante esa Asamblea contenía un hondo pensamiento individualista y liberal, pero no contemplaba al Derecho de

Trabajo no obstante que en varias ocasiones se le propuso al Congreso la cuestión laboral.

Años después, en 1870, se elabora el Código Civil, siendo éste el único derecho existente, legalmente reconocido, por lo que los conflictos laborales, tanto en su aspecto material como procesal, se dirimían ante los Tribunales del Derecho Común, con fundamento en las disposiciones contenidas en las Leyes Civiles, produciendo como consecuencia que la impartición de la justicia obrero-patronal resultara lenta y por lo tanto poco efectiva, dadas las características de sus -- procedimientos. (20)

Ante esta situación surgen movimientos obreros, cuya principal inquietud radicaba en buscar autoridades específicas que se encargasen del conocimiento y decisión de los conflictos laborales, que garantizaran una mayor impartición de justicia y que pudieran satisfacer cabalmente las necesidades, tanto de los trabajadores como de los patrones, es decir, se buscaba el establecimiento de tribunales exclusivos que dirimieran las controversias surgidas en el medio obrero-patronal, así como la expedición de disposiciones legales aplicables al ámbito laboral toda vez que "los procedimientos formalistas del

20.- Cfr. Ross Gámez Francisco, DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, 1a. Ed., Vicería Editores, México, 1978, pág. 188.

derecho común chocaban con las necesidades que presentaban los conflictos de trabajo, porque no se adecuaban a una realidad que tenía necesidades propias y diferentes a las que contemplaban los tribunales establecidos".(21)

Finalmente, este movimiento obrero tuvo su culminación en el año de 1917, cuando nace el derecho sustantivo y procesal del trabajo, como resultado de la Declaración de los Derechos Sociales consignados en el artículo 123 de la Constitución, y en cuyos textos y principios se advierte que el derecho procesal de los conflictos de trabajo, no tienen ningún parentesco con el derecho procesal común o civil.

La existencia de la autoridad laboral que conocería de los conflictos laborales tiene su fundamento en la fracción XX del artículo 123 de nuestra Constitución vigente que señala: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetaran a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del Gobierno".

Con esta disposición se resuelve el principal problema obrero-patronal, es decir, el reconocimiento del derecho del trabajo como materia autónoma y la creación de

21.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, 1a. Ed., Edit. UNAM, México, 1995, pág. 238.

un tribunal que conociera de los conflictos laborales, sin embargo surge otro problema por lo que hace a los conflictos laborales, y que consiste en la situación jurídica en que se encontraban los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado, toda vez que no se hizo distinción de éstos con los trabajadores al servicio de una empresa particular, no obstante que sus actividades diferían mucho al igual que sus derechos y obligaciones, por tal motivo, surge la necesidad de establecer un tribunal especial que dirimiera exclusivamente los conflictos surgidos entre el Estado y sus trabajadores, así como normas especiales al caso.

Por motivo de la reforma constitucional al artículo 123 se faculta al Congreso de la Unión para expedir las Leyes Reglamentarias del artículo 123, y expresamente se señalaba: "El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo".(22)

En base a esta disposición el Congreso de la Unión promulga en 1931 la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del artículo 123, la cual en su artículo 2o. estableció que las relaciones laborales existentes entre la

burocracia y el Estado quedaban excluidas de la Legislación Laboral, para ser regidas por leyes del servicio civil. Esta situación prevaleció hasta el año de 1938, y por tal motivo la burocracia se encontraba en una situación verdaderamente lamentable porque aún cuando se encontraba vigente el artículo 123 que le reconocía sus derechos, con la disposición de la Ley Federal del Trabajo los servidores públicos quedaban desamparados.

Es hasta el año de 1938, cuando a iniciativa del Presidente de la República Lázaro Cárdenas se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, estableciendo por primera vez un nuevo derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un Tribunal de Arbitraje encargado de dirimir los conflictos laborales existentes entre el Estado y sus trabajadores.

Este Tribunal de Arbitraje es considerado como el precedente más inmediato del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este Estatuto se reglamenta por primera vez las relaciones jurídicas existentes entre el empleado público y su patrón-Estado, al señalar expresamente en su artículo 2o. "La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de

los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios, y para los trabajadores al servicio de unos y otras". (23)

Expedido el Estatuto, la consecuencia inmediata fue la creación del Tribunal de Arbitraje y el establecimiento de Juntas Arbitrales en cada Unidad Gubernamental. Los conflictos entre los servidores del Estado y cualesquiera de los tres Poderes eran planteados ante las Juntas Arbitrales en primera instancia y el Tribunal de Arbitraje conocía de revisión en segunda instancia.

De conformidad con el artículo 99 del Estatuto se estableció como regla general que las Juntas Arbitrales serían competentes para conocer de los conflictos individuales suscitados entre un funcionario de alguna Unidad Burocrática y sus trabajadores, lo mismo que los conflictos intersindicales de esa Unidad, por su parte el Tribunal de Arbitraje también era competente para resolver en revisión de las condiciones individuales que se suscitasen entre el Estado, sus representantes y sus trabajadores, además de los casos establecidos en las fracciones II, III, y IV, para conocer y resolver los

23.- Trujillo Urbina Alberto, NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, 6a. Ed. Edit. Porrúa, -- México, 1982, pág. 146.

Con esta reforma, el Tribunal de Arbitraje paso a ser ya no de revisión sino de única instancia, es decir, que era la única autoridad competente para conocer de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores, y los asuntos que estaban conociendo las Juntas Arbitrales hasta el momento de su desaparición en cada Unidad Gubernamental, serían turnadas, conforme al artículo 6o. Transitorio del nuevo Estatuto, al Tribunal de Arbitraje, para continuar su tramitación hasta su total terminación.

En este sentido siendo el Tribunal de Arbitraje de única instancia, su competencia fue ampliada, ya que podía conocer de todos los juicios de cualquier índole que se suscitaran entre el Estado y sus trabajadores, ya sea individuales o colectivos, intersindicales o de registro de sindicatos.

Sin embargo, estos dos Estatutos fundamentaban su existencia en el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, pero carecían de rango Constitucional, ya que no eran reconocidos por la Ley Suprema, y por lo tanto su situación jurídica era irregular. Esta situación trajo como consecuencia que se propusieran nuevas iniciativas de Ley, en las cuales se señalara la necesidad de que los trabajadores al servicio del Estado fueran reconocidos legalmente en la Constitución.

Por tal situación, " El 7 de diciembre de 1957 el

conflictos colectivos que surgieran entre las organizaciones al servicio del Estado y el mismo; los conflictos intersindicales entre las organizaciones al servicio del Estado, registro de sindicatos, así como de la cancelación de los mismos.

Así pues, si surgía un conflicto individual debía conocer en primera instancia la Junta Arbitral de conformidad con el artículo 99 que señala la regla general, y por otro lado el Tribunal de Arbitraje podía conocer también de ello fundamentándose en el artículo 44 fracción V, por lo que en un principio ambos eran competentes hasta que se declaró apto el Tribunal para los procesos relativos a la fracción I del artículo 44, nulificándose las actuaciones llevadas a cabo por las Juntas Arbitrales, siendo ratificada esta Tesis por diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta duplicidad en la instancia fue remediada con la reforma hecha al Estatuto, del día 7 de abril de 1941, que propuso entre sus principales variaciones las consistentes en determinar quienes son los empleados de confianza, precisar las disposiciones en materia de escalafón, huelga, limitación jurisdiccional, procedimiento, entre otras; de igual manera se modificó la estructura del Tribunal de Arbitraje desapareciendo las Juntas Arbitrales.

Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República, en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referente a la Justicia Social se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan sus servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro mientras que aquellos trabajan para Instituciones de interés general, y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia, su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123".(24)

En términos generales esta iniciativa recoge todas las protecciones que se encontraban establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, pero se hace un señalamiento especial por lo que hace a los servidores del Poder Judicial, ya que en caso de conflicto laboral, sería la Suprema Corte de Justicia la que conocería del juicio para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de justicia del País.

Como resultado de estos proyectos, en 1960 los

24.- Cantón Müller Miguel, DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, 2a. Ed., Edit. Pac, México, 1968, pág. 173.

trabajadores al servicio del Estado obtienen su reconocimiento Constitucional al ser adicionado el artículo 123 por un marco jurídico compuesto de 14 fracciones al que se le denominó apartado "B" y en el cual se asignan funciones conciliatorias al Tribunal de Arbitraje, quedando como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal y como actualmente lo señala la fracción XII, del apartado "B" del vigésimo artículo 123 Constitucional que dice: "Los conflictos individuales, colectivos e intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previsto en la Ley Reglamentaria".

Este decreto de 21 de octubre de 1960 fue publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año, y en su segundo artículo transitorio se da subsistencia al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, pero preve la expedición de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123, al señalar: "Entre tanto se expida la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente".(25)

Llevada a cabo esta reforma constitucional, poco tiempo después fue expedida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, del 28 de diciembre de

1963, y en su Exposición de Motivos señala: "En la iniciativa se proponen modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Conserva su esencial peculiaridad porque las autoridades siguen sometidas a su jurisdicción en igualdad procesal con sus subordinados".(26)

Actualmente la Constitución Política, señala la existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la fracción XII, del Apartado "B" del artículo 123, y en el Título Séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece la estructura, competencia y funcionamiento de dicho Tribunal.

