

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA
EMPRESA PUBLICA.

INTRODUCCION.

La administración pública, a partir de 1917 ha tenido un constante crecimiento, ya que la Constitución Política otorga amplias facultades al Estado para intervenir en el desarrollo del país. Es pues, a raíz de dichas facultades, como surgen las empresas del Estado; sin embargo, algunos autores opinan que éstas no están reguladas expresamente en la Constitución, por lo que no hay criterios unificados respecto al régimen jurídico que les es aplicable. No obstante, a diferencia de lo anterior, Miguel Acosta Romero afirma que los organismos descentralizados, los desconcentrados, las sociedades mercantiles de Estado o cualquier otra forma de organización administrativa, tienen su base en los artículos constitucionales: 28 y 73 fracciones X y XXV.(1). Así el mismo autor expresa su opinión en el sentido de que:..."Los artículos antes comentados regulan bien instituciones precisas o materias generales, pero en ambos casos se da al Congreso la facultad para legislar sobre ellos; por lo que, en ejercicio de esa facultad, estimamos que el Congreso de la Unión puede dictar leyes -

que se refieran a esas materias o a esas instituciones, creando organismos descentralizados, desconcentrados , previendo la creación de sociedades mercantiles de Estado, comisiones intersecretariales, o cualquier otra forma de organización administrativa que se desarrolle en el futuro." (2)

Empero, la indefinición del régimen jurídico que regula a las empresas estatales nos lleva a una situación algo confusa respecto a los medios de defensa que puede ejercitar el particular cuando sufre algún menoscabo o daño en la esfera de sus intereses, por parte de alguna de las empresas públicas.

En principio, parecería ser que ésta situación podría resolverse fácilmente, si tomamos en cuenta la teoría de la responsabilidad. Ella nos dice que tratándose de actos de algún órgano de la administración centralizada, el Estado tendrá una responsabilidad subsidiaria, esto es, responderá cuando el funcionario responsable no cuente con los bienes suficientes para poder reparar el daño causado.

En cambio, si se trata de actos realizados por empresas públicas la situación varía, puesto que éstas son justiciables por sí mismas, ya que cuentan con personali -

dad jurídica diferente a la del Estado, y tienen además un patrimonio propio, lo que les permite responder de sus actos frente a los particulares.

Tomando en cuenta el hecho de que las empresas del Estado responden directamente con su patrimonio por los daños causados, parecería ser que el particular tiene garantizada la protección de sus intereses. Sin embargo, su tutela jurídica, tiene que sujetarse y quedar enmarcada dentro de una serie de situaciones características del desarrollo de la administración pública en la actualidad.

Con el fin de poder hacer un análisis de los recursos que puede hacer valer el particular para impugnar las resoluciones administrativas, es conveniente proceder primero a hacer una breve consideración sobre los actos administrativos.

Un acto administrativo tiene el carácter de ejecutivo cuando la administración pública no requiere del apoyo de las autoridades jurisdiccionales para ejecutarlo; en otras palabras, la administración está facultada expresamente para emitir su fallo en ciertos casos. Esto no excluye la posibilidad de que las autoridades ju-

jurisdiccionales intervengan, sino simplemente significa - que esta intervención será posterior a la realización - del acto administrativo. La Administración Pública - cuando lo crea conveniente, puede dejar a un lado el - procedimiento ejecutorio y solicitar directamente la - intervención de la autoridad judicial.

En cuanto al principio de legalidad, el cual dispone que todo acto de autoridad debe estar motivado y fundamentado en derecho y que está contenido en los artículos 14- y 16 Constitucionales, la Suprema Corte ha sostenido el criterio de que en materia administrativa no existe una garantía específica, lo que se traduce en la falta de garantías para un procedimiento administrativo determinado y en una carencia de las bases conforme a las cuales se deba interpretar la Ley por la autoridad administrativa.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Pasando al tema de los recursos administrativos, podemos decir que los mismos constituyen medios directos - destinados a satisfacer en forma inmediata el interés - privado, de tal forma que la autoridad ante la que se hacen valer tenga la obligación de intervenir para examinar nuevamente la legalidad y oportunidad del acto -

impugnado, emitiendo a la brevedad una resolución que -
 tenga por objeto revocar, anular o reformar dicho acto
 administrativo.

Para que el recurso administrativo pueda existir debe -
 rá constar expresamente su procedencia en una Ley, ade-
 más de que se supone la satisfacción de los siguientes-
 requisitos:

La existencia de la resolución impugnada.

Que dicha impugnación se haga ante una autoridad admi -
 nistrativa señalada en la Ley.

La existencia de un plazo para interponer el recurso.

Que se reúnan los requisitos de forma fijados por la -
 ley y

La obligación de la autoridad que conoce del recurso -
 de emitir una resolución sobre el fondo del asunto.

En este punto resulta de interés señalar que los recur-
 sos no siémpre van a ejercitarse contra actos adminis -
 trativos de autoridades, puesto que en el caso que nos
 interesa, o sea el de las empresas públicas mexicanas,
 estas no tienen el carácter de autoridad, salvo muy con-
 tadas excepciones.