B. NATURALEZA JURIDICA.

En la Exposición de Motivos del Proyecto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se señaló la necesidad de la creación de un tribunal que conociera y resolviera los conflictos suscitados entre el Estado y sus servidores, estableciéndose expresamente: "Debiendo conocer para mejor

26.- Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, 1^a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1931, pág. 315.

garantía de los empleados un Tribunal de Arbitraje especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, Colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los Organos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal y de sus unidades burocráticas, con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales y de los trabajadores".(27)

Una vez aprobado el Proyecto del Ejecutivo, se creó el Tribunal de Arbitraje el cual poseía las características que se hicieron mención en la exposición de motivos, esto es, que el Tribunal de Arbitraje poseía autonomía para dictar sus fallos ya que en los mismos no interviene en absoluto la administración activa.

El Tribunal de Arbitraje es colegiado tomando en cuenta la integración del mismo que señalaba el artículo 92 del Estatuto, el cual establece: "El Tribunal de Arbitraje para los Servidores del Estado deberá ser colegiado, y lo integran: un representante del gobierno federal, designado de común acuerdo por los Tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombren entre los dos

27.- Herrán Salvati Mariano, LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL, la. Ed. Edit. Porrúa, — México, 1966, pág. 383.

representantes citados. Además en cada unidad gubernamental existirá una Junta Arbitral que también será colegiada y estará integrada por un representante del Jefe de la Unidad, otro del Sindicato de Trabajadores y un tercero elegido en la forma anteriormente expresada. Las Juntas podrán ser permanentes o accidentales, según la frecuencia de sus labores".(28)

Actualmente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es, desde un punto de vista formal, un Tribunal Administrativo, toda vez que se encuentra dentro del Poder Ejecutivo, pero materialmente es un Organó Jurisdiccional de naturaleza contenciosa-administrativa. Tomando en consideración que este Tribunal se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, formalmente no puede considerarse como un órgano jurisdiccional, pues no se encuentra dentro del poder que constitucionalmente se encuentre establecido para tal función, como lo es el Poder Judicial, pero tomando en cuenta la actividad que realiza, desde un punto de vista sustantivo, si puede considerarse como un órgano jurisdiccional. Si tomamos en cuenta que por jurisdicción se entiende "la función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la Ley, en virtud de la cual, por actos de juicio --

28.- Quintana Valtierra Jesús, EFECTO TRIBUTARIO MEXICANO, la. Ed., Edit. Trillas, México, 1968, pág. 200.

se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".(29)

En este sentido, el Tribunal realiza una actividad jurisdiccional, toda vez que, como la propia ley establece, es el encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los Servidores del Estado y éste, a través de un procedimiento establecido por la propia ley, determinando el derecho de cada una de las partes en conflicto, y resolviendo con la autoridad que la propia ley le otorga.

Asimismo, no obstante que sea un acto de la administración activa la que suscite la controversia entre el Estado y sus servidores, la controversia misma tiene el carácter de laboral, en la que las partes adoptan una posición de igualdad jurídica, por tal motivo el tribunal que va a conocer y resolver de ellas, por la naturaleza de su función intrínsecamente jurisdiccional que realiza se cataloga dentro del concepto genérico de Tribunales Administrativos.

Es un Tribunal autónomo, dicta sus fallos sin que en los mismos intervenga en absoluto la administración activa, el Poder Ejecutivo.

29.- Porras y López Amado, Ob. Cit. pág. 210.

C. COMPETENCIA Y JURISDICCION.

Anteriormente hemos señalado lo que doctrinalmente se entiende por jurisdicción, definiéndola como "la Potestad Pública de conocer y fallar los negocios de acuerdo con la Ley", y en este sentido el artículo 104 en su fracción I otorga al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la facultad para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares, derivadas del cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales; asimismo, el artículo 123 en la fracción XII del Apartado "B" señala que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que se susciten entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual será integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Con esta disposición se le otorga al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Potestad Pública para conocer y resolver conflictos entre el Estado y sus servidores, siguiendo las disposiciones contenidas en la propia Constitución y en la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Ahora bien, esta Potestad Pública para conocer y fallar los negocios se encuentra limitada a la competencia

que la Ley en forma expresa señala a dicho Tribunal; esta competencia se encuentra establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución.

Originalmente, al ser creado el Tribunal de Arbitraje era competente para conocer en segunda instancia, es decir, conocía en revisión de los conflictos surgidos entre el Estado y sus servidores y su competencia se encontraba establecida en el artículo 99 párrafo segundo; posteriormente con las reformas de 1941 desaparecieron las Juntas Arbitrales, subsistiendo el Tribunal de Arbitraje que a partir de esta reforma conocería en única instancia de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, y su competencia quedó establecida nuevamente en el artículo 99, ya reformado, que señalaba: "El Tribunal de Arbitraje será competente:

I.- Para conocer de los conflictos que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores, y los intersindicales de cualquier unidad;

II.- Para conocer de los conflictos colectivos que surjan entre las Organizaciones al Servicio del Estado y este mismo;

III.- Para conocer de los conflictos intersindicales que se susciten entre las Organizaciones al Servicio del Estado; y

IV.- Para llevar a cabo el registro de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y la cancelación del mismo registro."(30)

En 1960 fue reformado el artículo 123 Constitucional, adicionándose el apartado "B" y sus catorce fracciones, y en 1963 fue promulgada su Ley Reglamentaria, que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En esta Ley se establece la estructura, organización y competencia del Tribunal, señalando que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje funcionará en Pleno y en Salas, así como por Salas Auxiliares, según lo dispone el artículo 118 de la Ley Reglamentaria, que señala: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será Colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y funjirá como presidente de la Sala.

Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las Entidades Federativas

30.- Quintana Valtierra Jesús, Ob. Cit., pág. 282

podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integrada en igual forma que las Salas.

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que funjirá como Presidente del propio Tribunal."

En el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra establecida la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las funciones que le corresponden al Pleno del Tribunal, a las Salas y a las Salas Auxiliares.

Artículo 124.- "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una Dependencia o Entidad y sus trabajadores;

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III.- Conceder el registro de los Sindicatos o, en su caso dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos intersindicales y sindicales, y

V.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamento de escalafon, reglamento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, y de los Estatutos de los sindicatos".

Artículo 124-A.- "Al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde:

I.- Expedir el Reglamento Interior y los Manuales de organización del Tribunal;

II.- Unificar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas procurando evitar sustenten Tesis contradictorias;

III.- Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;

IV.- Determinar en función de las necesidades del servicio, las aplicación de número de Salas y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y

V.- Las demás que le confieran las disposiciones legales".

Artículo 124-B.- "A cada una de las Salas corresponde:

I.- Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o Entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados de conformidad con lo establecido en el

Reglamento Interior, y

II.- Las demás que les confieran las leyes".

Artículo 124-C.- "A las Salas Auxiliares corresponde:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las Entidades Federativas de su jurisdicción;

II.- Tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro de los diez siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la Sala correspondiente que dictará el laudo y,

III.- Las demás que les confieran las leyes".

Asimismo, existe una Jurisprudencia que otorga al Tribunal competencia para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza, la cual se transcribe a continuación por estimarla de importancia: "La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedo definida como garantía social, con la

inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte que las personas que

desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozarán de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal, que es el único competente, constitucionalmente para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción". (Jurisprudencia número 315, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Quinta Parte, página 284).

No obstante lo anterior, se ha establecido que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para conocer y resolver los asuntos que se susciten entre los trabajadores de confianza al servicio del Estado y este mismo, ya que si bien es cierto que dicho Tribunal conocerá de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, también lo es el hecho de que no debe conocer sobre los conflictos laborales entre el Estado y sus trabajadores de confianza. Y así se establece en la siguiente Tesis de Jurisprudencia que a la

letra dice: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".(Jurisprudencia número 316, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Quinta Parte, página 286).

A mayor abundamiento el artículo 8o. de la Ley de Derecho Burocrático, señala que los empleados de confianza carecen de acción, además de que el artículo 5o. de la Ley en cita, señala cuales son los puestos que deben ser considerados de confianza.

En la práctica el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se da el lujo de conocer asuntos de empleados de confianza como los casos de los Policías Judiciales y los Ministerios Públicos, por ejemplo, llegando a resolver en cuanto al fondo.

En nuestro concepto, sentimos que esta situación es anómala, ya que se obliga al empleado de confianza a acudir a tribunales federales administrativos, mediante el amparo, que se convierte a la postre en una especie de juicio laboral.

Pensamos, que bien podría reformarse la Ley, o bien crearse un nuevo Estatuto para empleados de confianza porque al final de todo, son "empleados" o "trabajadores" y merecen un respeto social y reivindicador.

CAPITULO CUARTO: PROBLEMÁTICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DERIVADA DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Las relaciones laborales existentes entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y sus trabajadores se encuentran reguladas por diversas disposiciones legales, como lo son el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, entre otras, por lo que es muy importante delimitar el ámbito de aplicación de cada una de ellas para evitar la invocación incorrecta de

alguna de estas disposiciones, estableciendo claramente el tipo de relación que se pretende regular, diferenciando si se trata de un proceso por incumplimiento estrictamente laboral o si se trata de un proceso administrativo por incumplimiento de las obligaciones inherentes al nombramiento otorgado al servidor público, es decir, si incurre en responsabilidad administrativa, en cuyo caso se aplicaría no sólo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que se aplicarían las disposiciones respectivas contenidas en el Código Fiscal de la Federación; y es precisamente en este supuesto donde se plantea el principal problema que enfrenta la Procuraduría al impugnar resoluciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que según el criterio de este órgano, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal carece de Legitimación procesal para interponer el recurso de revisión a que hace referencia el artículo 248 del Código Tributario, en virtud de que éste señala que las resoluciones que dicten las Salas Regionales podrán ser impugnadas por la autoridad que emitió el acto, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, con lo que se establece que es el Representante Jurídico y no el Titular de la Institución el que debe promover el Recurso de Revisión no obstante que es al Titular a quien corresponde esta actividad.

A. PERSONALIDAD JURIDICA DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

El ejercicio del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea Legislativa o Judicialmente, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula, para el adecuado ejercicio de la función pública.

En consecuencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, forma parte de la Administración Pública Federal constituida por una estructura formal y material de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria que contienen las normas jurídicas que prevén la existencia de la Procuraduría, su integración, su esfera de actuación y sus alcances; también se necesita la presencia de una persona física que externé la voluntad del Estado, con una voluntad diferente a la que tiene atribuida, su actuación se manifiesta para el órgano del que forma parte, de tal manera que es el propio órgano el que actúa a través del individuo, que en el caso que nos ocupa recae en su titular que es el Procurador.

La Personalidad Jurídica del Procurador como

Titular de la Procuraduría encuentra su fundamento en nuestra Carta Magna, toda vez que en la fracción VI, Base Sexta del artículo 73 señala: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente". Asimismo el artículo 89 en su fracción II de la Constitución establece como una de las facultades del Presidente de la República el designar al Procurador General de Justicia.

Siguiendo los mismo lineamientos, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece los requisitos indispensables para ser Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y pone de manifiesto su dependencia directa con el Ejecutivo al señalar: "El Procurador General de Justicia del Distrito Federal será nombrado libremente por el Presidente de la República, de quien dependerá en forma directa en los términos de la fracción VI, Base Sexta del artículo 73 y de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

De igual forma, los artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica en cita establecen que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal y que estará

presidida por un Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de Representante Social; el artículo 2o. del Ordenamiento citado señala las atribuciones del Procurador como Representante de la Institución del Ministerio Público, las cuales podrán ser ejecutadas por conducto de su Titular o de sus agentes auxiliares, y que consisten:

I.- Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal;

II.- Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Proteger los intereses de los menores incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes;

IV.- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal en la esfera de su competencia, y

V.- Las demás que las leyes determinen".

Además de las atribuciones otorgadas al Procurador como Representante Social de la Institución del Ministerio Público, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal le otorga atribuciones inherentes a su carácter de Titular de la Dependencia, de las cuales para efectos de la presente

investigación, es conveniente destacar la que establece la fracción XI, del artículo 5o.; que señala: "El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las siguientes atribuciones no delegables:

XI.- Acordar las bases para los nombramientos, movimientos de personal y terminación de los efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenará al Oficial Mayor su instrumentación".

Finalmente el artículo 4o. del Reglamento señala: "La representación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponde originalmente al Procurador, quien para la mejor distribución y desarrollo de trabajo y el despacho de los asuntos, podrá delegar sus facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo, esta delegación se hará mediante acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación".

B. DEPENDENCIA PRESUPUESTAL.

No obstante lo anteriormente manifestado, respecto a la personalidad jurídica del Procurador, se ha establecido, según el criterio de la Sala Superior del

Tribunal Fiscal de la Federación que el Procurador carece de Legitimación Procesal, cuando el mismo impugna resoluciones de las Salas del Tribunal a través del Recurso de Revisión, esto es que según el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación la autoridad facultada para interponer dicho recurso sería el Titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, y según el criterio del Tribunal este medio de impugnación debía hacerse valer por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y no por el Procurador, toda vez que si dependemos de la Regencia, el Titular debía ser el propio Jefe del Departamento, y así lo establece la siguiente tesis:

RECURSO DE REVISION.- EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, CARECE DE LEGITIMACION PROCESAL PARA INTERPONERLO. "De conformidad a lo dispuesto por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en su texto vigente y aplicable hasta el 14 de enero de 1988, las sentencias que dictaban las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, serán recurridas ante la Sala Superior, cuando el negocio fuese de importancia y trascendencia a juicio del Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto correspondía, de suerte que si el asunto correspondió originalmente a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por ser una Dependencia del Departamento

del Distrito Federal, el funcionario legitimado para interponer el recurso de revisión era precisamente el Jefe del Departamento del Distrito Federal, como Titular de dicha dependencia administrativa y no el Procurador General de Justicia del Distrito Federal".

Además se ha invocado frecuentemente el artículo 18 fracción III de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que al respecto establece:

Artículo 18.- Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa:

III.- Ejercer las acciones y excepciones que correspondan para la defensa administrativa y judicial de los derechos de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, este criterio es incorrecto, ya que al ser designado el Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el propio Presidente de la República, del que depende directamente como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y La Ley Orgánica de la propia Procuraduría General de Justicia

del Distrito Federal, es indiscutible que debe entenderse que la Procuraduría es una Dependencia con funciones y organigrama independiente, ajeno al Departamento del Distrito Federal, y ejemplo de ello lo es que la Procuraduría cuenta con su propio Reglamento Interior, y no forma parte del que rige al propio Departamento del Distrito Federal.

Ya ha quedado establecido pues que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, depende directamente del Ejecutivo Federal, sin embargo tal vez esta confusión obedezca al hecho de que por lo que hace al presupuesto, la Procuraduría sí depende del Departamento del Distrito Federal, toda vez que los recibos de pago de los sueldos de los empleados de la Procuraduría son entregados por la Regencia a través de la Unidad Administrativa designada para tal efecto por la propia Ley, y que en este caso lo es la Dirección General de Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos, y el mismo recibo trae la leyenda del Departamento del Distrito Federal, pero no existe disposición expresa que así lo manifieste, sino que más bien se trata de una política empleada por ambas dependencias.

Este problema de falta de Legitimación Procesal del Procurador dejó en muchas ocasiones en estado de indefensión a la Institución, ya que no se podía recurrir

la resolución desfavorable a la misma, pero con las reformas hechas al Código Fiscal de la Federación y concretamente al artículo 248 se solucionó en parte este problema ya que dicha reforma establecía que el recurso de revisión "será promovido por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad administrativa, de manera que ya no se exige la intervención, para tal efecto del Titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, o del Director o Jefe de los Organismos Descentralizados".(31)

Este problema fue solucionado en parte, en virtud de que la Institución ya podía hacer valer el recurso de revisión, pero sería a través del encargado de la defensa jurídica que en este caso sería el Director General de Asuntos Jurídicos de la Institución, pero no puede hacerse valer por el propio Procurador quien es el Titular de la Institución, lo que es inconcebible, ya que se le esta otorgando mayor competencia al Director General de Asuntos Jurídicos, que al propio Procurador, quien además es quien emite la resolución que el servidor público impugna, a través del Juicio de Nulidad, ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación. Por tal motivo, sigue latente este

31.- Dennis J. Kaye, DERECHO PROCESAL FISCAL, 1a. Ed., Edit. Temis, México, 1989, pág. - 203.

problema, ya que sigue sin reconocerse la Personalidad Jurídica del Procurador para impugnar las resoluciones administrativas que emite el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver la controversia planteada por el servidor público con motivo de la resolución emitida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

C. FUNCIONES DE LA CONTRALORIA.

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se establecen las Unidades Administrativas con las que contará la Procuraduría para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos de su competencia, y dentro de estas unidades se encuentra la Contraloría Interna.

El artículo 11 del Reglamento citado señala que: "A la Contraloría Interna corresponden las siguientes atribuciones:

I.- Realizar los estudios y análisis relativos a la organización e instrumentación del sistema integrado de control de la Procuraduría, para el manejo eficiente y eficaz de los recursos humanos, financieros y materiales que tiene asignado, informando de los resultados tanto al Procurador, como a la Secretaría de la Contraloría General

de la Federación, para alimentar el sistema de evaluación y control gubernamental;

II.- Recabar los datos y elementos técnicos necesarios sobre los proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos, que deban expedir las áreas competentes de la Procuraduría y someterlos a la aprobación del Procurador;

III.- Realizar auditorías a las distintas dependencias de la Procuraduría, observando los programas mínimos de auditoría que exige la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, informando al Procurador de las observaciones y recomendaciones para su aplicación, estableciendo el seguimiento de su cumplimentación;

IV.- Auxiliar a las unidades administrativas de la Procuraduría previa autorización de la superioridad, en asuntos relacionados en el ámbito de su competencia;

V.- Realizar el seguimiento, hasta su solución, de las deficiencias y responsabilidades detectadas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos;

VI.- Recibir, investigar y resolver, conforme a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los ordenamientos legales aplicables, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores

públicos;

VII.- Aplicar a los servidores públicos de la Institución, las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

VIII.- Formular los pliegos de responsabilidades que procedan en relación a irregularidades descubiertas en el ejercicio de sus atribuciones, turnando los expedientes respectivos, cuando de los mismos se puedan desprender responsabilidades, cuyo conocimiento y sanción competan al Procurador y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y

IX.- En lo conducente, las atribuciones conferidas a los Directores Generales conforme al artículo 13 de este Reglamento.