Los recursos pueden interponerse ante la misma autori -
 dad que dictó el acto, ante la autoridad jerárquica -

superior, o ante una autoridad diversa. Estas autoridades decretarán simplemente la anulación o reforma del acto impugnado, o bien examinarán su oportunidad y legalidad, esto es, si el mismo se ejercitó conforme a derecho y si fué o no conveniente en función del interés público.

En lo referente al aspecto formal del procedimiento, vemos que algunas leyes establecen con precisión las fases a seguir. Tal es el caso del Código Fiscal que en su artículo 159 fija un término de 15 días para interponer el recurso, exige el escrito de expresión de agravios y señala el período probatorio y el de resolución.

La Suprema Corte, por su parte ha dispuesto que cuando no se determinan expresamente en la Ley, no son necesarias las formalidades anteriores señaladas en el Código Fiscal, pero siempre se deben respetar los derechos mínimos que prevé el principio de legalidad.

Por otra parte el recurso administrativo no puede interponerse para impugnar mediante él la inconstitucionalidad de una Ley puesto que su naturaleza y efectos son netamente administrativos.

Finalmente encontramos que la legislación administrativa es muy pobre en lo que se refiere a los recursos con que puede contar el particular para impugnar los actos dictados por las empresas públicas. En algunos casos - tales como el del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), se han establecido mecanismos para combatir la imposición de las multas que los mismos fijan, pero ellos no se han ampliado en lo referente a concesiones, permisos, autorizaciones y clausuras. Lo anterior -- quiere decir que en este caso, solo algunas de las decisiones se pueden impugnar por el particular mientras que otras más importantes representan un acto unilateral de la autoridad.

EL JUICIO DE AMPARO.

No es suficiente el hecho de que exista la Constitución para evitar los abusos de poder por parte del Estado. Para ello es necesario que existan mecanismos para evitar extralimitaciones del poder; esta defensa derivada de la Constitución se da principalmente a través de dos mecanismos que son:

a) Protección.- La protección implica la aplicación de medidas preventivas o preservativas que eviten las vio-

laciones a la Constitución y

b) Garantías. - Estas son medidas reparatoras o restitutorias de la eficacia de la norma que ha sido violada. Existen cuatro tipos de protección: Política, Jurídica, Económica y Social.

La protección política puede ser externa e interna. En su aspecto externo ella se manifiesta en el principio de separación de poderes fundamentado en el artículo 49 Constitucional.

La protección política interna se traduce en la obligación de los Secretarios de Estado de informar acerca de la marcha de la administración.

La protección jurídica se encuentra establecida en el artículo 133 Constitucional en cuanto se refiere a la Supremacía de la Constitución y el orden jurídico, así como en el artículo 133 que determina el procedimiento de reforma de la Constitución.

La protección Económica se encuentra principalmente en lo referente al control ejercido sobre el presupuesto de ingresos y egresos del país. El artículo 74, IV establece la facultad de la Cámara de Diputados de revisar y aprobar la cuenta anual de la Federación.

La protección social implica sobre todo la participación de los gobernados en la toma de decisiones a través de los partidos políticos y de la opinión pública.

En el sistema mexicano las garantías de la Constitución se dan a través de los siguientes mecanismos:

- a) Al juicio Político o de Responsabilidad de Funcionarios.
- b) A los litigios Constitucionales.
- c) A los procedimientos Investigatorios y
- d) Al juicio de Amparo.

No es objeto de éste trabajo el llevar a cabo un análisis de las Garantías Constitucionales; sin embargo, se retomará al juicio de amparo en sus aspectos más importantes por ser un medio de que dispone el particular para combatir las resoluciones de la autoridad que afectan sus intereses.

El juicio de amparo es la institución más característica del sistema jurídico mexicano y representa un sistema de control jurisdiccional tanto de la constitucionalidad como de la legalidad de los actos de autoridad.

Encuentra su procedencia constitucional el juicio de am

paro, fundamentada en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de la Nación.

El artículo 103 establece que los Tribunales de la Federación resolverán cualquier controversia que se suscite:

- "a) Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- b) Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- c) Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal ".

De lo anterior se infiere que el amparo sólo es procedente contra actos de autoridad cuyas características sean:

- Unilateralidad.- esto es, que la autoridad tome la decisión de realizar el acto sin consultar al administrado.
- Imperatividad.- Cuando el gobernado queda obligado a acatar el acto, es decir, el mismo se ejecuta independientemente de su voluntad; no obstante, éste puede aún interponer recursos para combatir la ejecución de dicho acto.
- Coercibilidad.- - Expresada en el hecho de que la auto

ridad, que tiene el monopolio del uso de la fuerza, posee los medios para obligar al gobernado a cumplir con los actos de autoridad.

En el Derecho Mexicano el acto de autoridad puede tener dos variantes que son: a) Lato Sensu y b) Estricto Sensu.

a) Un acto lato sensu es aquél que crea, modifica o extingue situaciones generales y abstractas de derecho.

b) Acto estricto sensu, es el que crea, modifica o extingue situaciones particulares de derecho, esto es, se refiere a situaciones concretas o a actos del poder ejecutivo y judicial.