El Contralor Interno se auxiliará por el personal necesario conforme a lo establecido en el artículo 12 de este Reglamento".

U' De conformidad con el primer párrafo de la fracción III del artículo 109 Constitucional, "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

La imposición de sanciones por incumplimiento de

las obligaciones que la Ley establece a cargo de los servidores públicos, es un poder inherente a cargo de los órganos del Estado, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas, requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento, en este contexto podemos afirmar que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de su Titular es competente para imponer las sanciones por incumplimiento de las obligaciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece.

Ahora bien, el artículo 60 de la Ley citada atribuye la titularidad de la facultad disciplinaria en favor de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes la ejercen a través de la Contraloría Interna de la propia Dependencia; en este contexto la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es el órgano encargado para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento a lo estatuido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este mismo sentido el artículo 57 en su segundo párrafo de la Ley citada señala: "La Contraloría

Interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes".

En este orden de ideas, la Contraloría Interna es la encargada de llevar a cabo el procedimiento administrativo por las faltas en que incurre el servidor público; sin embargo la Procuraduría enfrenta un grave problema, toda vez que en la generalidad de los casos la Contraloría Interna no instaura el debido procedimiento legal a que hace referencia el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, no obstante que sanciona con fundamento en dicho numeral, de igual forma, no respeta en su esencia las garantías de audiencia y de defensa, pues no se le hace saber al presunto responsable la responsabilidad que se le imputa, de lo que se desprende que el procedimiento llevado a cabo por la Contraloría Interna lleva consigo una serie de violaciones, tanto de forma como de fondo, trayendo consigo que las resoluciones emitidas por el Procurador sean fácilmente combatidas ante la autoridad competente ya que incluso, se ha dado el supuesto de que las resoluciones no se encuentren debidamente fundadas y motivadas, pues a lo sumo se invocan artículos de la Ley de Responsabilidades sin que se motive la resolución y mucho menos se adecuen los

considerandos a las hipótesis normativas de la Ley, y en muchas ocasiones los expedientes relativos al procedimiento interno se encuentran incompletos y documentación que exhibe el actor como prueba en el Tribunal no aparece en el expediente interno.

Por lo tanto es necesario que el área jurídica de la Procuraduría intervenga en forma directa en la substanciación del procedimiento interno, ya sea llevando todas las instancias o bien pugnando porque se realicen conforme a derecho, ya que esta área es la encargada de llevar a cabo las actuaciones correspondientes cuando el servidor público impugna estas resoluciones administrativas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

D. EFECTOS Y ALCANCES DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que son dos los supuestos que se manejan en cuanto a los conflictos de trabajo existentes entre el servidor público y la Procuraduría, uno cuando se trata de un incumplimiento estrictamente laboral, en cuyo caso es competente para conocer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y otro cuando se trata del incumplimiento de las obligaciones

inherentes al cargo de servidor público, que trae como consecuencia responsabilidad administrativa, en cuyo caso es el Tribunal Fiscal de la Federación el encargado para dirimir dicho conflicto.

Cuando se tiene conocimiento de que el servidor público incurrió en alguna omisión de las obligaciones que señala el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Contraloría Interna es la encargada de iniciar el procedimiento administrativo respectivo, para finalmente culminar en una resolución que será emitida por el Procurador, y que pueden consistir en alguna de las señaladas en el artículo 53 de la Ley citada, y de las cuales reviste gran importancia la que se hace consistir en la destitución del servidor público.

La resolución emitida por el Procurador puede ser impugnada por el afectado mediante el Recurso de Revocación hecho valer ante la misma autoridad, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien directamente a través del Juicio de Amparo, sin embargo, debe señalarse que el quejoso debe intentar su defensa siguiendo los recursos o procedimientos en el orden que hemos señalado.

Respecto al Juicio de Nulidad el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades establece: "Los sujetos podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las

resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones a las que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por este Tribunal que causen ejecutoria tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas sin perjuicio de lo que establecen otras leyes".

La substanciación del juicio de nulidad se llevará a cabo con fundamento en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, el cual señala en términos generales, que el procedimiento se iniciará con la presentación de la demanda dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, y una vez admitida la demanda se dará vista a la autoridad responsable para que dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación, produzca su contestación. Diez días después de que se haya contestado la demanda y se hayan desahogado todas las pruebas o practicado las diligencias que se hubiesen ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento, la autoridad emplazará a las partes para que en el término de cinco días ofrezcan sus Alegatos, por escrito; al vencer dicho plazo quedará cerrada la instrucción. •

Sensenta días después de cerrada la instrucción se procederá a dictar la sentencia respectiva.

De conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, "La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.

En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso V, del artículo 238 de este Código".

A mayor abundamiento debe destacarse que generalmente las resoluciones que recaen a los recursos de

revocación que se intentan, son casi siempre favorables a las Dependencias Públicas.

a) EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA LA FEDERACION.

La ejecución de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación representa un grave problema toda vez que, no obstante que por disposición constitucional este Tribunal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, las disposiciones procesales del Código Fiscal de la Federación no establecen un procedimiento de ejecución a través del cual pueda obligarse coactivamente a la autoridad a cumplir con los fallos que son favorables a los administrados sin embargo, el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene facultad para ejecutar sus sentencias, ya que de acuerdo a su naturaleza jurídica, sus sentencias deben concretarse a declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución impugnada.

Así pues, son tres los sentidos de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación:

Primero, cuando la sentencia dictada por el Tribunal reconoce la validez de la resolución impugnada, en

cuyo caso se aprueba que el acto o procedimiento administrativo han sido dictados conforme a derecho en relación con los agravios intentados por la parte actora, los cuales carecen de procedencia y relevancia jurídica suficientes para declarar la ilegalidad de los mismos. Este primer supuesto no presenta mayor problema, ya que al reconocer la legalidad de la resolución impugnada lo que se hace es dejar dispuesto el camino para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación, misma que ha sido declarada válida y conforme a sus facultades y atribuciones propias ejecute o mande ejecutar su resolución. Así se manifiesta en la siguiente Tesis Jurisprudencial:

EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-"Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los Juicios de Nulidad no son constitutivas de derecho sino únicamente declarativas, no puede tener ejecución alguna ya que se limitan a reconocer la validez de la resolución administrativa o declarar su nulidad. En tal virtud, cuando una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación".(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tesis Ejec.; 1917-75, Segunda Sala, Tercera

Parte, pag. 501).

En el segundo supuesto, cuando la sentencia que dicta el Tribunal declara la nulidad de la resolución impugnada, se estima que el acto administrativo no ha sido dictado conforme a derecho, o bien el procedimiento administrativo ha sido viciado de nulidad; en este caso, la autoridad demandada cumplirá con la sentencia al dejar sin efecto el acto o procedimiento administrativo impugnado. Sin embargo, como ya se manifestó, el Tribunal no puede obligar a la autoridad responsable a cumplir con la sentencia, ya que sus fallos son meramente declarativos.

Por lo que se aplica el siguiente criterio Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece: "Cuando la autoridad administrativa sea omisa o se niegue a cumplir con el fallo favorable al administrado, este debe acudir al Juicio de Amparo, a fin de que a través de este último se imponga imperativamente la sentencia del propio Tribunal".

Por último, cuando la sentencia del Tribunal declara la nulidad de la resolución impugnada para determinado efecto, en cuyo caso la misma Ley establece: "Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento ésta deberá cumplirlo en un plazo de cuatro meses", además debe: "precisar con claridad la forma y términos en que la

autoridad debe cumplirla". Con esta disposición se le está otorgando facultades que son inherentes a un Contencioso de Plena Jurisdicción, lo que implica la posibilidad jurídica de que sea el Tribunal el que dé instrucciones a las autoridades responsables, lo cual excede los efectos jurídicos materiales, tratándose de un Contencioso de Anulación. El Tribunal al emitir la sentencia para efectos substituye indebidamente a la autoridad responsable, sin respetar la naturaleza que originalmente se le otorgó, como órgano jurisdiccional de simple anulación. A este respecto cabe señalar la siguiente Tesis:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION._ NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN NUEVO ACTO PURGANDO EL VICIO DE LA ILEGALIDAD.- Si la Sala Fiscal estimó que el acto impugnado era ilegal por determinado motivo, debió limitarse a declarar su nulidad, mas no indicar a la autoridad demandada que emitiera uno nuevo purgando el vicio respectivo, toda vez que esta actitud de la Sala responsable implica una indebida substitución a la autoridad fiscal, por ser dicho Tribunal de mera anulación y no de plena jurisdicción". (Tercer Tribunal Colegiado, Informe 1975, Tercera Parte, página 128).

Es precisamente en este último supuesto, donde se presenta el verdadero problema que enfrenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ya que el Tribunal

autoridad debe cumplirla". Con esta disposición se le está otorgando facultades que son inherentes a un Contencioso de Plena Jurisdicción, lo que implica la posibilidad jurídica de que sea el Tribunal el que dé instrucciones a las autoridades responsables, lo cual excede los efectos jurídicos materiales, tratándose de un Contencioso de Anulación. El Tribunal al emitir la sentencia para efectos substituye indebidamente a la autoridad responsable, sin respetar la naturaleza que originalmente se le otorgó, como órgano jurisdiccional de simple anulación. A este respecto cabe señalar la siguiente Tesis:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION._ NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN NUEVO ACTO PURGANDO EL VICIO DE LA ILEGALIDAD.- Si la Sala Fiscal estimó que el acto impugnado era ilegal por determinado motivo, debió limitarse a declarar su nulidad, mas no indicar a la autoridad demandada que emitiera uno nuevo purgando el vicio respectivo, toda vez que esta actitud de la Sala responsable implica una indebida substitución a la autoridad fiscal, por ser dicho Tribunal de mera anulación y no de plena jurisdicción". (Tercer Tribunal Colegiado, Informe 1975, Tercera Parte, página 128).

Es precisamente en este último supuesto, donde se presenta el verdadero problema que enfrenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ya que el Tribunal

Fiscal de la Federación ha emitido resoluciones en las que declara la nulidad para determinados efectos, e inclusive ordena, cuando se trata de resoluciones emitidas por el Procurador en las que determina la destitución del actor, la reinstalación del promovente del Juicio y en este caso, el Tribunal se esta substituyendo a la autoridad administrativa.

Por lo tanto, no obstante que la Ley Tributaria señala que la autoridad administrativa cuenta con un plazo de cuatro meses para cumplir la sentencia que obliga a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, muchas veces este no se cumple, toda vez que no existe dispositivo alguno que la obligue, así como tampoco existe señalamiento expreso para que el particular pueda iniciar algún procedimiento o recurso que ventile la controversia que surja con motivo de su incumplimiento; inclusive el propio Tribunal Fiscal carece de facultades para ejecutar sus decisiones, y así lo manifiesta el criterio de la siguiente Tesis que establece: "TRIBUNAL FISCAL.- CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.- Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de

Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene jurisdicción".(Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975, Tercera Parte, Tesis 408, página 514).

En tal sentido, las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación carecen de ejecución, toda vez que estas únicamente se limitan a determinar la validez o la nulidad de la resolución que se impugna, y en el caso de que la sentencia del Tribunal sea favorable al actor, el único medio que establece la Ley para pedir su cumplimiento es a través del juicio de amparo, ya que existe el criterio de que el hecho de que dichas sentencias carezcan de imperio, no implica que estas no sean válidas, y su incumplimiento vulnera las garantías individuales:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- INCUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- "El desacato o incumplimiento a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación debe repararse a través del juicio de amparo que es el medio legal y adecuado para hacerlas cumplir. El hecho de que carezcan de imperio dichas sentencias, no implica que carezca de validez, lo que da motivo a vulneración de garantías individuales, vulneración que debe protegerse por el único medio que establece nuestro sistema constitucional, o sea el juicio de garantías".(Tesis

Relacionada, Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol.LVII, página 89, A.R.6202/61, Maderas Chihuahua, S.A., 5 votos).

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "Las resoluciones anulatorias dictadas por este Tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.", con esta disposición se está indicando el efecto que tienen las resoluciones anulatorias del Tribunal, y que en el caso de la destitución de un trabajador, se obliga a su reinstalación, lo que resulta incongruente con la naturaleza jurídica del propio Tribunal.

Por lo que ha sido anunciada una reforma legislativa a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para convertirlo en un Tribunal Federal Administrativo de plena jurisdicción, con facultades para hacer cumplir sus resoluciones, y así evitar las incongruencias de sus resoluciones.

b) RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El Código Fiscal de la Federación hace mención a tres recursos administrativos que pueden hacerse valer ante el Tribunal Fiscal de la Federación, los cuales son, el Recurso de Queja, el de Reclamación y el de Revisión.

Anteriormente el Recurso de Queja se encontraba regulado por los artículos 245, 246 y 247 de dicho Ordenamiento, y procedía en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que fueran violatorias de la Jurisprudencia del Tribunal en Pleno.

"Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la Jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los diez días siguientes a la notificación. Del escrito de queja se correrá traslado a la parte contraria por el término de tres días para que exponga lo que a su derecho convenga. El Pleno, si encuentra fundado el agravio revocará el fallo, salvo que éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva su Jurisprudencia".(32)

Estos artículos fueron derogados, desapareciendo el Recurso de Queja por violación a la Jurisprudencia del Tribunal, sin embargo sigue prevaleciendo la Queja pero con

32.- Briseño Sierra Herberto, *TRUCO PROCESAL FISCAL*, 1a. Ed. Edit. Robredo, México, --- 1964, pág. 622.

hipótesis de procedencia distintas a las que originalmente se le otorgó.

El artículo 239-TER del Código en comento señala que el Recurso de Queja procede en contra del incumplimiento de las sentencias firmes dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual podrá hacerse valer por una sola vez por la parte afectada ante la Sala Regional que instruyó la primera instancia.

HIPOTESIS DE PROCEDENCIA:

1.- Contra la indebida repetición de un acto o resolución impugnado.

2.- Cuando el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.

3.- No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

SUBSTANCIACION DEL RECURSO.

Se interpondrá por escrito, dirigido al Magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución que se provoca. Admitido el recurso, el Magistrado pedirá a la autoridad responsable, un Informe que deberá rendir dentro del término de cinco días, vencido el plazo, el Magistrado dará cuenta a la Sala para que resuelva

el recurso dentro de los cinco días siguientes.

SENTIDOS EN QUE PUEDE RESOLVER LA SALA.

-Puede declarar que existe repetición del acto, y en este caso dejará sin efectos el acto repetido, ordenando a la responsable para que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Asimismo, notificará dicha resolución al superior para que proceda jerárquicamente, y se le impondrá una multa por 90 veces el salario mínimo general vigente.

-Si resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución recurridos y concederá a las responsables veinte días para que dé el debido cumplimiento, señalando la forma y términos en que deba de cumplir la sentencia.

Estas disposiciones otorgan al Tribunal Fiscal de la Federación la facultad de imperio para poder hacer cumplir sus sentencias, situación que es contraria con la naturaleza jurídica que originalmente se le otorgó, y que sólo lo facultaba para determinar si la resolución impugnada es nula o válida, pero nunca para ejecutar sus sentencias, como ya se señaló en el punto respectivo anteriormente citado.

Por lo que hace al Recurso de Reclamación, el Código Tributario lo regula de acuerdo a lo establecido en los artículos 242, 243 y 244.

El Recurso de Reclamación procede en contra de actos del magistrado instructor en los siguientes supuestos:

- 1.- Cuando se refieran al desechamiento de la demanda, de la contestación o de alguna prueba.
- 2.- Cuando decreten el sobreseimiento del juicio.
- 3.- Cuando se rechace la intervención del tercero.

SUBSTANCIACION DEL RECURSO.

Se interpondrá por escrito, dirigido a la Sala Regional, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación, exponiendo las infracciones del ordenamiento jurídico en que hubiese incurrido la resolución impugnada, acompañándose las copias necesarias para correr traslado a las partes, respecto a este último aspecto, el artículo 244 del Código en comento señala: " Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte".

Admitido el recurso, el magistrado instructor correrá traslado a la contraparte, para que en el término de quince días manifieste lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho término sin más trámite se dará cuenta a la Sala, la que resolverá lo conducente.

"Si la resolución del recurso fuese estimatoria, su eficacia se traducirá en la anulación de la resolución impugnada, en el cumplimiento del trámite omitido, en su cumplimiento con las formalidades legales o en la terminación o continuación del proceso según el contenido de la resolución".(33)

Este recurso, es una acción que se concede para reclamar ante las Salas del Tribunal, las resoluciones del magistrado instructor que causen agravios; no procede respecto de los acuerdos por los que se prevenga al actor para que aclare, corrija o amplie su demanda.

Otro de los medios de impugnación a que hace referencia el Código Tributario, es el Recurso de Revisión que procede en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, que decreten o nieguen sobreseimientos, y las sentencias definitivas.

Anteriormente el Código Fiscal de la Federación contemplaba este recurso en dos formas: el Recurso de Revisión propiamente dicho, y el Recurso de Revisión Fiscal, considerados como de segunda y tercera instancia respectivamente.

El Recurso de Revisión era el medio por el cual se impugnaban las resoluciones de las Salas Regionales que

33.- González Pérez Jesús, Ob. Cit. pág. 742.

decretaran o negaran sobreseimientos, o bien sus sentencias definitivas; se hacía valer a petición de parte siempre y cuando esta sea una autoridad, a través de un escrito dirigido al Presidente del Tribunal dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

El Recurso de Revisión Fiscal procedía en contra de las sentencias dictadas por la Sala Superior que resolviera el recurso de revisión, también estaba previsto únicamente en favor de la autoridad administrativa, y lo substanciaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este recurso de hacía valer dentro del mismo plazo previsto para el recurso de revisión, pero difería en que en la revisión fiscal debía exponerse las razones que determinarían la importancia y trascendencia del asunto.