Por lo que hace a los actos de las empresas del estado, ha sido muy discutida la procedencia del juicio de amparo, puesto que la Suprema Corte, al negarles el carácter de autoridades, limita la defensa del administrado a los medios que la legislación ordinaria establece para combatir sus actos.

De todos modos, la Suprema Corte ha establecido jurisprudencia en el sentido de que algunos organismos públicos como el Instituto Mexicano del Seguro Social,

el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado y las Juntas Federales de Mejoras Materiales dictan actos de imperio.

De igual manera se consideran autoridades al Instituto Nacional de Bellas Artes y al Instituto Nacional de Antropología e Historia, puesto que dictan resoluciones en materia de concesiones de uso, multas y cobros de derechos. Un caso especial de empresa pública con forma de sociedad anónima y con funciones de imperio es el del Banco de México, cuyas decisiones de política monetaria y crediticia en su calidad de Banco Central son de aplicación obligatoria.

Sin embargo, ni el legislador ordinario, ni la Suprema-Corte han conferido el carácter de autoridad a organismos tan importantes para la vida del país como son Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, por citar algunos ejemplos, que en nuestra opinión sí ejercitan actos de imperio y no meramente de gestión.

En todo caso, como ya se expresó, solo los actos de autoridad que llenen los requisitos de unilateralidad, imperatividad y coercibilidad, podrán ser impugnados por vía de amparo.

Con base en las consideraciones anteriores procederemos a dar una visión del funcionamiento del juicio de amparo que, como ya se mencionó, es una institución típica del sistema judicial mexicano.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

Para que pueda proceder el juicio de amparo es necesario que se reúnan los siguientes requisitos: Instancia de la parte agraviada, agravio personal y directo, definitividad del acto reclamado, prosecución judicial, relatividad de los efectos de la sentencia de amparo y estricto derecho y facultad de suplir la queja deficiente.

Es necesaria la existencia del agravio personal y directo, entendiéndose por agravio personal el menoscabo que sufre el particular en su esfera jurídica; éste menoscabo debe provenir siempre de un acto de autoridad.

El gobernado que sufre el agravio puede ser tanto persona física como persona moral, ya de derecho privado, ya de derecho público. En este último caso, podrá ejercer el amparo siempre y cuando actúe como particular en el caso relativo.

Como ejemplo de personas morales de derecho privado,

tenemos a las sociedades mercantiles.

Entre las personas morales de derecho social encontramos a los sindicatos, comunidades agrarias y ejidos.

En derecho público tenemos como ejemplo de personas morales a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.

El agravio como ya habíamos mencionado debe ser personal y directo. "Que el agravio debe ser directo significa que el menoscabo de derechos constitucionales originado por la ley o por el acto de autoridad violatoria de la Constitución, debe afectar, precisamente, al titular de tales derechos y sólo a él, por lo que no tendrá carácter de agravio la ofensa resentida por el tercero o por quién sólo de modo reflejo (indirecto) resiente perjuicio." (3)

Muy importante también en el sistema mexicano de control de los actos administrativos es el principio de definitividad, mismo que consagra que el agraviado, antes de promover el juicio de amparo, tiene que agotar todos los recursos ordinarios o medios de defensa legal que la ley que rige el acto reclamado le otorga.

El principio de prosecución judicial se encuentra contenido en el artículo 2º, de la ley de amparo y se refiere a que existe todo un procedimiento para la tramitación del juicio de amparo, esto es, determinados pasos procesales que se desarrollan ante los órganos de control. Dicho procedimiento es el único efectivo para la resolución de las controversias por violación de la Constitución y debe seguirse fielmente, conforme a las reglas que para el efecto existen y ante las autoridades que tales preceptos determinen.

La relatividad de los efectos de la sentencia de amparo o Fórmula Otero, significa que la sentencia de amparo se limitará a proteger al quejoso, amparándolo sobre el caso específico respecto al cual verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivó.

Los recursos o medios de defensa, como ya se analizó en otra parte de este documento, pueden ser en intención de modificar, confirmar o revocar el acto de autoridad.

La Ley de amparo señala que si el recurso ordinario exige al recurrente mayores requisitos que los que la propia ley de amparo señala, se dará una excepción al prin

cipio de definitividad.

En materia administrativa existe el recurso de reconsideración que puede estar previsto expresamente en la ley o reglamento administrativo, o bien se establece en forma consuetudinaria.

Si el recurso se establece en forma consuetudinaria no podrá exigírsele al administrado que lo agote previamente al juicio de amparo.

Si pese a no estar el recurso expresamente previsto en la Ley, el mismo se usa consuetudinariamente y el agraviado lo interpone, éste estará obligado a esperar la resolución que recaiga sobre la reconsideración para solicitar el amparo.

Otra excepción al principio de definitividad la encontramos cuando el acto de autoridad no está debidamente fundamentado.

Cuando existen dos recursos, uno administrativo y otro judicial para combatir un acto de autoridad, si ya se agotó el primero no se está obligado a agotar el segundo para pedir el amparo.