Al ser creado el recurso de revisión en el Código Fiscal de la Federación se estimó que tendría un carácter excepcional, motivo por el cual se determinó que el escrito mediante el cual se interpusiera el recurso, debía estar firmado por el Titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, o por los Directores de los Organismos Descentralizados, según correspondiese, y en caso de ausencia por quienes legalmente los sustituyan.

Sin embargo, este recurso se fue transformando en un recurso ordinario, interpuesto por las autoridades en la

mayoría de los casos en que lo resuelto por las Salas Regionales les fuese desfavorable; actualmente con las reformas de 1987 que entraron en vigor en enero de 1988, se suprime el recurso de revisión fiscal que contemplaba el artículo 250 y que se interponía en todos los casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, subsistiendo el recurso de revisión, que se encuentra previsto en el artículo 248 de dicho Ordenamiento.

En este sentido el recurso de revisión se interpondrá por escrito dentro del término de quince días al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva, cuando se den las siguientes:

CAUSALES DE PROCEDENCIA.

1.- Cuando se trate de resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos.

2.- Cuando se trate de sentencias definitivas que sean desfavorables a la autoridad administrativa.

3.- Por violaciones cometidas durante el juicio, siempre y cuando afecten las defensas del recurrente o trasciendan el sentido del fallo.

4.- Por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

5.- Contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal, en los casos a que se refiere el artículo 239 Bis, del mismo Ordenamiento.

Dicho recurso deberá ser promovido por el Titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad administrativa, de manera que ya no se exige la intervención para tal efecto del Titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, o del Director o Jefe de los Organismos Descentralizados.

Por otra parte el artículo 248 tercer párrafo establece que si la cuantía es inferior a 3,500 veces el salario mínimo general vigente o es indeterminado, el recurso procederá cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar estas circunstancias para efectos de la admisión del recurso.

Ahora bien, como los asuntos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, son de cuantía indeterminada, la Institución al interponer el recurso de revisión, debe razonar estas circunstancias de importancia y trascendencia.

Para justificar la importancia y trascendencia de un negocio, la Jurisprudencia No. 306 del Apéndice al - Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Tercera Parte, visible en la página 510, de la Suprema Corte de -

Justicia de la Nación, exige que se demuestren los siguientes supuestos:

1.- Que se trate de un asunto excepcional.

2.- Que la resolución final trascenderá en resultados de índole grave.

Algunos Tribunales Colegiados del Primer Circuito están considerando que no está debidamente "razonada", la demostración de la "importancia" y "trascendencia" del asunto, aduciendo que el surtimiento de estos requisitos está desvinculado del fondo de la litis; esto es, que nada tiene que ver con la naturaleza del caso ni con la función del servidor público sancionado.

Dichos Tribunales sostienen que siendo excepcional la procedencia del recurso de revisión, éste sólo procede cuando esa importancia y trascendencia se justifica con razones que no podrán formularse en la mayoría ni menos en la totalidad de los asuntos; y parece que tratándose de la aplicación de sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no existen razones ajenas al régimen disciplinario que califiquen de EXCEPCIONALES los asuntos de esta materia; por más que se trate de mejorar la prestación del servicio de procuración de Justicia, depurando permanentemente los cuadros del personal de la Institución.

Los criterios sostenidos por estos Tribunales ocasionan que los Recursos de Revisión interpuestos por el Señor Procurador sean desechados en la mayoría de los casos, dejando a la Institución en estado de indefensión; sin embargo, no debemos conformarnos con esta situación, sino por el contrario, se debe revisar y en su caso reestructurar las estrategias de defensa de los asuntos no sólo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sino también ante el Poder Judicial Federal.

Una posible solución al conflicto que enfrenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal al impugnar las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, podría ser que la Sala Superior conociera del Juicio de Nulidad en ejercicio de la facultad de atracción que le otorga el artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación, y que se refiere a la interpretación directa de una Ley, que en el caso que nos ocupa sería la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la que generalmente se aplica al sancionar al servidor público.

Para lograr lo anterior, al contestar la demanda instaurada en contra de la Procuraduría se podría instar al Presidente del Tribunal Fiscal para que la Sala Superior ejercite su facultad de atracción conforme al artículo 239 Bises fracción II, del Código Tributario y en su caso decida la cuestión de fondo planteada.

En este sentido, si la sentencia de la Sala Superior es desfavorable a la Institución se podría recurrir mediante la Revisión, conforme al penúltimo párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación que dispone: "El recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal en los casos a que se refiere el artículo 239 Bis". Esto es, estaríamos ante un supuesto diferente de procedibilidad del recurso de revisión, sin adentrarse en la ambigüedad que encierran los vocablos importancia y trascendencia, disminuyéndose o hasta incluso eliminándose la posibilidad de que se desechen los recursos en materia tan delicada como es la aplicación de sanciones al personal operativo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Este planteamiento estaría reforzado por el Poder Judicial Federal con el siguiente criterio Jurisprudencial:

"INTERPRETACION DE LEYES. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISION (FISCAL) PREVISTO EN EL ARTICULO 248, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Uno de los supuestos de procedencia del recurso de revisión (fiscal) previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación es cuando en la resolución impugnada, se interpreta una ley, en lo que acontece en el supuesto de que en el juicio, se señale el significado que debe asignarse a un término o vocablo

empleado en alguna disposición legal de la que no exista una interpretación elaborada por el propio legislador, es decir, en el caso de que sea necesario desentrañar el alcance o significado de las expresiones que componen el texto de la Ley".(RF-193/89. 21-sept.-89, Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez.- Inf.SCJ-1989, Tercera Parte, Volumen II, paginas 690 y 691).

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que los conceptos de "importancia" y "trascendencia", cuya apreciación por el juzgador y justificación por la parte que invoca la revisión, son meramente subjetivos, de tal manera que se da un arbitrio desmedido al órgano jurisdiccional que en la práctica hacen invalido el planteamiento de la multicitada revisión.

En nuestro concepto, creemos que la impartición de justicia, en tratándose de esta cuestión, debe ser rectificada por el legislador dando matices menos subjetivos al planteamiento de recursos como éste.

c) LA ACCION CONSTITUCIONAL.

La Acción Constitucional es una especie del derecho de petición, cuyo objetivo es provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales para lograr la declaración de un derecho o bien, su reconocimiento, y que, respecto al presente estudio, se traduce en alcanzar la protección de la Justicia Federal respecto de los actos autoritarios administrativos.

Esta acción se ejercita a través del Juicio de Amparo que se hace valer ante las autoridades constitucionales, que son: La Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, y los Juzgados de Distrito. La finalidad del juicio de Amparo es restituir al quejoso en el goce de las garantías individuales y en general constitucionales, que una ley o acto de autoridad le lesionen.

En este sentido, el servidor público que vea violadas sus garantías individuales por algún acto emitido por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, puede recurrir al Juicio de Amparo solicitando la protección de la Justicia Federal.

Ahora bien, el amparo como Institución de defensa procesal del servidor público frente a la actividad sancionadora de la Procuraduría, y en general frente a la

actividad de la Administración Pública, se manifiesta en dos direcciones:

- 1.- Como sustituto del Proceso Administrativo, y
- 2.- Como recurso procesal contra las sentencias dictadas por los Organos Administrativos, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación. (sin que confundamos al amparo como recurso, ya que es de explorado derecho que se trata de un juicio).

En el primer caso hablamos del amparo indirecto por actos de autoridad que violen o restrinjan las garantías individuales; en el segundo caso se habla del amparo directo que sería más bien el medio para recurrir la sentencia definitiva dictada por los Organos Administrativos, y que es desfavorable al servidor público.

1.-El amparo como sustituto del Proceso Administrativo.

La falta de un proceso administrativo que conociese de las pretensiones de los administrados frente a la Administración Pública, hizo que se acudiera al proceso de amparo para dirimir tales conflictos, de tal forma que la aplicación del amparo estará en función de la existencia de un proceso administrativo; en la medida que se instauren procesos administrativos se irá reduciendo el ámbito del amparo.

En el caso específico que se plantea, no tendría sentido acudir al Juicio de Amparo para deducir un pretensión frente a los actos dictados por la Procuraduría, toda vez que existe el Tribunal Fiscal que conoce de dicha materia; sin embargo, el hecho de que exista un proceso administrativo que conozca de los conflictos entre el servidor público y la Procuraduría, no implica que el administrado no pueda acudir al Juicio de Amparo como protección, ya que siempre que se violen las garantías individuales podrá acudir al mismo, de conformidad con lo que establece la fracción I del artículo 103 Constitucional.

Asimismo, como ya hemos señalado anteriormente, el Juicio de Amparo también será procedente para solicitar el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, y se solicitará igualmente ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa; de conformidad con lo establecido en las fracciones II y III del artículo 114 de la Ley de Amparo, que establece:

"El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el

procedimiento, si por virtud de esta última hubiere quedado sin defensa el quejoso, o privado de los derechos que la Ley de la Materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ejecutados fuera del juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencias, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubiere dejado sin defensa al quejoso".

2.- El amparo como recurso procesal contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

En este supuesto el amparo subsiste como vía de impugnación contra las resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal; se trata de un supuesto distinto al del Juicio de Amparo por violación de garantías dimanantes del órgano administrativo, ya que el juicio de amparo como impugnación de resoluciones administrativas, se dirige a replantear la cuestión que se planteó ante el Tribunal Administrativo, por

estimar que éste no actuó conforme a derecho.

Es un medio de impugnación que sólo puede hacer valer el particular afectado con la resolución del Tribunal Fiscal, y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Amparo, corresponde conocer de este Juicio de Amparo a los Tribunales Colegiados de Circuito, con carácter de Amparo Directo, tal y como lo establece el artículo 158 de la Ley citada, que señala:

Artículo 158.- "El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos, o

del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de la ley aplicable, cuando comprenda acciones, excepciones o casos que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin el juicio".

CAPITULO QUINTO: NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Derecho Mexicano con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título IV de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque eminentemente administrativo, diferente al Derecho Laboral Burocrático, atribuyó la calidad de servicio público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado y como parte integrante del mismo, los trabajadores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los sujetan a una relación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la Ley les

impone, se hacen acreedores a sanciones las cuales pueden presentar características diferentes, en razón al régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De tal manera, cuando el servidor público lesiona valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurre es penal y, por lo tanto le serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realiza funciones de gobierno y de dirección y afecta intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, da lugar a la responsabilidad política; y cuando por ejemplo, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumple con las obligaciones que su estatuto le impone para la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

En los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales se encuentran enunciados en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro País, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídico, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó al Derecho Laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982 con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad, y el régimen de la responsabilidad administrativa, así como la correspondiente potestad disciplinaria, en razón del interés del Estado en proteger los valores que preciden el ejercicio de la función pública.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quedan comprendidos.

La facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad para la imposición de sanciones administrativas en el ámbito de la administración.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas es una materia que presenta grandes complicaciones generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado pudiendo diferenciar plenamente un régimen estrictamente laboral, de carácter prestacional y de contenido material, frente a un régimen disciplinario, de contenido axiológico de la función, que tiende a la preservación de valores sustanciales por la participación en el ejercicio de una función de carácter público, por lo que subsisten dos regímenes de naturaleza, contenido y fines diferentes, con procedimientos de autoridades autónomas.

La serie de imprecisiones, deficiencias y confusiones en materia de responsabilidades de los trabajadores al servicio del Estado y el ejercicio de la facultad disciplinaria, debieron empezar a resolverse a partir de la estructura de un verdadero y completo sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título IV de la Constitución, la inclusión del artículo 32 bis de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, y promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, estos cambios únicamente constituyeron un paso incipiente sin dejar de ser fundamentales para la determinación de la responsabilidad administrativa, al establecer sus bases normativas en la Constitución y en la Ley; al crearse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas como órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad por tanto, el estudio de la responsabilidad disciplinaria en nuestro país tuvo sus primeras manifestaciones a partir del año de 1983, con el establecimiento de sus disposiciones constitucionales, legales, orgánicas y jurisdiccionales de los servicios públicos, sentando las bases para el desarrollo del derecho disciplinario, como una rama de la ciencia del Derecho, que tiene por objeto el estudio de la regulación normativa de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

La identificación de esta responsabilidad y de su naturaleza específica, la encontramos en la iniciativa de

reformas al Título IV de la Constitución, cuya exposición de motivos plantea el cambio de nombre de funcionarios y empleados de la Federación por el de Servidores Públicos, que implica una transformación en la concepción de quienes al participar en el ejercicio de la función pública, pueden afectar los intereses nacionales.

B. ASPECTOS CONTRADICTORIOS DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CON LAS QUE PROVIENEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE LO TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En este Capítulo pretendemos poner de relieve las contradicciones que surgen en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las resoluciones que provienen del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que por ende aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En efecto, la aplicación de las dos leyes generan ciertas contradicciones porque las dos se refieren a la terminación de una relación laboral.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es aplicable como su nombre lo sugiere para fincar responsabilidades a los servidores públicos, las cuales eminentemente son de carácter administrativo, las que

pueden ser desde una amonestación verbal, hasta la suspensión o baja definitiva del servidor público, siendo esta última por esencia de carácter laboral, puesto que al darse de baja a alguien se implica la terminación de la relación de trabajo, luego entonces el ámbito de la responsabilidad administrativa suele invadir la materia laboral.

Al respecto debemos aclarar también, como ya se ha asentado anteriormente que el Tribunal Fiscal de la Federación, en realidad es un Tribunal meramente de anulación, en cambio el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje posee jurisdicción propia.

De lo anterior podemos concluir que la anulación de un acto administrativo, como pudiera ser la revocación de la baja de un empleado, desemboca finalmente en su reinstalación, merced a través de la reanudación de la relación de trabajo.

A este respecto la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 70 establece entre otras cuestiones que las resoluciones anulatorias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Sobre el particular debe destacarse que la restitución de un servidor público en el goce de sus derechos, como lo señala el precepto anteriormente señalado, no es otra cosa que la restitución del empleado en su puesto, no obstante que la parte in fine señala la posibilidad de la aplicación de otras leyes.

Esta contradicción nos llama poderosamente la atención, no obstante que administrativamente se pueda hablar de la baja de un empleado, la cual en el fondo no es mas que la ruptura de la relación de trabajo.

Como ejemplo podemos citar la resolución emitida por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver el juicio de nulidad 3593/87, que señala: "Atento a los razonamientos expuestos con antelación, procede declarar la nulidad de la resolución controvertida, para el efecto de que la autoridad restituya al actor en el puesto que desempeñaba, en los términos de lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Lo anterior nos da pie para el comentario crítico que hemos venido sosteniendo.

A mayor abundamiento la propia Constitución nos señala, en su artículo 108, los servidores públicos que son sujetos a responsabilidad, incluyendo desde el Presidente de la República, como al de más baja categoría, en una escala

jerárquica administrativa. Sin embargo, la propia Ley de Responsabilidades, en el párrafo segundo del artículo 75 nos menciona que en tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente, lo cual es totalmente contradictorio de lo que establece el precepto constitucional invocado.

Así pues, en ese orden de ideas, sentimos que debiese haber alguna distinción mas profunda en el margen de aplicabilidad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por las razones que hemos asentado, preferentemente, ya sea porque el Tribunal Fiscal de la Federación al aplicar una de ellas o del Tribunal Burocrático al aplicar la otra, inciden en la terminación de una relación de trabajo.

C. PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Esta propuesta de alguna manera tiene una vinculación muy directa con los comentarios señalados en el inciso anterior.

En este sentido, el servidor público se sitúa como sujeto de responsabilidad administrativa, cuando por el incumplimiento de sus obligaciones afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de la función pública; ahora bien, ya hemos manifestado que la imposición de sanciones es un poder inherente a los órganos del Estado, toda vez que para llevar a cabo las funciones públicas, estos órganos requieren de la autoridad correspondiente para cumplirlas, y por lo tal no sería posible que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para hacerlas cumplir. En este sentido, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal como Titular de la Institución, es competente para imponer las sanciones correspondientes, por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas, encontramos que la facultad para sancionar las faltas cometidas por los servidores del Estado en el ejercicio de su función, le es otorgada a cada uno de los Poderes de la Unión, para que internamente y conforme a los procedimientos que la Ley exige, imponga las sanciones que de acuerdo con el artículo 53 de la Ley en comento puedan consistir en: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal.

Así tenemos que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 51 que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 47, en el ámbito del Poder Ejecutivo, el artículo 60 de la propia Ley atribuye la titularidad de la facultad disciplinaria en favor de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes la ejercen a través de la Contraloría Interna de las Dependencias, así como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano globalizador de control en el seno de la administración pública.

En este sentido la Contraloría Interna es el órgano encargado para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones encomendadas a los servidores públicos, sin embargo, es necesario que se haga una distinción para precisar si se trata de una hipótesis contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o si se encuentra en una hipótesis contemplada en la Ley Orgánica de la propia Procuraduría o de su Reglamento para poder establecer o seguir el debido proceso legal con fundamento en

el ordenamiento legal aplicable, ya que se ha caído en el vicio de que en forma sistemática se estatuya a todos los trabajadores el procedimiento administrativo a que hace referencia la Ley de Responsabilidades, sin hacer la distinción de si se trata de un incumplimiento a la relación laboral contractual o de incumplimiento con consecuencias en el servicio público dándose pauta a que estos trabajadores hagan valer los medios de defensa como son el recurso de revocación, juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación e incluso juicio constitucional por violaciones directas a los preceptos constitucionales, sin que en muchos de los casos de hacerse tal distinción no tendrían derecho a ellos, pero como la propia Dependencia funda sus resoluciones en dicho ordenamiento legal, perfecciona automáticamente la defensa que hacen valer los interesados, por lo tanto es urgente que se haga la distinción entre incumplimiento a las relaciones laborales y el incumplimiento a las responsabilidades de servicio público, y, en ambos casos se siga el debido procedimiento legal para que la Dependencia con eficiencia jurídica haga valer la legalidad de las resoluciones que en la materia dicta el Señor Procurador.

Ante la incipiente regulación y falta de criterios firmes por parte de los Tribunales en la materia, se hace conveniente se adicione un artículo más a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que delimite a

los órganos que el propio artículo 51 señala en la aplicación de dicha Ley respecto a los casos de incumplimiento a obligaciones de carácter contractual, en los cuales deberá aplicarse el ordenamiento jurídico que contengan la hipótesis que se plantee, pues en la actualidad tal parece que se ha dado una interpretación sin límite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo que a sanciones se refiere, quedando sin aplicación los anteriores ordenamientos que regula la relación de los trabajadores con el Estado en su eficiencia y eficacia.