El principio de estricto derecho es una norma de conduc

ta que se impone al juzgador de amparo y significa que éste tiene que apreciar los conceptos de violación tal y como fueron formulados por el quejoso en su demanda, - al momento de dictar sentencia. La excepción a este principio se llama la suplencia de la queja deficiente. Esta se da cuando se pretende impugnar un acto de autoridad que afecte a grupos ejidales o comuneros, cuando se trate de actos que pongan en peligro la vida del quejoso, en materia laboral y tratándose de menores e incapaces. El procedimiento consiste en que el juzgador, - en caso de que no este jurídicamente bien fundamentada una solicitud de amparo , coadyuvará con la causa del quejoso , reforzando su demanda con las bases de derecho que correspondan.

En materia administrativa es facultativo para el órgano de control suplir la queja deficiente en caso de que se trate de una ley que ha sido declarada inconstitucional por jurisprudencia.

El amparo en materia administrativa se encuentra fundamentado en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo en el que se establece que procede el amparo indirecto contra actos de autoridades administrativas, - que no provengan de tribunales administrativos. Estos - actos pueden ser actos aislados de autoridad administra

tiva, o bien actos procesales de autoridades administrativas seguidos en forma de juicio, los cuales se combatirán hasta la resolución definitiva.

Procede el amparo administrativo también contra actos de tribunales administrativos ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Del amparo directo administrativo conocerá la Suprema Corte, cuando se promueva contra sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación o por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal donde se haya dado una violación en la secuela del procedimiento o al momento de dictar sentencia. Los criterios que se siguen para determinar esta competencia son que la cuantía del negocio sea mayor de \$500. 000 y que sea considerado el asunto de interés para la Nación.

El Tribunal Colegiado de Circuito conocerá sobre sentencias definitivas dictadas por tribunales locales cuya cuantía no exceda de \$500. 000; sobre sentencias definitivas dictadas por tribunales locales cuya cuantía exceda de quinientos mil pesos, pero el asunto no sea considerado por la Suprema Corte como de interés para la Na-

ción y sobre sentencias definitivas dictadas por tribunales federales cuando la cuantía no exceda la suma mencionada y no sean considerados de interés para la Nación.

De lo expuesto anteriormente se puede concluir que el juicio de amparo es un procedimiento muy eficaz que tutela que los órganos detentadores del poder, al emitir sus actos se apeguen a los principios de legalidad y constitucionalidad, evitando así arbitrariedades en perjuicio de los gobernados. Sin embargo, en nuestra opinión el juicio de amparo debe ampliar sus ámbitos de procedencia a las dependencias de la administración pública paraestatal, puesto que, a pesar de que el Legislador no les ha conferido aún el carácter de autoridades, salvo en las excepciones que ya analizamos, vemos que en la realidad tales organismos administrativos sí ordenan y ejecutan actos de imperio frente a los que el particular se encuentra en un estado de gran desprotección, puesto que se le niega la posibilidad de acudir al juicio de garantías para defender sus intereses jurídicos violados.

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El control jurisdiccional de los actos de la Administración pública está muy ligado al principio de separación de poderes. No existe un criterio unificado para determinar la naturaleza del órgano que debe controlar jurisdiccionalmente los actos administrativos puesto que en algunos sistemas se encarga este control al Poder Judicial, y en otros queda a cargo de los Tribunales Administrativos.

El hecho contencioso-administrativo existe cuando surge una controversia entre la administración y un particular, siempre que éste se ve afectado por algún acto administrativo.

Lo contencioso-administrativo está constituido por el conjunto de reglas relativas a los litigios que suscita la actividad administrativa, y comprende todo lo referente a los procedimientos y órganos de esta jurisdicción. En la jurisdicción contencioso-administrativa, se centra, por tanto, la facultad de resolver los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares.

El Tribunal Fiscal de la Federación creado en 1936 tie-

ne el carácter de un verdadero órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía.

En el artículo 22 de su ley orgánica se encuentra el fundamento legal para conocer de los actos de las empresas públicas, puesto que menciona que las salas de dicho tribunal son competentes para conocer de las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije la cantidad líquida de la misma o se den las bases para su liquidación. Respecto a este punto cabe aclarar que existen tres empresas públicas con carácter de organismos fiscales autónomos y que son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

El Tribunal Fiscal conoce también de las resoluciones dictadas en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en lo referente a las resoluciones dictadas sobre la interpretación y cumplimiento de contra

tos de obras públicas celebrados por las dependencias - del Poder Ejecutivo Federal. Por último son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones - definitivas e irrecurribles que en materia de pensiones dicte el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Como dice Fraga, refiriéndose a los motivos que indujeron a la creación de este Tribunal: "Para el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales, y, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo en relación a algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, partiendo de la base de que la Corte ha interpretado el artículo 22 constitucional considerando que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas cuando se hace por la autoridad competente se desprendió la conclusión de que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas." (4)

El artículo 104 Constitucional dispone que las leyes - federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar - sus fallos, y que tendrán a su cargo dirimir las contro - versias entre la Administración Pública y los particula - res. Con base en este precepto de la Constitución no - puede haber lugar a dudas respecto a la constituciona - lidad del Tribunal Fiscal de la Federación. Con respec - to a las características de funcionamiento del propio Tribunal conviene citar a otro conocido jurista: " El - Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano que ma - terialmente realiza una función jurisdiccional y for - malmente es una institución administrativa. Está colo - cado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por dele - gación de éste"(5) "El Procedimiento contencioso aludido - es la revisión en la vía jurisdiccional de los actos - que se producen en la vía de las atribuciones fiscales. Se inicia cuando el contribuyente manifiesta su incon - formidad con una resolución de la autoridad fiscal con - tra la que ha agotado los recursos administrativos que - procedan, y le ha sido notificada legalmente.