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente por la problemática de no limitar la sanción, si es de carácter eminentemente laboral o con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por ello se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competencia para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Esta controversia se ha generado fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la ley en cita, en la que establece que "... la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se

demandará por el superior jerárquico", y que "La Secretaría promoverá los procedimientos . . . demandando la destitución del servidor público responsable . . ." que por su redacción ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no pueda imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 de la Constitución, y sus Leyes Reglamentarias, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, quienes sustentan tal posición dejan de observar que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos del artículo 109 fracción III, y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es una Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y Administrativo, se propone que en la leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, la

resolución firme de autoridad administrativa, en reconocimiento a la Potestad Disciplinaria del Estado, pues si sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría el poder jerárquico de los órganos públicos.

Estimamos que sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otro al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los términos propuestos y cambiar la expresión de mandar por imponer en las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, que, como quedó expuesto no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

CONCLUSIONES

1.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de anulación y por tanto sus sentencias se limitan únicamente a declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución impugnada.

2.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga al Tribunal Fiscal de la Federación competencia para conocer los conflictos derivados de las resoluciones administrativas emitidas por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal en contra de sus servidores públicos.

3.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal administrativo de plena jurisdicción toda vez que la propia Ley lo faculta para determinar el derecho de las partes en conflicto y resolver conforme a derecho

4.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos suscitados entre el Estado y sus trabajadores, con excepción de los empleados de confianza, sin embargo en la práctica este Tribunal conoce asuntos de empleados de confianza como

Policías Judiciales y Ministerios Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

5.- Los conflictos de trabajo existentes entre la Procuraduría y sus Servidores presentan dos supuestos uno cuando se trata de un conflicto estrictamente laboral, en cuyo caso es competente para conocer el Tribunal Federal de Conciliación Y arbitraje, y otro cuando se trata de incumplimiento de obligaciones inherentes al carácter de servidor público, supuesto en que es competente para conocer el Tribunal Fiscal de la Federación.

6.- La facultad disciplinaria es un poder que tiene el Procurador como Superior Jerárquico para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública, su legalidad, honradez y lealtad.

7.- El incumplimiento de las obligaciones encomendadas a los servidores públicos, puede ser sancionado con apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal, de las cuales la destitución ha dado lugar a grandes controversias, toda vez que ésta no viene a ser más que la separación de un sujeto de su fuente de trabajo, por lo que este problema

tiene su origen en una naturaleza o carácter laboral, y por lo tanto tiene que dirimirse ante un tribunal laboral o administrativo pero no en uno de anulación.

8.- La Personalidad Jurídica del Procurador se encuentra debidamente acreditada, ya que por disposición Constitucional depende directamente del Poder Ejecutivo y no de la Regencia como lo argumentan los Tribunales Colegiados de Circuito, por tal motivo debe reconocersele principalmente al impugnar, a través del Recurso de Revisión, las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, y no otorgarsele más competencia al Director General de Asuntos Jurídicos de la Institución, negándole su propia competencia al Señor Procurador.

9.- En virtud de que los conflictos de la Procuraduría con sus servidores públicos en la generalidad de los casos son de cuantía indeterminada la Ley establece que para impugnar resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación a través del recurso de revisión se deben razonar las circunstancias de importancia y trascendencia, sin embargo el órgano jurisdiccional en la práctica hace inválido su planteamiento en virtud de que estos conceptos son meramente subjetivos dando un arbitrio desmedido a dicho órgano.

10.- Las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación carecen de ejecución y el único medio que señala la Ley para pedir su cumplimiento es el Juicio de Amparo, sin embargo este Tribunal en muchas ocasiones ordena a la autoridad responsable a realizar determinados actos con el fin de revocar la resolución impugnada, substituyendose indebidamente a la autoridad contraviniendo su naturaleza jurídica, por lo que es necesaria una reestructuración que permita convertir a este Tribunal en uno de plena jurisdicción.

11.- Es necesario modificar la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de tal forma que el área jurídica encargada de su defensa tenga un conocimiento más directo de las resoluciones que emita el Señor Procurador con el fin de subsanar las violaciones de procedimiento cometidas por la Contraloría Interna de la Institución y por lo tanto perfeccionar su defensa jurídica.

BIBLIOGRAFIA

1.- Aguirre de Arriaga Margarita, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Tomo I, 1a. Ed, México, 1982, 210pp.

2.- Aragonese Alonso Pedro, LEGISLACION PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, 1a. Ed. Edit. Aguilar, España, 1962, 394 pp.

3.- Briseño Sierra Humberto, DERECHO PROCESAL FISCAL, 2a. Ed. Edit. Robredo, México, 1984, 701 pp.

4.- Buen Lozano Nestor De, LA REFORMA DEL PROCESO LABORAL, 1a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1980, 142 pp.

5.- Caballero Cardenas José Luis, LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, 1a. Ed., Edit. Porrúa, Mexico, 1987, 861 pp.

6.- Cantón Moller Miguel, DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO, 2a. Ed., Edit. Pac, México, 1988, 252 pp.

7.- Carrillo Flores Antonio, EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 1a. Ed., Edit. Manuel Casas Impresor, México, 1966, 122 pp.

8.- Carrillo Flores Antonio, LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, 2a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1973, 372 pp.

9.- Cuevas Figueroa Pedro, JUSTICIA ADMINISTRATIVA, 1a. Ed., Edit. Trillas, México, 1987, 165 pp.

10.- De la Cueva Mario, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, 1a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1972, 575 pp.

11.- Dionisio J. Kaye, DERECHO PROCESAL FISCAL, 1a. Ed., Edit. Themis, México, 1989, 293 pp.

12.- Federación Nacional de Colegio de Abogados, PROBLEMAS JURIDICOS DE MEXICO, Edit. Unión Gráfica, México, 1982, 330 pp.

13.- Fix-Zamudio Héctor, INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, 1a. Ed., Edit. Colegio Nacional, México, 1983, 151 pp.

14.- Fraga Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, 26a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1987, 506 pp.

15.- González Pérez Jesús, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO,

- 1a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1988, 824 pp.
- 16.- Heduán Virués Dolores, LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 1a. Ed., Edit. Continental, México, 1961, 365 pp.
- 17.- Heduán Virués Dolores, CUARTA DECADA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 1a. Ed., Edit. Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1961, 470 pp.
- 18.- Herrán Salvati Mariano, LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL, 1a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1988, 853 pp.
- 19.- Instituto de INvestigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, 2a. Ed., Edit. Porrúa-UNAM, México 1988, 897 pp.
- 20.- Lerdo de Tejada Francisco, CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION COMENTADO, 2a. Ed. Edit. Centro de Investigación Tributaria, México, 1972, 365 pp.
- 21.- Linares Juan Francisco, SISTEMAS DE RECURSOS Y RECLAMOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, 1a. Ed., Edit. Astrea, Argentina, 1964, 169 pp.

22.- Lomelí Cerezo Margarita, EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MATERIA FISCAL, 1a. Ed., Edit. Continental, México, 1961, 293 pp.

23.- Margain Manatou Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION Y DE ILEGITIMIDAD, 6a. Ed., Edit. Universidad Potosina, México, 1981, 191 pp.

24.- Martínez López Luis, DERECHO FISCAL MEXICANO, 4a. Ed., Edit. Ecasa, México, 1973, 285 pp.

25.- Méndez Berman León, EL TRIBUNAL FISCAL, Colección de Estudios Jurídicos, Vol. III, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, 310 pp.

26.- Muñoz Luis, JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 1a. Ed., Edit. Lex, México, 1944, 549 pp.

27.- Porras y López Armando, DERECHO PROCESAL FISCAL, 2a. Ed., Textos Universitarios, México, 1974, 286 pp.

28.- Porras y López Armando, DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, 3a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1975, 403 pp.

29.- Quintana Valtierra Jesús, DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO,

- 1a. Ed., Edit. Trillas, México, 1988, 371 pp.
- 30.- Ross Gamez Francisco, DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, 1a. Ed., Vicova Editores, México, 1978, 487 pp.
- 31.- Rodríguez Lobato Raúl, DERECHO FISCAL, 2a. Ed., Edit. Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1986, 309 pp.
- 32.- Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, 14a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1988, 765 pp.
- 33.- Tribunal Fiscal de la Federación, 45 AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO, 1a. Ed., Revista del Tribunal, México, 1982, 925 pp.
- 34.- Trueba Urbina Alberto, NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, 6a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1982, 596 pp.
- 35.- Villalobos Maria del Consuelo, JUSTICIA ADMINISTRATIVA, 1a. Ed., Edit. Trillas, México, 1987, 165 pp.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal de Amparo.
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 4.- Ley Federal del Trabajo.
- 5.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 6.- Código Fiscal de la Federación.
- 7.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 8.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- 9.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- 10.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- 11.- Ley de Justicia Fiscal, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Mexico, 1937.
- 12.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1985.
- 13.- Constitución Política Mexicana, Texto Anterior, Artículos Adicionados y Reformas, Ediciones Andrade, México.