El Juicio de anulación que se tramita ante el Tribunal Fiscal, es un procedimiento contencioso encaminado a -

expresar con claridad los actos o procedimientos en materia fiscal cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca."(6)

Contra las resoluciones del Tribunal Fiscal proceden los recursos de reclamación ante las salas de ese Tribunal - contra los acuerdos de trámite del instructor de cada sala, el de queja ante el Pleno del Tribunal contra violación a la jurisprudencia, el de revisión , también ante el pleno, que solo pueden interponer las autoridades-responsables si el asunto es de importancia y trascendencia, y el de revisión fiscal ante la Suprema Corte que solo pueden interponer dichas autoridades contra las resoluciones del Pleno del Tribunal.

En lo referente a la evaluación general del desempeño de la justicia administrativa, otro autor a expresado que: "Con los casos señalados se ha iniciado la tendencia -- de sujetar a control jurisdiccional de tribunales del - Ejecutivo algunos actos de las empresas paraestatales - que si no ha arribado a etapas más evolucionadas es porque ha habido reticencia en avanzar en el proceso de - transformar el Tribunal Fiscal de la Federación en un - Tribunal de lo contencioso-administrativo que conozca aq

tos de todas las empresas públicas, No hay ninguna empresa pública con forma de derecho privado o de derecho social cuyos actos sean conocidos por un tribunal administrativo." (7)

Por último cabe hacer mención del trabajo publicado por el Lic. Fernando Lugo Verduzco, denominado "La regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación" (8) . En el citado trabajo, el Licenciado Lugo Verduzco nos dice que la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación no se podía hacer esperar; sin embargo no puede llevarse a cabo en forma arbitraria, sino que es menester cumplir con ciertos requisitos de legalidad, esto es, que ninguna autoridad puede realizar ni ejecutar un acto si éste previamente no se encuentra autorizado y establecido en una ley anterior.

El Ejecutivo Federal presentó las iniciativas de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de reformas al Código Fiscal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, con el propósito de acercar el órgano jurisdiccional al lugar de residencia de los contribuyentes mediante el establecimiento de salas regionales, para lo cual se dividió al territorio nacional en once regiones.

"La organización regional del Tribunal Fiscal de la Federación contenida en su nueva Ley Orgánica, es la medida más idónea para obtener en México, un sistema contencioso-administrativo, ágil, moderno, equitativo y capaz de establecer una verdadera congruencia con todos aquellos programas administrativos tendientes a optimizar la recaudación y el mejoramiento de la Hacienda Pública Federal, toda vez que sólo de esa forma se podrán ir haciendo realidad los avances que el Estado se ha propuesto en favor del pueblo mexicano." (9)

JURISDICCION LABORAL.

En México el aspecto laboral es de gran importancia. Las relaciones obrero-patronales están reguladas en la Constitución en el artículo 123 de ésta, producto de los logros de la Revolución Mexicana de 1910. "En general todas las disposiciones sociales del artículo 123 son proteccionistas de los trabajadores y de la clase obrera. La aplicación de las mismas tiene por objeto el mejoramiento de sus condiciones económicas y por consiguiente alcanzar cierto bienestar social, en función niveladora"(10) En el citado artículo se encuentran señalados los derechos mínimos que tiene un trabajador; cualquier inobservancia de los preceptos -

que establece es una violación flagrante que puede ser impugnada ante las autoridades competentes. "Las prestaciones señaladas tanto en el artículo 123 como en la Ley Reglamentaria son el punto de partida, arriba de ellas todo, por debajo de esas prestaciones, nada"(11)

Debido a la trascendencia del Derecho Laboral, su legislación se hace por el Congreso de la Unión, y estas disposiciones son de carácter federal, es decir, se aplican por igual en todo el País. Ahora bien, en cuanto a la designación de la autoridad competente para la aplicación de las normas laborales se ha estructurado el sistema siguiente:

La competencia se decide con base en distintos criterios, que son: materia, territorio y cuantía.

En lo que se refiere a la materia, existen dos ámbitos; el de la aplicación de las normas laborales por la autoridad federal, y el de la aplicación por las autoridades locales. Dependiendo del tipo de actividad que de origen al conflicto se decidirá la autoridad competente. Al respecto la Constitución determina: "art. 123.--.. XXXI La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia-

exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a ;..."

El artículo menciona a las ramas industriales, tales como textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, minera, metalúrgica, siderúrgica, hidrocarburos, petroquímica, automotriz, química, celulosa y papel, productora de alimentos empacados, enlatados o envasados, madera y vidriera entre otras. También son de competencia federal los asuntos surgidos entre los trabajadores y las empresas que maneja el gobierno, o que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, las que ejecuten trabajos en zonas federales, también conocerán en forma exclusiva la autoridad federal cuando el conflicto afecte a dos o mas Estados de la Federación, etc.

Como se observa, las materias reservadas a la competencia de las autoridades federales son de gran importancia e interés nacional, lo que justifica la disposición. Resumiendo, aquellas ramas no especificadas para el exclusivo conocimiento de la Federación, serán de la competencia de las autoridades locales. " La competencia de origen corresponde a las entidades federativas, en tanto que las federales tienen únicamente una

competencia de excepción, la que por serlo, debe interpretarse restrictivamente." (12)

Por otra parte también es facultad única de la Federación la resolución de las controversias surgidas entre los trabajadores del Estado y éste, según lo señala la fracción XII del apartado B del artículo 123 Constitucional: "B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ...XII los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de conciliación y arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria..."

En cuanto a la fijación de competencia por territorio, cuando el conflicto surgido sea de competencia federal, se resolverá ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la que tiene en los Estados Juntas especiales Federales, de acuerdo a lo señalado en la Revista *Reseña Laboral*. "Al entrar en funciones las 25 nuevas Juntas Especiales que sumadas a las 6 foráneas ya establecidas y a las 16 con residencia en el Distrito Federal, hace un total de 47, se habrá llegado a la total des -- concentración de la Junta Federal, cubriéndose la extensión total del País." (13)

Existen también Juntas Federales de Conciliación, cuyas características se mencionan posteriormente.

Cuando el conflicto sea de competencia local, se dirimirá ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la jurisdicción que corresponde. Hay además, Juntas Locales de Conciliación, las que se describirán más adelante.

Analizaremos ahora dentro de la Jurisdicción Laboral, las características y funcionamiento de los órganos que la ejercen, y el procedimiento que ante ellos se realiza. Las controversias laborales se dirimían ante los tribunales ordinarios en materia civil, pero la importancia del ramo provocó que se crearan Tribunales especialmente encargados de la resolución de los conflictos del trabajo. "La jurisdicción laboral surgió por la necesidad de sustraer al conocimiento de los tribunales comunes las cuestiones planteadas en el orden jurídico como consecuencia de las relaciones de trabajo, que no podrán ser adecuadamente resueltas, no con la urgencia que requieren, en el procedimiento de justicia ordinaria" (14)

Las juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto locales como federales, tienen el carácter de tribunales y por ello cuentan con poder jurisdiccional.

ORGANOS DE JURISDICCION LABORAL.

Los órganos que tienen a su cargo la jurisdicción del trabajo son:

Juntas Federales de Conciliación

Juntas locales de Conciliación

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Juntas locales de Conciliación y Arbitraje.

Todas las autoridades jurisdiccionales del trabajo son de naturaleza tripartita, pues están integradas por un representante del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los patrones.

La diferencia entre las Juntas de Conciliación y las Juntas de Conciliación y Arbitraje radica en que en las primeras la controversia llega hasta la fase de recepción de pruebas, pues carecen de facultad para resolver las cuestiones que se les planteen, excepto en los casos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda el importe de tres meses de salario, mientras que en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el procedimiento puede concluirse con una resolución definitiva y obligatoria para las partes.

JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION.

Las funciones de éstas juntas son principalmente las de actuar como instancia conciliatoria potestativa para -- las partes, actuar como juntas de conciliación y arbi -- traje para resolver los conflictos cuyo objeto sea el -- cobro de prestaciones cuyo monto no exceda el importe -- de 3 meses de salario; recibir demandas y pruebas; y re -- mitir el expediente respectivo a la Junta Federal de -- Conciliación y Arbitraje para la terminación del porce -- dimiento. Funcionan en los lugares donde no haya Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y con la juris -- dicción territorial que le asigne la Secretaría del Tra -- bajo y Previsión Social.

JUNTAS LOCALES DE CONCILIACION:

Tienen las mismas facultades de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, en la esfera de su competencia. Funcionan en los municipios o zonas económicas que de -- termine el gobernador de la entidad, siempre y cuando en ese lugar no existan Juntas de Conciliación y Arbitraje

JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE:

Al igual que las demás es de naturaleza tripartita y exis -- ten también Juntas Especiales que se establecen por la Se -- cretaría del Trabajo cuando así lo requieran el trabajo -- y el capital.

"En términos generales la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene a su cargo el conocimiento y resolución de los conflictos laborales entre los patronos y trabajadores derivados de las relaciones de trabajo o hechos íntimamente relacionados con ellas.

Las Juntas especiales tienen las facultades y obligaciones siguientes: conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas industriales o actividades representadas en ellas; conocer del recurso de revisión contra resoluciones del presidente en ejecución de los laudos, recibir en depósito los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo."(15)

JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Estas Juntas funcionan en cada Estado de la Federación y en el Distrito Federal, se encargan de dirimir las controversias que no son del exclusivo conocimiento de las autoridades federales; señaladas en la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución.

PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO:

Es un órgano que tiene por finalidad la representación y asesoría de

los trabajadores y sindicatos que así lo requieran. Propone a las partes soluciones convenientes para resolver sus conflictos, y si no se logra ningún acuerdo, interpone los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa del trabajador o su sindicato. Es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo.

EL PROCEDIMIENTO LABORAL.

"El proceso laboral es la actividad procesal mediante la cual se lleva a efecto la aplicación jurisdiccional del derecho del trabajo que en la práctica se descompone en varios procesos, determinados por las exigencias propias del objeto específico de cada uno de ellos." (16)

Existen dentro del proceso laboral diversos procedimientos, según el órgano que conozca del asunto.

Procedimiento Conciliatorio: se lleva a cabo ante las juntas de conciliación, es una instancia potestativa para los trabajadores y patrones; y se debe desarrollar conforme a las normas dispuestas en el art. 748 de la Ley Federal del Trabajo que son:

La Junta cita a las partes a una audiencia de conciliación y ofrecimiento de pruebas, en caso de que el actor no concurra a la audiencia se archivará el expediente -

hasta nueva promoción.

La junta procurará que las partes lleguen a un acuerdo y les propondrá una solución.

Si no concurre el demandado o no se llega a un acuerdo las partes podrán ofrecer las pruebas necesarias. Concluida la recepción de las pruebas se remitirá el expediente a la Junta de Conciliación y Arbitraje para que resuelva lo que al efecto proceda.

Procedimiento ordinario: Se lleva a cabo ante las juntas de Conciliación y Arbitraje federales o locales; y se siguen los siguientes pasos:

- Audiencia de Conciliación, demanda y excepciones.

Deberá efectuarse dentro de los 10 días siguientes al que se recibió la demanda.

En la audiencia la Junta procurará que las partes lleguen a un acuerdo, dando por terminado el conflicto mediante un convenio que tiene todos los efectos de un laudo.

De no llegarse al convenio se pasará al período de demanda y excepciones. En la demanda deberán expresarse-

con claridad los puntos petitorios y sus fundamentos.

--Audiencia de ofrecimiento de pruebas: Deberá efectuarse dentro de los 10 días siguientes a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones.

Las pruebas deberán referirse a los hechos contenidos en la demanda y en su contestación. Una vez concluido el ofrecimiento, la junta procederá a aceptar o desechar las pruebas. Se admiten toda clase de pruebas tendientes a contribuir a la comprobación de los hechos o al esclarecimiento de la verdad siempre que no contravengan el orden público

--Alegatos y Dictamen: Se presentaran por escrito dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de las pruebas.

Una vez cerrada la instrucción el auxiliar formulará un dictamen donde se expresará:

Un extracto de la demanda y contestación

Señalamiento de los hechos controvertidos

Ennumeración de las pruebas

Extracto de alegatos

Conclusiones de lo alegado y probado

Este dictámen se agregará al expediente y se remitirá

copia a cada una de las partes.

-Audiencia de discusión y votación: Se efectuará dentro de los 10 días siguientes a la audiencia de ofrecimiento de pruebas. Se dará lectura al dictámen y el asunto se someterá a votación y el presidente de la junta - declarará el resultado.

-Laudo: El laudo es la resolución dictada por la Junta , contendrá los datos del asunto, un resúmen de las exposiciones, observaciones, peticiones de las partes, dictamen de los peritos, ennumeración de las pruebas y las diligencias realizadas, extracto de los alegatos, las - consideraciones que sirvan de fundamento y los puntos - resolutivos. El Laudo da por concluído el procedimiento.

Conflictos colectivos de Naturaleza Económica: Dichos- conflictos son "aquellos en que el fenómeno de la pro - ducción origina perturbaciones en las relaciones entre trabajadores y patrones, así como las contiendas entre- los factores de la producción provocadas por la lucha - de clase o por desajustes económicos". (17)

En la tramitación de estos conflictos se observan las - reglas siguientes:

- 1.- La solicitud contendrá una exposición de los hechos que dieron origen al conflicto y la determinación de lo que se pida.
 - 2.- Al recibir la solicitud la Junta citará a las partes a una audiencia que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes.
 - 3.- Si las partes llegan a un convenio se dará por terminado el conflicto.
- De no llegar al convenio la junta designará 3 peritos para que investiguen los hechos y den un dictamen sobre como resolver el asunto.
 - Una vez rendido el dictamen de los peritos, las partes, en un término de 72 horas podrán formular las objeciones que juzguen convenientes.
 - Si se formulan objeciones al dictamen la Junta citará a una audiencia de pruebas.
 - Al concluir la recepción de las pruebas la Junta concederá a las partes un término de 72 horas para que presenten sus alegatos por escrito.
 - Una vez presentados los alegatos el auxiliar cerrará la instrucción y dentro de los 15 días siguientes deberá formular un dictamen.
 - Dicho dictamen se someterá a discusión y votación
 - Terminada la audiencia de discusión y votación la Junta procederá a dictar el laudo que pone fin al conflicto.

Recursos: Las resoluciones de las juntas son irrecurribles, y ellas no pueden revocar sus propias resoluciones. Lo que pueden hacer las partes ante ésta situación es exigir la responsabilidad en que incurran los miembros de la junta.

"Sí son revisables los actos de los presidentes de las Juntas dictados en ejecución de los laudos, laudos arbitrales, convenios, resoluciones dictadas en los conflictos colectivos de naturaleza económica, tercerías y providencias cautelares, la solicitud de revisión debe presentarse dentro de los tres días siguientes al en que se tenga conocimiento del acto." (18)

Solo serán impugnables dichos laudos a través del Juicio de amparo, cuyo objetivo es la protección del particular que se vea afectado por un acto de autoridad que viole la Constitución en su perjuicio.

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO:

Como se mencionaba, dicha ley prevé que para la solución de los conflictos entre los trabajadores al servicio del Estado y éste, se establecerá un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El que es un órgano colegiado integrado por un magistrado representante del gobierno federal, un magistrado representante de los trabajadores,

y un tercero nombrado por los 2 representantes citados y que fungirá como presidente.

Competencia: El art. 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que dicho tribunal es competente para conocer de los conflictos individuales suscitados entre titulares de una dependencia y sus trabajadores; conocer de los conflictos colectivos que surgan entre el Estado y los organismos de trabajadores a su servicio; conceder el registro a los sindicatos o en su caso dictar la cancelación del mismo; conocer de los conflictos sindicales e intersindicales y efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

Procedimientos:

- Tan pronto como se reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical el presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes a una audiencia de conciliación que se efectuará dentro de los 3 días siguientes.

- Si en dicha audiencia no se logra un convenio entre las partes, el Tribunal procederá al arbitraje.

El procedimiento para resolver controversias que se so -

metan a dicho tribunal se reducirá a la presentación de la demanda, contestación y una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

La contestación de la demanda deberá presentarse en un término no mayor de 5 días a partir de la notificación.

Una vez recibida la contestación el tribunal ordenará la práctica de las diligencias necesarias y citará a las partes para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son inapelables, por lo que únicamente podrán combatirse sus laudos a través del amparo directo.

CONCLUSIONES.

Como conclusiones generales de este tema de Control Jurisdiccional de la empresa pública en México, podemos señalar que si bien es cierto que la legislación secundaria hace referencia a cierto tipo de actos de éstas = entidades que pueden ser controlados por los tribunales administrativos, queda aún mucho camino por recorrer en la elaboración de una legislación que comprenda el control de las empresas del estado por éstos tribunales - dependiendo de la naturaleza de sus actos.

La carencia de un mecanismo que permita a los particulares defenderse de los actos ejecutados por tales organismos que lesionen de alguna manera sus intereses jurídicos, es producto de la deficiencia que existe en general en la legislación administrativa, puesto que , - a diferencia de las materias civil y penal que cuentan con un procedimiento específico, no existe en México un derecho procesal administrativo.

A pesar de que existen recursos o medios de defensa legales para que el particular impugne los actos de las - autoridades, estos recursos no se han especificado claramente en el caso de que dichos actos provengan de las

REFERENCIAS.

- (1) El artículo 28 habla de los monopolios y actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, correos, telegrafos, radiotelegrafía y emisión de billetes por medio de un banco único. El 73, fracción X se refiere a las facultades del Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, habiéndose creado hasta la fecha, organismos estatales para cada una de estas actividades. Finalmente la fracción XXV del propio artículo 73, otorga facultades al Congreso para organizar, establecer y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y ganadería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos relativos a la cultura general de los mexicanos así como legislar en todo lo referente a dichas instituciones.
- (2) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, segunda edición; México: Editorial UNAM, 1975. p.p. 96
- (3) Castro Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo, primera edición; México: Editorial Porrúa, 1974. p. 333.
- (4) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 18ava. edición; México: Editorial Porrúa, 1978. p.463'
- (5) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, 7a.ed. México: Editoria Porrúa, 1976. Tomo II, p.53
- (6) Serra Rojas Andrés, IDEM. p,541
- (7) Ruíz Massieu José Francisco, Una aproximación al control Jurisdiccional de las Empresas Públicas, México: Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre la regulación jurídica de la Empresa Pública. 14-XI-1979.

- (8) Lugo Verduzco Fernando, "La regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación"; México: En: Revista de Administración Pública, INAP, 1979.
- (9) Lugo Verduzco Fernando, IDEM. p.43
- (10) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, segunda edición actualizada; México: Editorial Porrúa, 1972. p.118
- (11) De Buen Lozano Néstor, Derecho del Trabajo, primera edición; México : Editorial Porrúa, 1974. p.62.
- (12) De la Cueva Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, primera edición; México: Editorial Porrúa, 1972, p. 142.
- (13) Revista Reseña Laboral, segunda época, Volúmen 2, número 1, enero-febrero de 1978, p. 45.
- (14) De Pina Rafael y Castillo Larrañaga José, Derecho Procesal Civil, 12a. edición; México: editorial Porrúa, Libro XII, 1978. p. 584.
- (15) IDEM, p.588
- (16) IDEM, p.591
- (17) IDEM, p.599
- (18) IBIDEM.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.